



**EVALUACIÓN NÚMERO 1591-DE
“POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO
TERRITORIAL”**

ÍNDICE

Introducción	5
1. Comprensión de la política pública	9
1.1. Marco conceptual del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.....	9
1.2. Contexto de la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.....	17
1.2.1 Antecedentes de la política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en México.....	45
1.3. Conclusión capitular	58
2. Análisis de la política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.....	63
2.1. Conceptualización del problema público	63
2.2. Definición del problema público	66
2.3. La política pública de ordenamiento y desarrollo urbano	73
2.3.1. La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano	75
2.3.2. La política pública en el contexto internacional	76
2.4. Diseño de la política pública.....	79
2.4.1 Metodológico	79
2.4.2 Diseño de rendición de cuentas.....	84
2.4.3 Diseño de evaluación	90
2.5. Conclusión capitular	109
3. Implementación.....	111
3.1. Rectoría	111
3.1.1. Regulación.....	120
3.1.2. Planeación y programación.....	155
3.1.3. Coordinación	176
3.1.4. Supervisión.....	188
3.2. Ordenamiento territorial.....	188
3.2.1. Ocupación y Utilización.....	189
3.2.2. Conservación y preservación ambiental	199
3.2.3. Gestión Integral de Riesgos.....	205
3.3. Desarrollo urbano.....	219
3.3.1. Fundación y crecimiento	219
3.3.2. Conservación y Mejoramiento	231
3.4. Conclusión capitular	245
4. Resultados	249

5. Consideraciones finales y Prospectiva de la Política Pública de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial	255
5.1. Consideraciones finales.....	255
5.2. Prospectiva	265
A) Avance en la implementación de la LGAHOTDU	265
B) Estimaciones del SUN	275
C) Avance en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	278
Bibliografía.....	289
Siglas y acrónimos	293

Introducción

El territorio del país está dividido en 32 entidades federativas con una superficie territorial de 1,959,246 km², de acuerdo con proyecciones del Consejo Nacional de Población, se estima que en 2018 existe una población total de 124,737,789 habitantes. Por su extensión territorial, México ocupa el lugar catorce en el ámbito mundial y el sexto lugar entre los países del Continente Americano. En este año, 92,609,143 habitantes viven en 401 ciudades, clasificadas en zonas metropolitanas, conurbaciones y centros urbanos de 15,000 habitantes o más.

Con el análisis de los diagnósticos generales presentados en los documentos de planeación de mediano plazo 2013-2018, y los considerandos de la actual Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, emitida en noviembre de 2016, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) identificó que el problema de la Política Pública de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial es que México no cuenta con ciudades prósperas ni con una utilización racional del territorio que atiendan las necesidades básicas de la población, y que les permitan el acceso a bienes y servicios de manera suficiente y de calidad.

En cuanto a los factores causales del problema público, la ASF identificó que, en la rectoría, fue la falta de planeación territorial, ambiental y de desarrollo, así como la expansión de ciudades sustentables y competitivas, el traslape con los instrumentos de planeación regional, socioeconómica y ambiental; en la regulación, no se contó con un marco jurídico que permitiera el desarrollo, articulación y operación de mecanismos de fomento y financiamiento, la regulación del uso y aprovechamiento del suelo por parte de los tres niveles de gobierno, así como la falta de armonización de las estrategias para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano; además, la coordinación intergubernamental e interinstitucional fue ineficiente y se careció de estrategias para financiar el desarrollo urbano, y de mecanismos de supervisión para asegurar de forma

efectiva el cumplimiento de las normas en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

Respecto de los efectos, se identificó que se agudizaron los desequilibrios entre las regiones en México, y que el uso irracional y el deficiente desarrollo urbano representan un riesgo que amenaza la integridad física, el bienestar, el desarrollo económico y el patrimonio de la población, la prestación de servicios de salud, educación y empleo, transporte público, calles, espacios públicos, abasto de agua, vivienda y reservas territoriales.

Para atender la problemática, en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se establece que "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable". Asimismo, en el artículo 27 del mismo ordenamiento jurídico se establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada y que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En términos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el ordenamiento territorial tiene por objeto la ocupación y utilización racional del territorio, la conservación y preservación ambiental, y la gestión integral de riesgos; y el desarrollo urbano, la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Todo ello, para contribuir a disponer de ciudades prósperas y el uso racional del territorio.

En lo que se refiere a la Política Pública de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, se constató que no se ha logrado prevenir y mitigar el crecimiento desordenado y desigual de los asentamientos humanos en zonas urbanas, debido a que no se contó con una adecuada coordinación intergubernamental entre la SEDATU, CONAPO, CONAVI e INSUS, ni existió vinculación con los gobiernos estatales y municipales; lo anterior, imposibilitó el intercambio de información para realizar una planeación homogénea del ordenamiento territorial.

Además, se verificó que la SEDATU y el INSUS no dispusieron de reservas territoriales a fin de atender la demanda de la población, ya que carecieron de una estrategia para su obtención, por lo que las labores realizadas por el Gobierno Federal fueron insuficientes para ordenar los asentamientos ubicados en zonas urbanas, con lo que continuó el crecimiento de forma inercial de las ciudades y la desigualdad en el desarrollo regional entre el centro y norte con las de sur del país.

Tampoco se priorizó la eficiencia en el uso o transformación de los elementos naturales, lo que llevó al deterioro de las áreas protegidas y la calidad del aire de las zonas urbanas; la carencia de información para evaluar la efectividad y los avances de la contribución de la gestión de riesgos, a fin de mitigar la vulnerabilidad de la población, sus bienes y la infraestructura, ante fenómenos perturbadores.

Adicionalmente, se verificó que la SEDATU estableció el objetivo de conservar, mantener y mejorar la infraestructura urbana de los espacios públicos nuevos o que presenten deterioro, abandono e inseguridad en las zonas urbanas, a efecto de lo cual ejerció un presupuesto de 6,715,531.5 miles de pesos; sin embargo, no contó con una metodología para determinar qué entidades federativas y municipios serían apoyados, ni lo hizo con base en una georreferenciación, índices históricos o criterios de selección de los espacios públicos.

Los actores que intervienen en el diseño e implementación de la política pública son la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI); el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO); el Registro Agrario Nacional (RAN); el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS); la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), y el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Los resultados se detallan en los cinco capítulos que integran el presente documento:

En el primer capítulo se presenta el marco conceptual de la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, la identificación de sus componentes, el contexto en el que se desarrolla, y sus antecedentes históricos.

En el segundo capítulo se analiza la conceptualización y definición del problema público, a partir de la revisión de los diagnósticos oficiales incluidos en los documentos de planeación nacional y

sectorial. También se detalla el análisis de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que plantea la Nueva Agenda Urbana, adoptada por México en la Conferencia Hábitat III, así como el diseño de la política pública en términos metodológicos, de evaluación y de rendición de cuentas.

El tercer capítulo integra la evaluación de la implementación de la política pública, para lo cual se analizaron los procesos de la operación, y se comparó con lo establecido en su diseño, a fin de determinar la congruencia y suficiencia de las acciones realizadas para atender el problema público.

El cuarto capítulo presenta el análisis de los resultados de la aplicación del Índice de las Ciudades Prósperas diseñada por ONU-HÁBITAT para medir el progreso actual y futuro de las ciudades hacia la prosperidad.

En el quinto capítulo se expone el posicionamiento evaluativo integral de la política, con base en el análisis del problema público y el diseño, la implementación y los resultados; asimismo, se presenta un análisis prospectivo en el que se señalan los aspectos susceptibles de mejora.

Es importante mencionar que esta evaluación se realizó en función de la información proporcionada por los entes públicos, cuyas limitaciones se identificaron en la suficiencia, disponibilidad, veracidad, calidad y consistencia.

1. Comprensión de la política pública

En este capítulo se presenta el marco conceptual del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, a fin de definir los principales conceptos que se relacionan con la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, y se revisa el contexto en el que se implementa dicha política, así como sus principales antecedentes.

1.1. Marco conceptual del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano

En este apartado se define qué se entiende por asentamientos humanos, territorio, ordenamiento territorial, y desarrollo urbano, así como los componentes de estos dos últimos; asimismo, se revisarán los principios de la política pública, y cómo se relacionan éstos, a fin de construir ciudades más prósperas, para, finalmente, definir los componentes y subcomponentes de la política pública, los cuales son el eje de la presente evaluación.

Un asentamiento humano se define como el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada (territorio), considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran.^{1/}

Asimismo, el territorio se define como aquel espacio delimitado que constituye la matriz donde se expresan las voluntades de una sociedad organizada. Incluye, por lo tanto, la normativa jurídica, las actividades económicas, la presencia de la sociedad como conglomerado humano y el conjunto de procesos naturales.^{2/} De acuerdo con la CPEUM, el territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación; el de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; el de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los

1/ Diario Oficial de la Federación, **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, publicada el 28 de noviembre de 2016, artículo 3, fracción IV.

2/ López Cueva, Geóg. Freddy, **Ordenamiento territorial: aclaraciones y aspectos para reflexionar**, págs. 1 y 2, Quito, Ecuador.

mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores, y el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.^{3/}

Un elemento fundamental en la política pública es la rectoría, que tiene una función primordial, ya que de ésta depende asegurar la existencia del marco general, a efecto de ordenar la operación de la política, y orientar la conducción, mediante la ordenación racional y sistemática de acciones para la planeación estratégica, un marco jurídico armonizado que regule el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, la coordinación intergubernamental e interinstitucional, y la supervisión de la forma en que éstas operan, como se presenta en el esquema siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Glosario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Posteriormente, las directrices que marcan la conducción de la evaluación son el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. La primera estriba en escudriñar el desequilibrio territorial, bajo la óptica de la ocupación y utilización, la conservación y preservación ambiental, y la gestión de riesgos, en tanto que, la segunda, se circunscribe en indagar la creciente extensión de aglomeraciones amorfas, mediante el análisis de la fundación y crecimiento, y la conservación y el mejoramiento. Lo anterior, a efecto de dirimir si con las condiciones actuales de la política pública se logrará el efecto esperado de contar con ciudades prósperas y dar un uso racional al territorio.

3/ Diario Oficial de la Federación, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, publicado el 27 de agosto de 2018, artículo 42.

El ordenamiento del territorio resulta ser un concepto complejo, polifacético, relativo, pluridimensional, ambivalente y, sobre todo, antropocéntrico, del que, ciertamente, puede decirse que está llamado a ser un reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad adquirido por una determinada sociedad, al que la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 definió como:

La expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, con multitud de objetivos, entre ellos el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio. Es, a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector. ^{4/}

La ordenación del territorio se justifica desde su conceptualización como un método planificado de atención y prevención de los problemas relacionados con los desequilibrios territoriales, y la ocupación y uso desordenado del territorio. Parte de la idea de que, como todo sistema, el territorio requiere de elementos de control y regulación, papel que cubre el sistema de planificación y gestión implicados en el proceso de ordenación territorial. ^{5/}

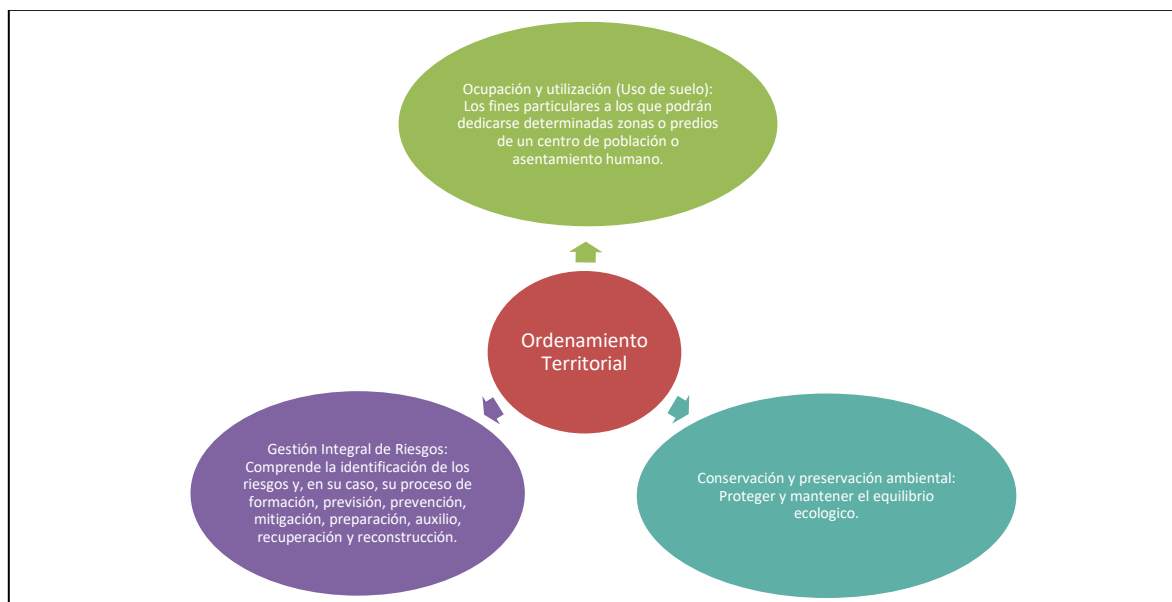
Lo anterior es consistente con lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, ^{6/} la cual define al ordenamiento territorial como una política pública que tiene como objetivo la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental.

4/ Urteaga, Eguzki, **Modelos de Ordenación del Territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido**, Estudios Geográficos, 2011. p. 264.

5/ Instituto Tecnológico GeoMinero de España, **Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el medio físico**, España, 1993, p. 7.

6/ **Diario Oficial**, 28 de noviembre de 2016.

COMPONENTES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016.

De los tres subcomponentes de ordenamiento territorial, el referente a la ocupación y utilización conlleva, implícitamente, la distribución equitativa del territorio, y los dos últimos, gestión de riesgos y conservación y preservación ambiental, son elementos auxiliares que permiten que dicha distribución tome en cuenta los riesgos naturales y el medio ambiente.

En lo que respecta a la política de desarrollo urbano, ésta es multisectorial por naturaleza, puesto que incluye aspectos económicos, productivos, sociales, de prestación de servicios básicos y de organización institucional.

El desarrollo urbano se circunscribe en tres formas esenciales: la primera, una planificación voluntarista y radical del territorio nacional, tendente a la creación de nuevas ciudades de tamaño predeterminado y de emplazamiento estratégicamente elegido, actuando decididamente sobre la geografía y la demografía del país, llamada descentralización, pues con su aplicación se trata de evitar la reunión de población y actividades en unas pocas ciudades existentes, cuyo crecimiento se desea frenar por no considerarse conveniente; la segunda, que se refiere a la creación de núcleos satélites (o satelitales), que consiste en una extensión puntual y discontinua de las aglomeraciones urbanas por medio de un aumento de su tejido, con liberación de zonas internas y

renovación de otras, y, la tercera, un crecimiento indefinido, organizado y dirigido de las aglomeraciones existentes, por simple yuxtaposición aditiva, llamada extensión.^{7/}

De manera análoga, en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se define el desarrollo urbano como el proceso de planeación y regulación de los centros de población, mediante cuatro componentes, la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento, como se presenta a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016.

De los cuatro componentes del desarrollo urbano, los relacionados con la fundación y al crecimiento conllevan implícitamente una expansión territorial, en tanto que la conservación y mejoramiento no precisan un incremento en el espacio ocupado por las ciudades.

En el mismo ordenamiento jurídico se señala que la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial deben concluirse en observancia de los principios de política pública, los cuales se muestran a continuación:

- Derecho a la ciudad: garantizar a todos los habitantes de un asentamiento humano o centro de población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de

7/ Fernando De Terán, *Ciudad y Urbanización en el Mundo Actual*, Madrid, 1969.

los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia.

- Equidad e inclusión: garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social, mediante medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Promover el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo con sus preferencias, necesidades y capacidades.
- Derecho a la propiedad urbana: garantizar los derechos de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades específicas con el Estado y con la sociedad. El interés público debe prevalecer en la ocupación y aprovechamiento del territorio.
- Coherencia y racionalidad: adoptar perspectivas que promueven el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Participación democrática y transparencia: proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio.
- Productividad y eficiencia: fortalecer la productividad y eficiencia de las ciudades y del territorio como eje del crecimiento económico, mediante la consolidación de redes de vialidad y movilidad, energía y comunicaciones, creación y mantenimiento de infraestructura productiva, equipamientos y servicios públicos de calidad. Maximizar la capacidad de la ciudad para atraer y retener talentos e inversiones, minimizando costos y facilitando la actividad económica.
- Protección y progresividad del espacio público: crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciadas de las personas y grupos. Busca fomentar el rescate, la creación y el mantenimiento de los

espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse, pero nunca destruirse o verse disminuidos; en caso de utilidad pública, estos espacios deben ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes.

- Resiliencia, seguridad urbana y riesgos: propiciar y fortalecer todas las instituciones y medidas de prevención, mitigación, atención, adaptación y resiliencia que tengan por objeto proteger a las personas y su patrimonio, frente a los riesgos naturales y antropogénicos; así como evitar la ocupación de zonas de alto riesgo.
- Sustentabilidad ambiental: promover prioritariamente, el uso racional del agua y de los recursos naturales renovables y no renovables, para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones. Evitar rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas y que el crecimiento urbano ocurra sobre suelos agropecuarios de alta calidad, áreas naturales protegidas o bosques.
- Accesibilidad universal y movilidad: promover una adecuada accesibilidad universal que genere cercanía y favorezca la relación entre diferentes actividades urbanas con medidas como la flexibilidad de usos del suelo compatibles y densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales primarias, la distribución jerarquizada de los equipamientos y una efectiva movilidad que privilegie las calles completas, el transporte público, peatonal y no motorizado.

La importancia de los principios de política pública es que se relacionan con las dimensiones de la prosperidad, por lo cual se utilizan para medir el progreso actual y futuro de las actividades al proporcionar índices y medidas para identificar oportunidades y áreas potenciales de intervención para construir ciudades más prósperas, conforme a lo siguiente:

- Productividad: una ciudad próspera es aquella que contribuye al crecimiento económico y el desarrollo, la generación de ingresos, el empleo y la igualdad de oportunidades que proporcionan niveles de vida dignos para toda la población.
- Desarrollo de infraestructura: se refiere a brindar infraestructura y servicios, como vivienda adecuada, saneamiento, suministro de energía, sistemas de movilidad sustentable, tecnologías de la información y comunicaciones, los cuales son necesarios para sostener la población y la economía, y mejorar la calidad de vida.

- Calidad de vida: consiste en proporcionar servicios sociales, educación, espacios públicos, recreación, salud y seguridad, necesarios para mejorar los niveles de vida, lo que permite a la población maximizar el potencial individual y llevar una vida plena.
- Equidad e inclusión social: una ciudad es próspera en la medida en que la pobreza y las desigualdades son mínimas; no puede serlo cuando grandes segmentos de la población viven en pobreza extrema y privaciones, por lo que implica reducir la incidencia de barrios marginales y de nuevas formas de pobreza y marginación.
- Sostenibilidad ambiental: la creación y distribución de los beneficios de la prosperidad no destruyen o degradan el ambiente, en cambio, reducen la contaminación, aprovechan los residuos y optimizan el consumo de energía; lo que significa que los recursos naturales de la ciudad y su entorno se preservan en beneficio de la urbanización sostenible, de tal forma que no se comprometan las necesidades de las futuras generaciones.
- Gobernanza y legislación urbana: las ciudades son más capaces de combatir sostenibilidad y prosperidad compartida mediante la gobernanza urbana efectiva y liderazgos transformadores, elaborando planes integrales y ejecutando políticas que se diseñan y aplican con la participación social; actualizando leyes y reglamentos, así como con la creación de marcos institucionales adecuados con los tres ámbitos de gobierno, y con los actores y las instituciones locales.^{8/}

Cada elemento descrito se interrelaciona con los otros, lo que hace indispensable identificar estrategias de acción en tres conceptos clave, conocidos como la triada de la prosperidad y del desarrollo urbano: la planeación (diseño urbano), la legislación (regulación urbana), y la economía (finanzas urbanas).^{9/}

De lo anterior, la ASF definió que los componentes y subcomponentes de la política pública son los siguientes:

8/ ONU-HÁBITAT, **Índice de las Ciudades Prósperas**. Disponible en: <http://onuhabitat.org.mx/index.php/cpi-indice-de-las-ciudades-prosperas>. Consultado el 26 de septiembre de 2018.

9/ Ídem.

COMPONENTES Y SUBCOMPONENTES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Componente	Subcomponente
Rectoría	Regulación
	Planeación y programación
	Coordinación
	Supervisión
Ordenamiento territorial	Ocupación y utilización
	Conservación y preservación ambiental
	Gestión Integral de riesgos
Desarrollo urbano	Fundación y crecimiento
	Conservación y mejoramiento

1.2. Contexto de la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano

En el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se menciona que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable”. Asimismo, en el tercer párrafo del artículo 27 del mismo ordenamiento jurídico, se establece que “la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equitativo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico (...)”.

De conformidad con el ordenamiento jurídico anterior, corresponde al Estado lograr el desarrollo equitativo del país y mejorar las condiciones de la población, por lo que de ella emana la Ley de General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en la cual se conceptualiza el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.

A efecto de contextualizar la política pública, en este apartado se presentan los subcomponentes del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.

A) Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial se integra de tres subcomponentes: ocupación y utilización, conservación y preservación ambiental, y gestión de riesgos.

a) Ocupación y utilización del territorio

En la ocupación del territorio es importante identificar la población que lo habita, así como el suelo que lo constituye, en tanto que la utilización comprende el análisis de los tipos de propiedad y de superficies.

○ Ocupación del territorio

En México, la concentración geográfica de la población tiene una dimensión histórica y un efecto acumulativo que la ha vuelto inercial. Esta lógica de concentración ha propiciado una ocupación del territorio nacional sumamente desequilibrado y un proceso de urbanización acelerado y no acorde al crecimiento económico. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México se ubicó como el décimo primer país más poblado del mundo y el sexto por tamaño de su superficie, como se muestra a continuación:

PAÍSES MÁS POBLADOS DEL MUNDO Y SUPERFICIE TERRESTRE, 2015
 (millones de habitantes)

Núm.	País	Población	Superficie (miles) km ²
1	China	1,376.0	9,600
2	India	1,311.0	3,287
3	Estados Unidos	321.0	9,834
4	Indonesia	257.0	1,911
5	Brasil	207.0	8,516
6	Pakistán	188.0	796
7	Nigeria	182.0	924
8	Bangladesh	160.0	148
9	Rusia	143.0	17,098
10	Japón	126.0	378
11	México	119.5	1,964 ^{1/}

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Encuesta Intercensal del INEGI, 2015, y “Population, surface area and density” de las Naciones Unidas, disponible en <http://data.un.org/>, consultado el 27 de noviembre de 2018.

1/ Se integra por 1,959.2 km² de superficie continental y 5.1 km² de superficie insular.

El territorio nacional cuenta con una superficie de 1,959,246 kilómetros cuadrados (Km²) y, a 2018, se contaba con una población de 123,518,254 habitantes, como se muestra en el cuadro siguiente:

Entidad federativa	Población	Porcentaje	Superficie terrestre (km ²)	Porcentaje	Densidad Poblacional
Ciudad de México	8,811,266	7.1	1,485	0.1	5,933.5
Estado de México	17,363,387	14.1	22,357	1.1	776.6
Morelos	1,965,486	1.6	4,893	0.2	401.7
Tlaxcala	1,313,067	1.1	3,991	0.2	329.0
Aguascalientes	1,321,452	1.1	5,618	0.3	235.2
Guanajuato	5,908,845	4.8	30,608	1.6	193.0
Puebla	6,313,789	5.1	34,290	1.8	184.1
Querétaro	2,063,148	1.7	11,684	0.6	176.6
Hidalgo	2,947,205	2.4	20,846	1.1	141.4
Colima	747,801	0.6	5,625	0.3	132.9
Veracruz	8,163,963	6.6	71,820	3.7	113.7
Jalisco	8,110,942	6.6	78,599	4.0	103.2
Tabasco	2,431,339	2	24,738	1.3	98.3
Nuevo León	5,229,491	4.2	64,220	3.3	81.4
Michoacán	4,658,159	3.8	58,643	3.0	79.4
Chiapas	5,382,082	4.4	73,289	3.7	73.4
Guerrero	3,607,209	2.9	63,621	3.2	56.7
Yucatán	2,172,838	1.8	39,612	2.0	54.9
Sinaloa	3,034,942	2.5	57,377	2.9	52.9
Baja California	3,584,604	2.9	71,446	3.6	50.2
San Luis Potosí	2,801,839	2.3	60,983	3.1	45.9
Nayarit	1,268,459	1	27,815	1.4	45.6
Tamaulipas	3,622,604	2.9	80,175	4.1	45.2
Oaxaca	4,061,497	3.3	93,793	4.8	43.3
Quintana Roo	1,664,666	1.3	42,361	2.2	39.3
Zacatecas	1,600,411	1.3	75,539	3.9	21.2
Coahuila	3,029,739	2.5	151,563	7.7	20.0
Sonora	3,011,809	2.4	179,503	9.2	16.8
Campeche	935,046	0.8	57,924	3.0	16.1
Chihuahua	3,782,017	3.1	247,455	12.6	15.3
Durango	1,799,319	1.5	123,451	6.3	14.6
Baja California Sur	809,833	0.7	73,922	3.8	11.0
Total	123,518,254	100.0	1,959,246 ^{1/}	100.0	300.1 ^{2/}

FUENTE: Elaborado con base en la información consultada en el portal <http://www.inegi.org.mx/> del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010.

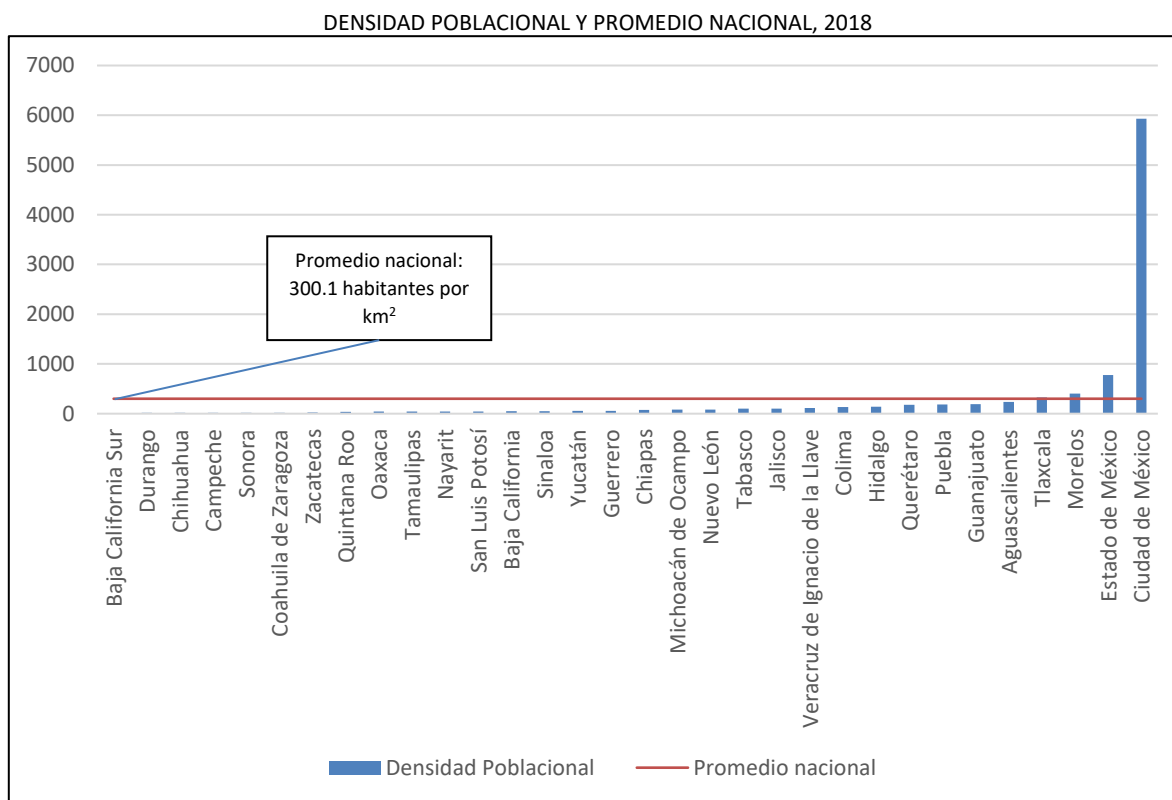
1/ Corresponde a la superficie continental.

2/ Corresponde al promedio nacional.

De acuerdo con el cuadro anterior, las tres entidades con mayor superficie son: Chihuahua (247,455 km²), Sonora (179,503 km²), y Coahuila (151,563 km²). No obstante, los estados más poblados son: Estado de México (17,373.837 personas) y la Ciudad de México (8,811,266 personas), que ocupan los sitios 25 y 32, respectivamente, en lo que se refiere al tamaño de su superficie terrestre.

Por lo anterior, la distribución de habitantes es desigual, ya que existen regiones con sobrepoblación y otras en las que la población es poca. A la relación entre espacio determinado y

número de habitantes se le denomina densidad poblacional, la cual se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado con base en la información consultada en el portal <http://www.inegi.org.mx/> del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010 y el Consejo Nacional de Población “proyecciones de la población 2010-2050”, consultado en el portal http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos, el 29 de agosto de 2018.

Los cuatro estados por arriba del promedio nacional de 300.1 habitantes por Km² son: Ciudad de México con 5,933.5 habitantes por Km² Estado de México con 776.6 Km², Morelos con 401.7 habitantes por Km², y Tlaxcala con 329.0 Km². Lo anterior es una alerta, ya que una elevada densidad poblacional provoca consecuencias negativas en el entorno como daños al medio ambiente, destrucción de ecosistemas, hambruna, conflictos, disminución de la calidad de vida, entre otros.

En materia de tipos de suelos, en México existe una gran diversidad edáfica, ya que se cuenta con 25 de los 32 grupos de suelo reconocidos por el Sistema Internacional Base Referencial Mundial del Recurso Suelo.

Las 32 unidades de suelo reconocidas por la Base Referencial Mundial del Recurso Suelo (World Reference Base for Soil Resources), conocida como WRB por sus siglas en inglés, y liderada por la

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), se muestran en la tabla siguiente:

32 GRUPOS DE SUELO DEL SISTEMA INTERNACIONAL BASE REFERENCIAL
 MUNDIAL DEL RECURSO SUELO

Grupo	Código de Suelo	Grupo	Código de Suelo
1 Acrisol	AC	17 Leptosol	LP
2 Alisol	AL	18 Lixisol	LX
3 Andosol	AN	19 Luvisol	LV
4 Anthrosol	AT	20 Nitisol	NT
5 Arenosol	AR	21 Phaeozem	PH
6 Calcisol	CL	22 Planosol	PL
7 Cambisol	CM	23 Plinthosol	PT
8 Chernozem	CH	24 Podzol	PZ
9 Cryosol	CR	25 Regosol	RG
10 Durisol	DU	26 Retisol RT	RT
11 Ferralsol	FR	27 Solonchak	SC
12 Fluvisol	FL	28 Solonetz	SN
13 Gleysol	GL	29 Stagnosol	ST
14 Gypsisol	GY	30 Technosol	TC
15 Histosol	HS	31 Umbrisol	UM
16 Kastanozem	KS	32 Vertisol	VR

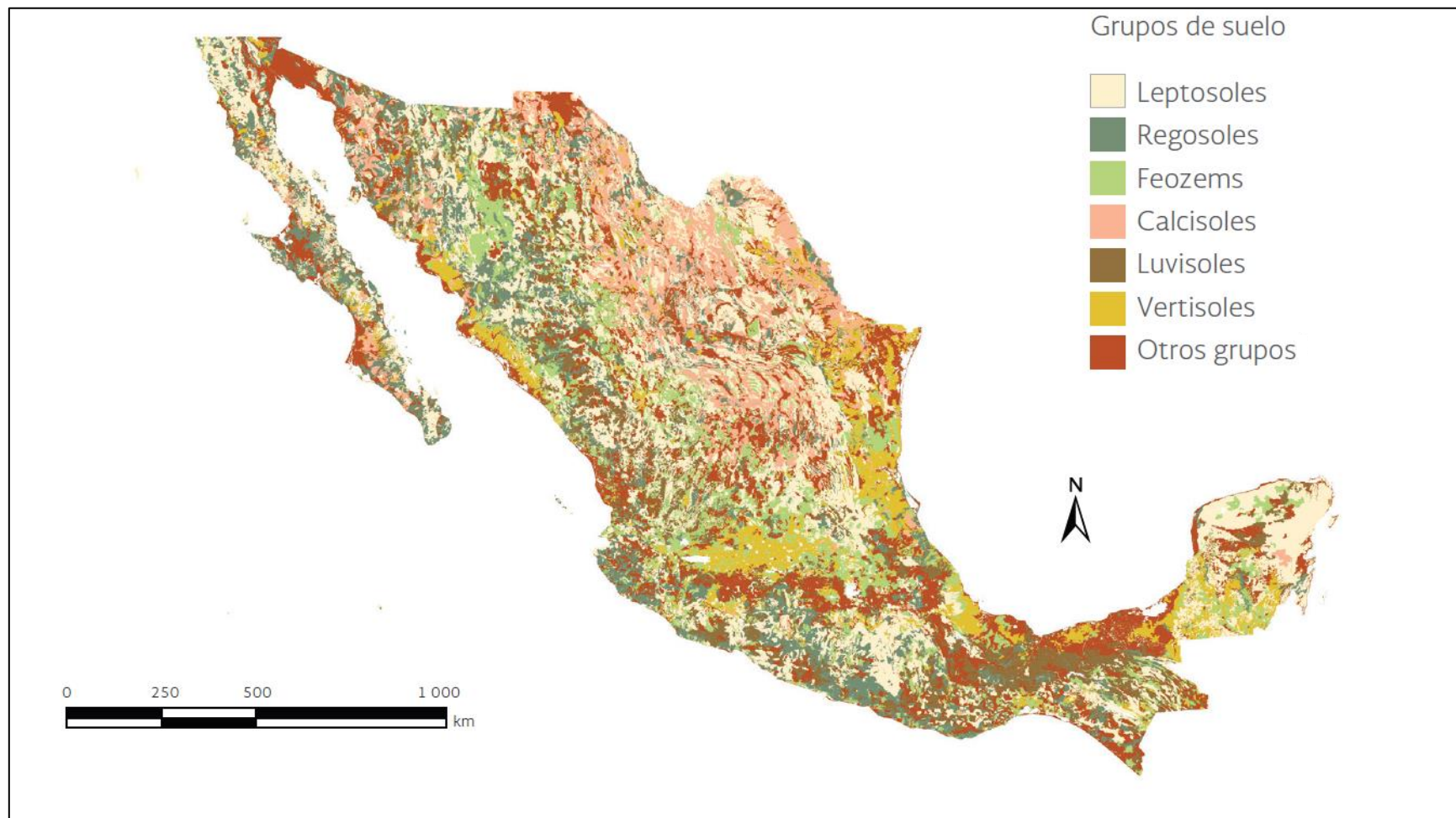
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del INEGI “Guía para la interpretación de la cartografía edafología”, Serie III, 2015.

En el país predominan los Leptosoles, con 52.6 millones de hectáreas, que representaron el 27.4% del territorio; Regosoles, con 27 millones de hectáreas (14.1%); Feozems, con 22.5 millones de hectáreas (11.7%); Calcisoles, con 19.6 millones de hectáreas (10.2%); Luvisoles, con 17.7 millones de hectáreas (9.2%), y Vertisoles con 16.5 millones de hectáreas (8.6%); en conjunto, esos 6 grupos ocupan 80.7% de la superficie nacional, mientras que los 19 restantes cubren una superficie aproximada de 36 millones de hectáreas (19.3%).^{10/}

La distribución de los principales grupos de suelo en México se muestra en el mapa siguiente:

10/ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), **Informe de la Situación del Medio Ambiente en México**, 2015.

PRINCIPALES GRUPOS DE SUELO EN MÉXICO



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la SEMARNAT, "Informe de la Situación del Medio Ambiente en México", 2015.

De las seis unidades de suelo dominantes en México, tres tienen características que las vuelven apropiadas para su aprovechamiento agrícola: los Luvisoles, Vertisoles y Feozems, que, en conjunto, representaron el 29.5% del territorio. El área destinada a labores agropecuarias ha crecido significativamente en las últimas décadas, ya que en los años setenta del siglo pasado, del área total ocupada por estos suelos, el 35.8% era utilizada en actividades agropecuarias (24.1% dedicado a la agricultura y 11.7% para pastizales ganaderos), alcanzando en 2011 el 44.7% (30.0% en agricultura y 14.7% en pastizales). Los otros tres grupos de suelo dominantes tienen propiedades que dificultan su aprovechamiento agrícola y aumentan su vulnerabilidad a la erosión.^{11/}

- Utilización del territorio

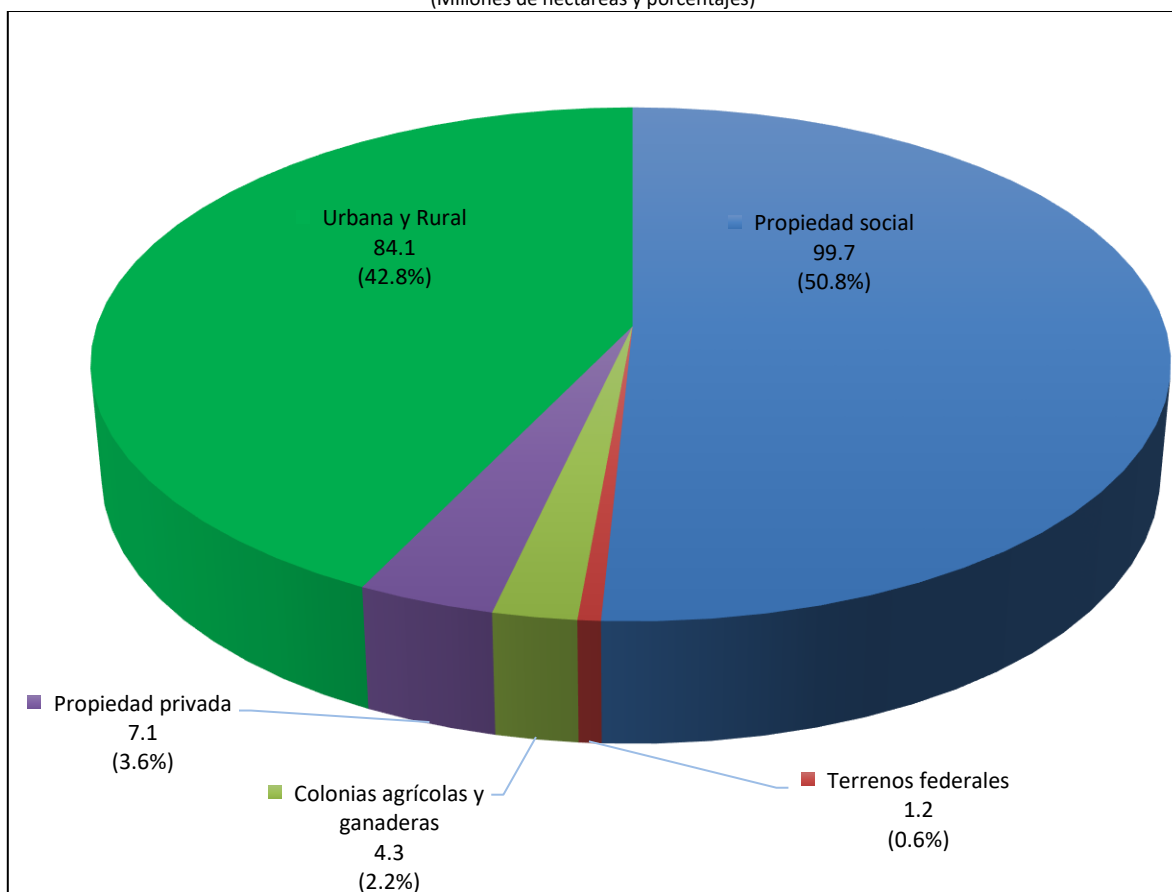
La utilización del territorio inicia con el reconocimiento de su propiedad. Ésta se refiere al derecho real que implica el ejercicio de las facultades jurídicas más amplias que el ordenamiento jurídico concede sobre un bien. En el artículo 27 de la CPEUM establece tres tipos de propiedad: pública, privada y social.^{12/}

En materia de utilización del territorio, del total de la superficie nacional, que asciende a 196.4 millones de hectáreas, 99.7 millones de hectáreas (50.8%) son propiedad social; 84.1 millones de hectáreas (42.8%), urbana y rural; 7.1 millones de hectáreas (3.6%), propiedad privada; 4.3 millones de hectáreas (2.2%), colonias agrícolas y ganaderas, y 1.2 millones de hectáreas (0.6%), terrenos federales, como se muestra en la gráfica siguiente:

11/ *Íd.*

12/ La propiedad social es una modalidad de la propiedad reconocida por la Constitución (fracción VII, artículo 27) respecto de la titularidad de derechos patrimoniales de ejidos y comunidades sobre sus bienes.

UTILIZACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL, 2018
(Millones de hectáreas y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del Registro Agrario Nacional (RAN), 2018.

De los 99.7 millones de hectáreas de propiedad social, el 82.6% (82.4 millones de hectáreas) corresponde a 29,690 ejidos y el 17.4% (17.3 millones de hectáreas), a 2,392 comunidades, como se muestra en el cuadro siguiente:

SUPERFICIE EJIDAL Y COMUNAL, 2017
 (Miles de hectáreas)

Entidad federativa	Ejidos	Comunidades	Total	Participación (%)
Nacional	82,408.6	17,292.1	99,700.7	100.0
Chihuahua	9,370.0	601.7	9,971.7	10.0
Durango	5,807.5	2,535.8	8,343.3	8.4
Oaxaca	1,650.1	5,837.7	7,487.8	7.5
Coahuila de Zaragoza	6,164.0	11.5	6,175.5	6.2
Sonora	4,934.0	1,148.7	6,082.7	6.1
Guerrero	3,239.3	1,718.5	4,957.8	5.0
Baja California	4,699.1	214.3	4,913.4	4.9
Baja California Sur	4,914.7	0.0	4,914.7	4.9
Chiapas	3,560.0	782.1	4,342.0	4.4
San Luis Potosí	3,919.2	140.4	4,059.6	4.1
Sinaloa	3,225.1	571.7	3,796.8	3.8
Zacatecas	3,654.5	98.0	3,752.5	3.8
Jalisco	2,343.0	806.0	3,148.8	3.2
Campeche	3,001.0	0.0	3,001.0	3.0
Michoacán de Ocampo	2,327.0	502.9	2,830.0	2.8
Quintana Roo	2,758.2	0.0	2,758.2	2.8
Veracruz de Ignacio de la Llave	2,689.7	124.2	2,814.0	2.8
Tamaulipas	2,402.4	182.8	2,585.2	2.6
Nayarit	1,198.5	952.1	2,150.6	2.2
Yucatán	2,190.2	1.1	2,191.4	2.2
Nuevo León	1,759.2	88.5	1,847.8	1.9
Puebla	1,211.4	339.1	1,550.5	1.6
Guanajuato	1,206.7	8.4	1,215.1	1.2
Estado de México	841.0	312.5	1,153.5	1.2
Tabasco	1,061.8	3.9	1,065.7	1.1
Hidalgo	799.0	138.4	937.4	0.9
Querétaro	478.5	58.3	536.8	0.5
Morelos	290.0	73.4	363.4	0.4
Colima	292.5	5.9	298.5	0.3
Aguascalientes	224.8	13.1	237.9	0.2
Tlaxcala	185.8	0.3	186.1	0.2
Ciudad de México	10.4	20.8	31.2	n.s.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, disponible en:
<http://www.snig.mx/cni/escenario.aspx?idOrden=1.1&ind=6205382316&-gen=10545&d=n>,
 consultado el 18 de septiembre de 2018.

n.s.: No significativo.

De acuerdo con el cuadro anterior, las entidades con mayor superficie de propiedad social son: Chihuahua con 9,971.7 miles de hectáreas, Durango con 8,343.3 miles de hectáreas y Oaxaca con 7,487.8 miles de hectáreas.

El comportamiento de la superficie ejidal en los últimos cinco años se muestra en el cuadro siguiente:

SUPERFICIE EJIDAL, 2013-2017
 (Miles de hectáreas)

Entidad federativa	2013 (a)	2014	2015	2016	2017 (b)	TMCA (%)	Diferencias (c= b-a)
Nacional	82,991.5	82,857.4	82,777.4	82,559.7	82,408.6	(0.2)	(583.5)
Campeche	2,937.6	2,938.3	2,941.0	2,911.5	3,001.0	0.5	63.4
Chiapas	3,553.4	3,553.5	3,557.9	3,563.3	3,560.0	n.s.	6.5
Oaxaca	1,644.4	1,645.8	1,649.4	1,650.7	1,650.1	0.1	5.7
Durango	5,803.0	5,799.2	5,803.1	5,804.1	5,807.5	n.s.	4.5
Tamaulipas	2,399.8	2,403.6	2,404.3	2,403.2	2,402.4	n.s.	2.5
Morelos	289.4	289.6	289.7	290.3	29.0	0.1	0.6
Ciudad de México	10.7	10.6	10.6	10.4	10.4	(0.8)	(0.3)
Zacatecas	3,656.4	3,655.7	3,656.0	3,655.9	3,654.5	n.s.	(1.9)
Tlaxcala	188.7	188.5	187.7	186.8	185.8	(0.4)	(2.9)
Puebla	1,215.1	1,215.8	1,215.9	1,211.7	1,211.4	(0.1)	(3.7)
Querétaro	483.2	483.5	482.9	480.2	478.5	(0.2)	(4.7)
Aguascalientes	229.7	228.1	227.6	226.0	224.8	(0.5)	(4.9)
Guerrero	3,245.3	3,244.4	3,240.1	3,238.5	3,239.30	n.s.	(6.0)
Colima	298.8	297.6	296.1	295.3	292.5	(0.5)	(6.4)
Estado de México	847.5	846.7	846.1	842.0	841	(0.2)	(6.5)
Nayarit	1,205.4	1,203.8	1,205.3	1,201.2	1,198.5	(0.1)	(6.9)
Michoacán	2,334.1	2,331.9	2,330.5	2,329.7	2,327.0	(0.1)	(7.1)
Hidalgo	807.6	806.8	805.2	801.8	799.0	(0.3)	(8.6)
Sinaloa	3,236.2	3,234.8	3,231.3	3,226.8	3,225.1	(0.1)	(11.1)
Tabasco	1,073.1	1,071.9	1,070.5	1,063.1	1,061.8	(0.3)	(11.3)
San Luis Potosí	3,931.0	3,928.2	3,927.9	3,923.1	3,919.2	(0.1)	(11.8)
Quintana Roo	2,770.0	2,767.3	2,762.0	2,766.1	2,758.2	(0.1)	(11.8)
Jalisco	2,359.4	2,361.8	2,357.8	2,348.5	2,343.0	(0.2)	(16.5)
Nuevo León	1,776.2	1,773.5	1,771.7	1,770.1	1,759.2	(0.2)	(17.0)
Baja California Sur	4,932.6	4,925.7	4,923.2	4,920.0	4,914.7	(0.1)	(17.9)
Guanajuato	1,225.8	1,221.3	1,218.1	1,212.1	1,206.7	(0.4)	(19.2)
Yucatán	2,222.4	2,215.6	2,210.7	2,205.8	2,190.2	(0.4)	(32.2)
Veracruz	2,745.8	2,743.3	2,736.5	2,711.2	2,689.7	(0.5)	(56.1)
Coahuila	6,223.3	6,214.3	6,205.7	6,176.1	6,164.0	(0.2)	(59.3)
Sonora	5,000.3	4,960.8	4,959.2	4,936.7	4,934.0	(0.3)	(66.4)
Chihuahua	9,439.1	9,427.4	9,424.7	9,385.8	9,370.0	(0.2)	(69.1)
Baja California	4,906.2	4,868.1	4,828.7	4,811.7	4,699.1	(1.1)	(207.1)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, disponible en: <http://www.snieg.mx/cni/escenario.aspx?idOr-den=1.1&ind=6205382314-&gen=10542&d=n>, consultado el 18 de septiembre de 2018.

n.s.: No significativo.

En el periodo 2013-2017, en el ámbito nacional, la superficie ejidal disminuyó en 0.2%, al pasar de 82,991.5 miles de hectáreas en 2013, a 82,408.6 miles de hectáreas en 2017. Lo anterior, debido a que 6 estados (Campeche, Chiapas, Oaxaca, Durango, Tamaulipas y Morelos) incrementaron su superficie, y se redujo en las 26 entidades federativas restantes.

El comportamiento en los últimos años de la superficie comunal, se muestra en el cuadro siguiente:

SUPERFICIE COMUNAL 2013-2017
 (hectáreas)

Entidad federativa	2013 (a)	2014	2015	2016	2017 (b)	TMCA (%)	Diferencia (c=b-a)
Nacional	17,135,230.3	17,157,588.8	17,262,347.0	17,299,057.4	17,292,166.8	0.2	156,936.5
Oaxaca	5,759,546.5	5,741,401.7	5,813,584.2	5,833,354.9	5,837,709.3	0.3	78,162.8
Durango	2,500,949.5	2,518,851.3	2,535,538.3	2,535,792.6	2,535,788.4	0.3	34,838.9
Chihuahua	585,967.5	585,967.5	585,967.5	601,730.2	601,730.2	0.7	15,762.7
Sinaloa	558,736.0	564,660.8	571,874.3	571,806.8	571,713.9	0.6	12,977.9
Puebla	328,599.3	326,112.5	338,568.9	339,080.6	339,080.6	0.8	10,481.3
Sonora	1,139,193.4	1,148,756.3	1,148,756.3	1,148,735.3	1,148,727.8	0.2	9,534.4
Estado de México	304,352.5	305,188.1	311,208.9	312,441.9	312,517.1	0.7	8,164.6
Guerrero	1,712,013.2	1,719,179.1	1,715,596.8	1,715,922.7	1,718,479.9	0.1	6,466.7
Tamaulipas	178,337.6	178,337.6	178,337.6	182,847.0	182,847.0	0.6	4,509.4
Nayarit	948,462.0	952,494.6	952,321.6	952,105.3	952,105.2	0.1	3,643.2
Michoacán	499,370.8	503,133.3	503,014.7	502,937.1	502,937.1	0.2	3,566.3
Jalisco	804,782.8	805,673.4	805,300.6	805,384.4	805,914.8	n.s.	1,131.9
Querétaro	58,263.9	58,263.9	58,364.5	58,344.3	58,344.3	n.s.	80.4
Aguascalientes	13,092.2	13,092.2	13,092.2	13,092.2	13,092.2	0.0	0.0
Coahuila	11,453.1	11,453.1	11,453.1	11,453.1	11,453.1	0.0	0.0
Colima	5,949.7	5,949.7	5,949.7	5,949.7	5,949.7	0.0	0.0
San Luis Potosí	140,363.5	140,363.5	140,363.5	140,363.5	140,363.5	0.0	0.0
Tabasco	3,881.9	3,881.9	3,881.9	3,881.9	3,881.9	0.0	0.0
Yucatán	1,155.4	1,155.4	1,141.8	1,141.8	1,141.8	(0.3)	(13.5)
Zacatecas	98,023.7	98,023.7	98,023.7	98,023.7	98,003.7	0.0	(20.0)
Tlaxcala	278.9	278.9	278.9	251.2	251.2	(2.6)	(27.7)
Morelos	73,427.1	73,490.8	73,376.5	73,376.5	73,396.0	n.s.	(31.1)
Hidalgo	138,456.0	138,456.0	138,460.8	138,396.0	138,396.0	n.s.	(60.0)
Guanajuato	8,559.6	8,559.6	8,559.6	8,608.0	8,377.7	(0.5)	(181.9)
Veracruz	124,864.1	124,838.5	124,688.1	123,976.8	124,227.8	(0.1)	(636.3)
Ciudad de México	22,419.0	22,419.3	22,419.3	20,822.8	20,822.8	(1.8)	(1,596.2)
Nuevo León	91,615.6	91,615.6	91,615.6	88,530.0	88,529.9	(0.9)	(3,085.7)
Baja California	221,498.0	214,267.7	214,267.7	214,267.7	214,267.7	(0.8)	(7,230.3)
Chiapas	801,617.5	801,722.8	796,340.4	796,439.5	782,116.2	(0.6)	(19,501.3)
Baja California Sur	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Campeche	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Quintana Roo	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, disponible en: <http://www.snieg.mx/cni/escenario.aspx?idOrden=1.1&ind=6205382314&gen=10542&d=n>, consultado el 18 de septiembre de 2018.

s.d.: Sin datos.

n.s.: No significativo.

En el periodo 2013-2017, a nivel nacional, la superficie comunal aumentó en 0.2%, al pasar de 17,135,230.3 hectáreas en 2013, a 17,292,166.8 hectáreas en 2017. Lo anterior obedeció a que la superficie disminuyó en 11 entidades federativas (Yucatán, Zacatecas, Tlaxcala, Morelos, Hidalgo, Guanajuato, Veracruz, Ciudad de México, Nuevo León, Baja California y Chiapas), por un total de 32,273.0 hectáreas, en tanto que 13 entidades (Oaxaca, Durango, Chihuahua, Sinaloa, Puebla, Sonora, Estado de México, Guerrero, Tamaulipas, Nayarit, Michoacán, Jalisco y Querétaro) tuvieron un incremento total de 189,320.5 hectáreas.

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en sus artículos 62, primer párrafo, y 63, de conformidad con el marco legal agrario, permite que núcleos agrarios regularicen la tenencia de predios (mediante la emisión de certificados) en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares en coordinación con las autoridades municipales, en los siguientes términos:

"Art. 62.- El aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios. [...]"

"Art. 63.- Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento, así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberá ajustarse a esta ley, a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano, a la zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia y a las normas mexicanas o normas oficiales mexicanas aplicables en la materia. En estos casos, se requiere la autorización del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad."

Bajo ese contexto, la superficie destinada a la reserva de crecimiento del asentamiento humano de los ejidos que han sido certificados en los últimos cinco años se muestra en el cuadro siguiente:

SUPERFICIE DE RESERVA PARA EL CRECIMIENTO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, 2013-2017
 (Hectáreas)

Entidad federativa	2013 (a)	2014	2015	2016	2017 (b)	TCMA	Diferencia (c=b-a)
Nacional	165,916.0	169,083.0	169,594.7	169,561.9	170,175.6	0.6	4,259.6
Jalisco	4,218.1	4,737.1	4,740.5	4,740.5	5,678.8	7.7	1,460.7
Chihuahua	13,252.6	13,866.3	13,844.4	13,844.4	13,880.2	1.2	627.6
Sonora	6,384.5	6,795.2	6,795.2	6,783.2	6,949.1	2.1	564.6
San Luis Potosí	12,195.0	12,566.1	12,745.0	12,750.7	12,750.7	1.1	555.7
Chiapas	4,228.3	4,447.7	4,639.0	4,403.2	4,554.8	1.9	326.5
Zacatecas	17,642.1	17,751.6	17,855.8	17,861.3	17,923.9	0.4	281.8
Guerrero	443.0	672.9	701.6	701.6	698.1	12.0	255.1
Veracruz	2,454.6	2,790.0	2,787.4	2,878.7	2,706.7	2.5	252.1
Guanajuato	3,670.0	3,783.8	3,784.0	3,799.0	3,886.7	1.4	216.7
Morelos	30.2	31.4	31.4	31.4	211.9	62.8	181.7
Oaxaca	2,110.8	2,174.6	2,277.6	2,268.2	2,277.7	1.9	166.9
Hidalgo	1,969.3	2,021.2	2,030.9	2,030.9	2,030.9	0.8	61.6
Michoacán	2,993.5	3,050.1	3,050.1	3,051.6	3,046.6	0.4	53.1
Tamaulipas	4,968.6	5,006.3	5,006.3	5,146.6	5,000.9	0.2	32.3
Tabasco	807.7	807.7	807.7	807.7	827.6	0.6	19.9
Yucatán	21,052.0	21,071.8	21,071.8	21,071.8	21,071.8	0.0	19.9
Nayarit	511.2	511.2	511.2	514.3	513.4	0.1	2.2
Aguascalientes	2,168.1	2,168.1	2,168.1	2,168.1	2,168.1	0.0	0.0
Baja California	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	0.0	0.0
Baja California Sur	5,369.0	5,369.0	5,369.0	5,369.0	5,369.0	0.0	0.0
Colima	59.9	59.9	59.9	59.9	59.9	0.0	0.0
Durango	7,142.1	7,142.3	7,142.3	7,142.3	7,142.1	0.0	0.0
Nuevo León	6,409.3	6,409.3	6,409.3	6,409.3	6,409.3	0.0	0.0
Tlaxcala	136.9	136.9	136.9	136.9	136.9	0.0	0.0
Coahuila	5,275.8	5,275.6	5,275.6	5,274.8	5,274.8	n.s.	(1.0)
Campeche	8,343.0	8,343.0	8,343.0	8,305.8	8,305.9	(0.1)	(37.1)
Querétaro	200.8	200.8	200.8	200.8	158.8	(5.7)	(42.0)
Sinaloa	324.1	324.1	324.1	324.1	276.2	(3.9)	(47.9)
Puebla	414.6	415.4	423.7	423.7	340.7	(4.8)	(73.9)
Estado de México	975.8	988.4	896.9	896.9	896.9	(2.1)	(78.9)
Quintana Roo	30,161.7	30,161.7	30,161.7	30,161.7	29,623.7	(0.4)	(538.0)
Ciudad de México	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, disponible en: <http://www.snieg.mx/cni/escenario.aspx?idOr-den=1.1&ind=6205382314&gen=10542&d=n>, consultado el 18 de septiembre de 2018.

s.d.: Sin datos.

n.s.: No significativo.

De acuerdo con las cifras del Registro Agrario Nacional (RAN), en los últimos cinco años, los estados con la mayor tasa de crecimiento de su superficie reservada para asentamientos humanos son Morelos, con un 62.8%, y Guerrero, con 12.0%, en tanto que, por tamaño de la superficie, los que más crecieron fueron Jalisco, con 5,678.8 hectáreas, y Chihuahua, con 627.6 hectáreas.

En el ámbito nacional, las reservas crecieron 0.6% (4,259.6 hectáreas), al pasar de 165,561.9 hectáreas a 170,175.6 hectáreas en 2017, en tanto que siete entidades federativas (Coahuila, Campeche, Querétaro, Sinaloa, Puebla, Estado de México y Quintana Roo) la han disminuido.

Adicionalmente, en materia de utilización del suelo, le compete al Instituto Nacional del Suelo Sustentable, entre otros, "constituir reservas territoriales y suelo apto para el desarrollo (...)" y "coadyuvar con la SEDATU en la integración y coordinación de un inventario nacional de suelo.

b) Conservación y preservación ambiental

El ordenamiento ecológico del territorio es un instrumento de la política ambiental que está regulado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) desde 1988. La falta de una planeación adecuada respecto de la vocación de la tierra, sumada al crecimiento desmedido y poco ordenado de las manchas urbanas, ha traído como consecuencia que los ecosistemas en general, pero, sobre todo, en grandes centros de población, se vean casi extintos. Por lo anterior, en este apartado se analizan los temas de áreas naturales protegidas, biodiversidad y vegetación, así como las externalidades por el uso de automóvil, y la movilidad sustentable.

La LGEEPA establece que se debe entender que el ordenamiento ecológico del territorio es considerado de utilidad pública, por lo que los intereses públicos deben prevalecer por encima de cualquier interés particular cuando se trata de aprovechar y proteger los ecosistemas del país. Su objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas para lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de éstos.

En México existen 182 áreas naturales protegidas, que cuentan con una superficie de 90,839,522.0 hectáreas, las cuales se circunscriben en 44 reservas de la biosfera, 40 áreas de protección de flora y fauna, 18 santuarios, 8 áreas de protección de recursos naturales, 5 monumentos naturales y 67 parques nacionales, como se muestra en la tabla siguiente:

ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE MÉXICO

Categoría	Superficie (hectáreas)	Participación (%)
Reserva de la Biosfera	62,952,750.0	69.3
Parque Nacional	16,220,099.0	17.8
Monumento Natural	16,269.0	n.s.
Área de Protección de Recursos Naturales	4,503,345.0	4.9
Área de Protección de Flora y Fauna	6,966,864.0	7.6
Santuario	150,193.0	0.2
Otros	30,001.5	n.s.
TOTAL	90,839,522.0	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). Disponible en: <<https://www.gob.mx/conanp/-acciones-y-programas/sistema-de-informaciongeografica-de-las-areas-naturales-protegidas>>, consultado el 28 de septiembre de 2018

n.s.: No significativo.

Con el análisis del cuadro anterior, se determinó que la reserva de la biosfera ocupa la mayor superficie con el 69.3% del total de las áreas naturales protegidas (90,839,522.0 hectáreas).

Las 182 áreas naturales protegidas se distribuyen en 9 regiones: Península de Baja California y Pacífico Norte (43,471,482.3 hectáreas); Noroeste y Alto Golfo de California (2,230,372.4 hectáreas); Norte y Sierra Madre Occidental (2,301,009.0 hectáreas); Noreste y Sierra Madre Oriental (3,246,338.9 hectáreas); Occidente y Pacífico Centro (15,526,963.0 hectáreas); Centro y Eje Neovolcánico (1,729,163.7 hectáreas); Planicie Costera y Golfo de México (2,310,190.2 hectáreas); Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur (11,461,244.4 hectáreas), y Península de Yucatán y Caribe Mexicano (8,562,758.1 hectáreas), como se muestra en el mapa siguiente:

182 AREAS NATURALES PROTEGIDAS DE MÉXICO



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). Disponible en: < <https://www.gob.mx/conanp/acciones-y-programas/sistema-de-informacion-geografica-de-las-areas-naturales-protegidas>>, consultado el 28 de septiembre de 2018.

México es una nación privilegiada por las características de su territorio, ya que el 1.3% de la superficie terrestre cuenta con más del 10.0% de toda la biodiversidad conocida por la ciencia. El tamaño, geografía y diversidad climática del país permiten que exista una gran variedad de ecosistemas. ^{13/} Para 2011, se había transformado alrededor del 17.4% (33.7 millones de hectáreas) de vegetación natural a otros usos del suelo, como se muestra a continuación:

CAMBIOS DE USO DEL SUELO Y VEGETACIÓN EN MÉXICO
 (Hectáreas)

Ecosistema	Potencial (a)	2002	2007	2011 (b)	% en el cambio de uso de suelo $c=((b-a)/a)*100$
Total	193,910,669.5	162,127,865.0	160,683,682.2	160,204,396.3	(17.4)
Matorral xerófilo	55,920,520.1	50,782,463.9	50,444,636.4	50,154,036.4	(10.3)
Bosque templado	43,955,622.2	32,341,236.7	32,300,686.5	32,268,427.6	(26.6)
Selva subhúmeda	35,870,558.3	23,468,976.0	22,946,644.1	22,545,475.6	(37.1)
Pastizal inducido o cultivado	n.d.	18,901,998.3	19,019,781.2	19,107,897.0	n.c.
Pastizal natural	16,279,080.9	10,315,818.1	9,896,425.0	9,793,542.4	(39.8)
Selva húmeda	19,255,333.9	9,468,319.8	9,155,343.8	9,167,990.5	(52.4)
Otros tipos de vegetación	11,023,870.4	6,473,339.5	6,395,035.4	6,276,594.2	(43.1)
Vegetación halófila y gipsófila	5,336,445.4	5,037,665.1	4,430,667.3	4,497,999.4	(15.7)
Zonas urbanas o desprovistas de vegetación	n.d.	1,274,520.1	1,618,386.3	1,883,883.7	n.c.
Bosque mesófilo de montaña	3,088,255.8	1,825,209.3	1,841,776.7	1,853,453.1	(40.0)
Otra vegetación hidrófila	1,730,083.2	1,276,827.7	1,646,723.7	1,651,249.6	(4.6)
Manglar	1,450,899.3	924,655.1	945,840.2	939,584.0	(35.2)
Plantación forestal	n.d.	36,835.4	41,735.6	64,262.8	n.c.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la SEMARNAT, ecosistemas terrestres, disponible en:
http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen14/02_ecosistemas/2_2.html, consultado el 14 de agosto de 2018.

n.d.: No disponible.

n.c.: No cuantificable.

Los tipos de vegetación que habían perdido mayor superficie hasta esa fecha fueron las selvas (52.4% de su superficie original), seguidas por otros tipos de vegetación (43.1%), y los bosques mesófilos de montaña (40.0%).

La destrucción ambiental del país también puede asociarse con un costo, el cual, de acuerdo con el INEGI, en 2003, fue de 754,000.0 millones de pesos, equivalentes al 10.0% del Producto Interno Bruto (PIB) de ese año; para 2006, el deterioro ambiental equivalió a 903,724.0 millones de pesos, un incremento del 19.8% (149,724.0 millones de pesos) respecto de 2003. En contraposición, los gastos de protección al medio ambiente en 2006 representaron apenas el 0.6% del PIB (aproximadamente 58,000.0 millones de pesos). ^{14/}

El crecimiento del país ha estado lejos de ser ambientalmente sustentable. Paralelamente al aumento del PIB crecieron las emisiones de bióxido de carbono (CO₂) —el principal gas responsable

13/ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **¿Y el medio ambiente? Problemas en México y el mundo**, México, 2007.

14/ Greenpeace, **La destrucción de México, La realidad ambiental del país y el cambio climático**, México 2009.

del efecto invernadero, y del cual México es responsable de alrededor del 1.5% de las emisiones globales—, ^{15/} la generación de residuos de distintos tipos y la descarga de aguas residuales, a la vez que la cubierta de bosques y selvas se redujo. Esta pérdida y deterioro del capital natural viene acompañada de importantes costos económicos. Según cálculos del INEGI, el costo total del agotamiento y la degradación ambiental (CTADA) representó el 6.5% del PIB en 2011. ^{16/}

De acuerdo con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), 34.0 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 del 20.0% de las emisiones del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI). ^{17/}

En materia económica, en cinco ciudades (Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Puebla-Tlaxcala, y León), se estimó el valor de las externalidades negativas de congestionamiento, contaminación local, emisión de gases de efecto invernadero y de accidentes para estas zonas metropolitanas, como se muestra a continuación:

ESTIMACIÓN DE EXTERNALIDADES ASOCIADAS AL USO DEL AUTOMÓVIL EN ZONAS METROPOLITANAS SELECTAS DE MÉXICO, 2009
 (Millones de pesos)

Zona	Contaminación local	Cambio climático	Accidentes viales	Congestión	Ruido	Total	PIB regional	% del PIB regional
Valle de México	14,396.0	6,717.0	10,332.0	82,163.0	8,321.0	121,929.0	2,668,965	4.6
Monterrey	2,282.0	1,065.0	5,843.0	11,485.0	1,319.0	21,994.0	777,747	2.8
Guadalajara	2,795.0	1,304.0	4,970.0	10,635.0	1,615.0	21,319.0	457,216	4.7
Puebla-Tlaxcala	996.0	465.0	1,317.0	1,894.0	575.0	5,247.0	290,178	1.8
León	506.0	236.0	1,250.0	321.0	293.0	2,606.0	166,254	1.6
Total	20,975.0	9,787.0	23,712.0	106,498.0	12,123.0	173,095.0	4,360,362	4.0
Porcentaje (%)	12.1	5.7	13.7	61.5	7.0	100.0	n.a.	n.a.

FUENTE: Medina Ramírez, S., La importancia de reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos, 2012, p. 37.

n.a.: No aplica.

La suma de estas externalidades tuvo un costo social de 173,095.0 millones de pesos en 2009, equivalente al 4.0% del PIB total de estas ciudades (4,360,362 millones de pesos). El mayor costo a la sociedad correspondió a la congestión vehicular, al representar el 61.5% del total, seguido de accidentes (13.7%), contaminación local (12.1%), ruido (7.0%), y emisión de gases de efecto invernadero (5.7%).

15/ *Id.*

16/ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, **Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas económicas y ecológicas de México 2003-2011, año base 2008**, México, 2013.

17/ Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, **Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI)**, México, 2010.

Hasta la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, ningún plan gubernamental había incluido a la movilidad sustentable dentro de sus objetivos. La inexistencia de políticas de movilidad sustentable dentro de la agenda gubernamental también se vio reflejada en la carencia de marcos legales, capacidades técnicas y financiamiento adecuados para la incorporación e integración del tema a los planes y proyectos de desarrollo urbano en el ámbito local. Las escasas capacidades técnicas y financieras en las instituciones públicas en el ámbito local no han favorecido a la correcta planeación y gestión de la movilidad sustentable en las ciudades; un ejemplo de ello es la cantidad de recursos de origen federal que los municipios destinan a políticas que fomentan el uso del automóvil. Estos recursos, lejos de ayudar a mejorar la calidad de vida en las ciudades, han contribuido a promover el uso del automóvil individual.^{18/}

Al respecto, en cuanto a la movilidad en las localidades urbanas, el 31.0% de la población considera que los principales problemas con el transporte público son la falta de unidades o la circulación poco frecuente (15.0%); delincuencia, inseguridad o robos (8.0%), así como las unidades en mal estado o sucias (8.0%), entre otros. Aunado a esta problemática que perciben los ciudadanos referente al transporte público y a las deficiencias en la planificación de medios de transporte masivos, se encuentra el hecho de que no se han establecido las condiciones para la realización de viajes en medios sustentables como caminar o el uso de la bicicleta, por lo que el 14.0% de la población en localidades urbanas declara no salir a caminar y el 50.0% nunca utiliza la bicicleta para desplazarse a alguna de sus actividades.^{19/}

La población percibe que los recursos necesarios para utilizar medios sustentables en los que puedan realizar sus traslados se encuentran en malas condiciones. Por ejemplo, el 67.0% de los encuestados califica entre regular y pésimo el estado de las banquetas; el 22.0% manifiesta descontento con la falta de alumbrado, y el 15.0% manifiesta descontento con el hecho de que su calle no está pavimentada o que existen baches.

18/ Instituto Mexicano para la Competitividad y Centro Mario Molina, **100 ideas para las Ciudades de México, México: cts EMBARQ, México, 2013.**

19/ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, **Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018**, publicado en el DOF el 30 de abril de 2014.

c) Gestión integral de riesgo

En el Diagnóstico Nacional de los Asentamientos Humanos ante el riesgo de desastres, se señala que “La inadecuada planeación en el ordenamiento del territorio y de las políticas para la reducción del riesgo; la deficiente aplicación de la normativa tanto federal como estatal; la falta de medidas que induzcan a una localización más segura de los asentamientos humanos; el insuficiente manejo de las cuencas hidrográficas; el deterioro ambiental; la marginación; la escasa operación de sistemas de alerta temprana, y la insuficiente cultura de prevención y mitigación, entre otros, han dado como resultado que hoy en día alrededor de 90.0 millones de habitantes en el país resida en zonas de riesgo frente a diversos tipos de fenómenos de origen natural, tales como terremotos, tormentas, ciclones, inundaciones e incendios forestales, lo que representa un riesgo permanente para su seguridad; de esos 90.0 millones, el 70.0% habita en zonas urbanas, el 9.5% en zonas semiurbanas y el resto (20.5%) en zonas rurales”.^{20/}

De acuerdo con el Índice de Riesgos de la UNAM, en 2009, 617 municipios (24.9%), de los 2,473^{21/} que integran el país, estaban identificados con un alto y muy alto índice global de riesgos, lo que los hacía vulnerables a fenómenos como sismos, erupciones volcánicas, huracanes, inundaciones y deslizamientos. Diversas experiencias de desastres de gran magnitud ocurridos en los últimos 20 años han marcado la vida de muchas ciudades y regiones del país con serias implicaciones sobre la población, la infraestructura y los sectores económicos.^{22/}

La República Mexicana, por su situación geográfica, está expuesta a ciclones tropicales, principalmente durante el verano, y a frentes polares que causan fuertes precipitaciones en todo el país. Asimismo, se registran más de 90 sismos por año con magnitud superior a 4.0 grados en la escala de Richter, lo que equivale al 6.0% de todos los movimientos telúricos registrados en el mundo.^{23/}

20/ Secretaría de Desarrollo Social, **Diagnóstico nacional de los asentamientos humanos ante el riesgo de desastres**, 2010, p. 4.

21/ Incluye 16 alcaldías de la Ciudad de México

22/ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **Atlas del agua en México, 2012, y Conferencia Nacional de Gobernadores, Regiones hidrológicas**, México, 2007.

23/ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, **Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018**, p. 71.

En el ámbito nacional, el 11.0% de las viviendas en localidades urbanas se ubica cerca o sobre el cauce de un río; el 2.3% se encuentra sobre rellenos sanitarios, cuevas o minas y el 9.0% sobre barrancas,^{24/} por lo que el 22.3% de las viviendas urbanas se ubican en zonas de alto riesgo.

Por lo anterior, es necesario contar con el Atlas de Riesgos, ya que es el documento que diagnostica, pondera y detecta los peligros, vulnerabilidades y riesgos en el espacio geográfico; integra información sobre áreas susceptibles de impacto por fenómenos naturales; niveles de peligro según el grado de exposición del territorio ante fenómenos naturales (zonas de riesgo), así como la elaboración de índices de vulnerabilidad de la población asentada en zonas de riesgo y estrategias de prevención de desastres y mitigación de riesgos.^{25/}

De acuerdo con el diagnóstico del Programa Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), al mes de agosto de 2013, se encontraban en proceso de regularización más de 370.0 miles de predios que representaron 21.0 miles de hectáreas en 2,167 asentamientos humanos irregulares.

Asimismo, el suelo en las ciudades ha perdido su función social y se ha mercantilizado en extremo, lo que ha limitado las posibilidades del Estado de ofrecer suelo de manera directa para usos y funciones urbanas prioritarias: lotes habitacionales para las familias más pobres, suelo para infraestructura y equipamientos urbanos, espacios públicos y áreas verdes, entre otros. En las últimas cuatro décadas, se escrituraron casi 2.7 millones de lotes a favor de sus ocupantes. Sin embargo, la regularización ha disminuido ya que, en 2012, se escrituraron casi 16.0 miles de propiedades frente a 119.0 miles en 1998, lo que representó un descenso del 86.6%, y se estima persistan en el país 5.0 millones de lotes habitacionales informales, irregulares o ilegales y 15.0 millones de inmuebles sin escrituras. En el ámbito nacional se calcula un promedio de 90.0 miles de lotes irregulares que se fraccionan cada año, lo que implica a alrededor de 360.0 miles de habitantes.

24/ Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México, **Estudio para la Elaboración del Índice de Riesgo de las Ciudades del Sistema Urbano Nacional con Mayor Recurrencia a Desastres**, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México, 2009.

25/ *Id.*

B) Desarrollo Urbano

Respecto al desarrollo urbano, éste se integra por los subcomponentes de fundación y crecimiento, y conservación y mejoramiento, los cuales, para efectos de esta evaluación, se agruparán de la manera siguiente: fundación y crecimiento, porque implican expansión territorial, y conservación y mejoramiento, que no la implican.

a) Fundación y crecimiento

Respecto de la fundación y crecimiento, se identificó que el número de ciudades se incrementó 4.4% en los últimos 8 años, ya que, en el Sistema Urbano Nacional ^{26/} 2010, el número de ciudades ascendió a 384, y en el Sistema Urbano Nacional 2018 se reportaron 401 ciudades, habitadas por 92.7 millones de personas, lo cual representó el 74.2% del total nacional, 2.1% más que en 2010. De las 401 ciudades, 74 fueron zonas metropolitanas; ^{27/} 132, conurbaciones, ^{28/} y 195 centros urbanos. ^{29/} Las primeras concentraron a la mayoría de la población, con 78.3 millones de habitantes (84.5%), les siguieron los centros urbanos, con 7.3 millones (7.9%) y las conurbaciones, con 7.0 millones (7.6%). Dicha distribución se muestra en el cuadro siguiente:

CIUDADES POR TAMAÑO DE POBLACIÓN, 2018

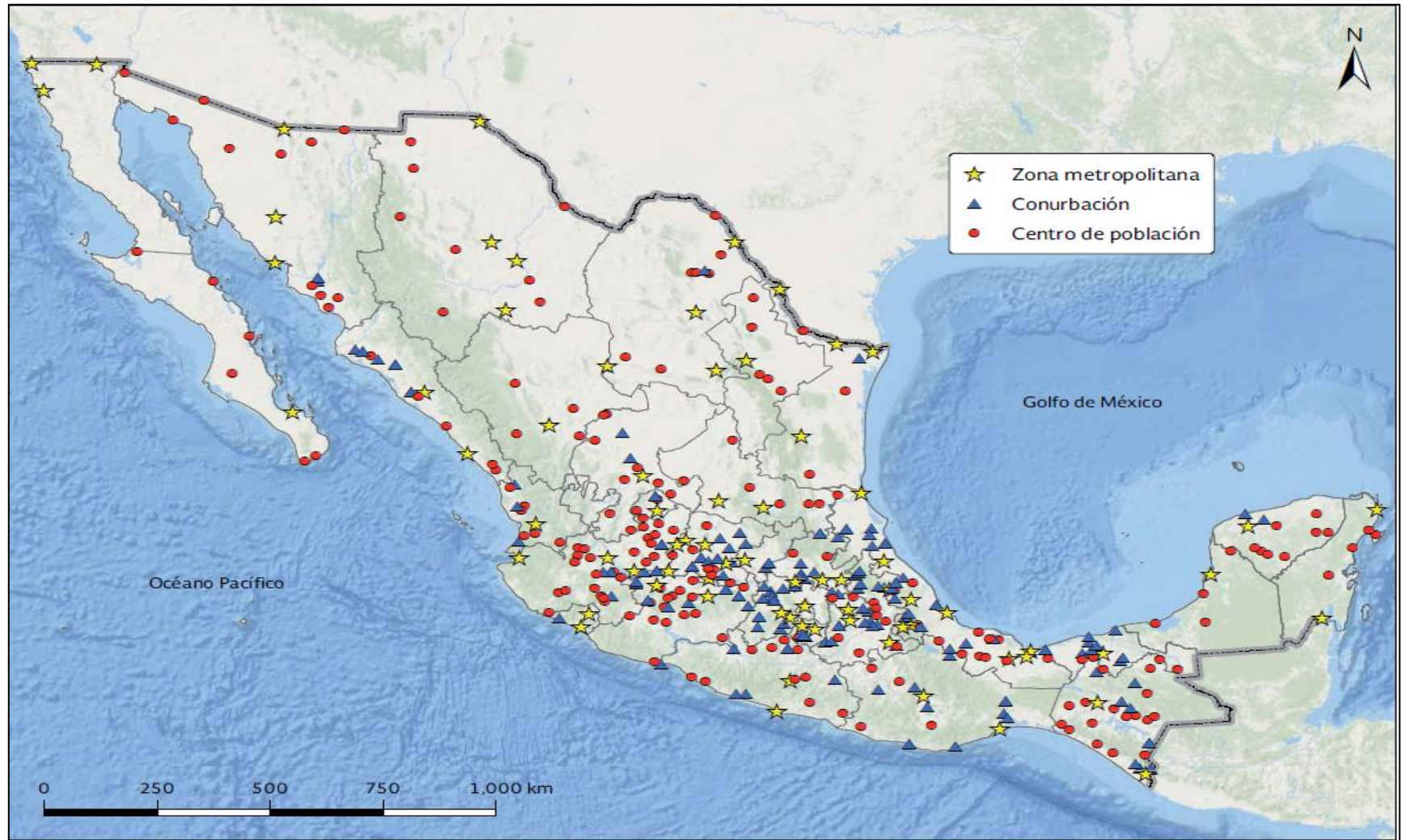
Tamaño de población	Total		Zonas Metropolitanas		Conurbaciones		Centros Urbanos	
	Ciudades	Población	Ciudades	Población	Ciudades	Población	Ciudades	Población
Sistema Urbano Nacional	401	92,609,144	74	78,290,408	132	7,017,935	195	7,300,800
5 millones o más	2	26,861,070	2	26,861,070	0	0	0	0
1 millón a 4,999,999	13	23,807,517	13	23,807,517	0	0	0	0
500 mil a 999,999	22	17,103,639	22	17,103,639	0	0	0	0
100 mil a 499,999	64	15,080,328	37	10,518,181	14	2,781,829	13	1,780,318
50 mil a 99,999	46	3,033,754	0	0	22	1,466,501	24	1,567,253
15 mil a 49,999	254	6,722,834	0	0	96	2,769,605	158	3,953,229

FUENTE: Comisión Nacional de Población, Sistema Urbano Nacional, México, 2018.

La georreferenciación de las 74 zonas metropolitanas, 132 conurbaciones y 195 centros urbanos se muestra en el mapa siguiente:

- 26/ El Sistema Urbano Nacional es el conjunto de ciudades que se encuentran relacionadas funcionalmente, y cualquier cambio significativo en alguna de ellas propicia, en mayor o menor medida, alteraciones en las otras.
- 27/ Se refiere a los centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional.
- 28/ Es la continuidad física y demográfica que forman dos o más centros de población.
- 29/ Se refiere a las ciudades con 15.0 miles de habitantes o más, que no reúnen características de conurbación o zona metropolitana.

SISTEMA URBANO NACIONAL POR TIPO DE CIUDAD, 2018



FUENTE: Consejo Nacional de Población, Sistema Urbano Nacional, México, 2018.

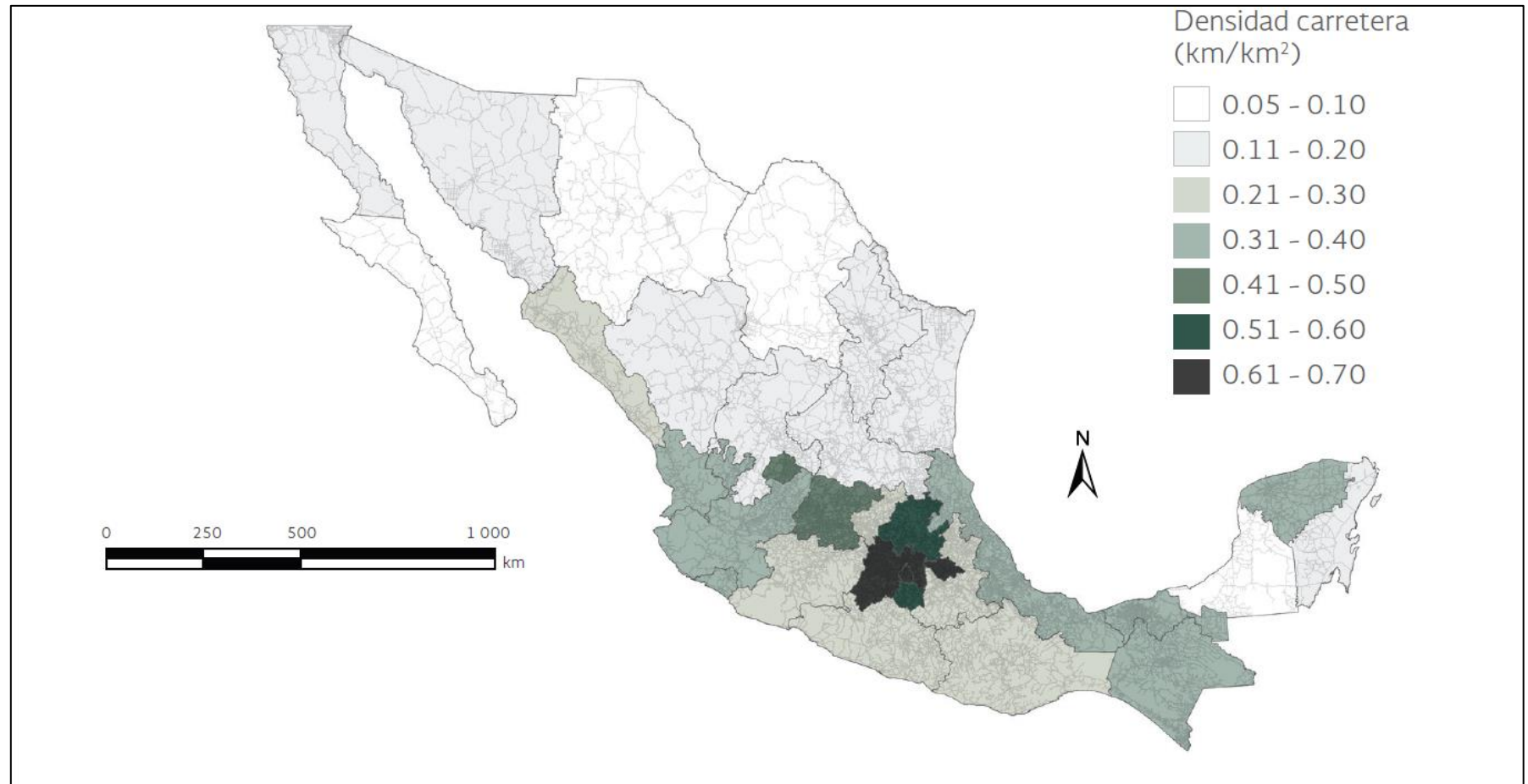
b) Conservación y mejoramiento

Respecto de la conservación, uno de los factores que tiene afectación directa en el medio ambiente es la creación de infraestructura carretera. A finales de los años sesenta existían 44,890 Km de carreteras; para 2013, eran 379,000 km. Fue a partir de la década de los setenta cuando inició el proceso de ampliación del sistema carretero; éste creció 25,374 kilómetros entre 1980 y 1990 (2,537 km/año); 95,111 kilómetros entre 1990 y 2000 (9,511 km/año) y casi 46,000 kilómetros entre 2000 y 2013 (3,530 km/año). Aunque no se tiene un estudio formal acerca de los impactos ambientales atribuidos al crecimiento de la infraestructura carretera en México, se observa la relación entre la densidad de caminos y la cubierta de vegetación natural: los estados con mayor densidad de caminos ^{30/} son aquéllos que tienen la menor proporción de su superficie con cobertura vegetal natural remanente. ^{31/}

30/ Se refiere a los kilómetros de carretera construidos por kilómetro cuadrado.

31/ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), **Informe de la Situación del Medio Ambiente en México**, 2015.

DENSIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA CARRETERA EN MÉXICO, 2013



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la SEMARNAT.

El estado de Tlaxcala, que tiene la mayor densidad de carreteras (cerca de 0.7 km/km²), también posee la menor cobertura natural del país (18.2% de su superficie); por el contrario, Coahuila (0.056 km/km²) y Chihuahua (0.053 km/km²) poseen la menor densidad de carreteras y tienen porcentajes de conservación del 91.7% y el 88.1% de su vegetación natural. Lo anterior se debe a que la construcción de caminos suele tener efectos adversos sobre el ambiente, pues es uno de los factores que propicia la colonización y el desarrollo de nuevos centros de población o explotación de recursos naturales.^{32/}

En materia de mejoramiento, es importante analizar cómo han evolucionado los espacios públicos, los factores que han contribuido a su deterioro, y las acciones realizadas por el Gobierno Federal para su recuperación.

Los espacios públicos se vinculan con el mejoramiento, ya que son un elemento clave dentro de las políticas urbanas, en tanto que existe una relación histórica entre ciudad y espacio público que permite identificar cambios en el tiempo; por ejemplo, que el espacio público precedió a la ciudad y que fue el punto de partida para su nacimiento.

Las ciudades se estructuraron, en sus inicios, a partir del espacio público, tal como lo señala la Ley de Indias en el Título 7: “Y cuando hagan la planta del lugar, repártanlo por sus plazas, calles y solares a cordel de regla, comenzando desde la Plaza Mayor, y sacando desde ella las calles a las puertas y caminos principales”.^{33/}

Conceptualmente el espacio público es el lugar de encuentro donde cualquier persona tiene derecho de circular y se caracteriza por ser un ámbito abierto por y para el ejercicio de la vida en sociedad; representa el lugar idóneo para el desarrollo de actividades deportivas, recreativas, artístico-culturales y de esparcimiento; para el uso y disfrute de la comunidad las 24 horas del día.^{34/}

Respecto de la influencia del entorno físico en el comportamiento humano, existen modelos teóricos que proponen una relación determinista del entorno sobre el tipo de fenómenos humanos, incluidos el surgimiento y caída de sociedades. Se asume que los espacios públicos

32/ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), **Informe de la Situación del Medio Ambiente en México, 2015**.

33/ Ramírez Kuri, Patricia, **La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada**, Universidad Autónoma de México, México, 2016, p. 14.

34/ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), **Documento Diagnóstico de Rescate de Espacios Públicos**, 2010, p. 37.

correctamente diseñados y con mantenimiento adecuado fomentan la inclusión social y el civismo, además de que contribuye a la cohesión social y la satisfacción residencial, mientras que el espacio público de baja calidad (con un deterioro físico) incita a comportamientos antisociales.^{35/}

El descuido y la falta de civismo en los entornos en los que la gente reside o transita contribuyen a fomentar la sensación de inseguridad y la percepción de riesgo. Recientemente se ha comprobado la influencia de estos síntomas de deterioro en las percepciones de miedo, riesgo percibido y la satisfacción con la comunidad, tanto en los residentes a nivel individual como a nivel colonial.^{36/}

Los espacios públicos, como subconjunto del espacio urbano, enfrentan también un proceso de deterioro que se ha acentuado en los últimos años. Aunque son muchos los factores que han contribuido a la degradación de estos lugares, debido a la gran cantidad de actores que convergen dentro de ellos, es posible señalar entre las principales causas las siguientes:

- El deterioro de las condiciones físicas de los espacios, originado por la falta de atención y recursos que las administraciones locales destinan a ellos.
- La falta de participación ciudadana en la preservación de los mismos, debido al debilitamiento de los vínculos sociales entre los diferentes grupos de la población.
- La apropiación excluyente de los espacios públicos por parte de grupos o personas dedicadas a actividades delictivas o antisociales, convirtiéndolos así en lugares estigmatizados o restringidos.

Los espacios públicos han dejado de ser lugares de esparcimiento, recreación y convivencia; por el contrario, se han convertido en escenarios de una inmensa variedad de conflictos sociales. Su deterioro se ha visto reflejado en la pérdida de cohesión social, así como en la desaparición de los mecanismos de identificación entre los habitantes de las ciudades, aunado a que la pauperización de grandes sectores de la población ha derivado en la proliferación de la inseguridad, la delincuencia y la violencia urbana.^{37/}

35/ Colegio de México, **Evaluación de la Percepción de Inseguridad, Satisfacción y Cohesión Social en Espacios Públicos**, México, 2010, p. 5

36/ Colegio de México, **Evaluación de la Percepción de Inseguridad, Satisfacción y Cohesión Social en Espacios Públicos**, México, 2010, p. 9 y 10.

37/ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), **Documento Diagnóstico de Rescate de Espacios Públicos**, 2010, p. 10 y 16.

En la actualidad, no se cuenta con información suficiente y oportuna acerca de cuántos espacios públicos hay en las ciudades y zonas metropolitanas del país con problemas de deterioro o abandono. Si bien los gobiernos locales pueden contar con inventarios de espacios y equipamientos urbanos, e identificar cuáles de ellos se encuentran en mal estado, no hay ninguna fuente o institución que concentre ese tipo de información ni dónde pueda obtenerse un dato agregado a nivel nacional.

En 2007, el Gobierno Federal instrumentó el Programa Rescate de Espacios Públicos (PREP), el cual tuvo como objetivo “rescatar espacios públicos con deterioro, abandono o inseguridad en las zonas urbanas, para el uso y disfrute de la comunidad y, con ello, incidir en la prevención social del delito y la violencia, así como el fortalecimiento del tejido y la cohesión social”. Este programa apoyó diversas obras de infraestructura y acciones sociales en espacios públicos, mediante la modalidad de mejoramiento físico de los espacios públicos, misma que se circunscribió en construir, ampliar, habilitar o rehabilitar espacios públicos de uso comunitario para el desarrollo de actividades recreativas, culturales, turísticas, deportivas y viajes urbanos con sentido de equidad e inclusión social; construir, ampliar, dotar, rehabilitar el mobiliario urbano para el correcto funcionamiento de los espacios públicos; implementar acciones de mejora, conservación y adecuación de los espacios públicos para su debido aprovechamiento, a fin de contribuir a su sustentabilidad y a la seguridad ciudadana, así como a mejorar vías y accesos, establecer rutas, senderos y paraderos seguros para peatones, ciclistas y señalización, que incentiven la intermodalidad con corredores y estaciones de transporte público.

En el contexto internacional, entre los compromisos asumidos por México, en el numeral 53 de la Nueva Agenda Urbana se señala que el gobierno se compromete “a promover la creación de espacios públicos seguros, integradores, accesibles, verdes y de calidad que fomenten el desarrollo social y económico, con el fin de aprovechar de manera sostenible su potencial para generar mayores valores sociales y económicos, entre otros, el valor de la propiedad, y facilitar la actividad empresarial y las inversiones públicas y privadas, así como las oportunidades de generar medios de subsistencia para todos”. ^{38/}

Asimismo, entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se encuentra el que se vincula con la materia evaluada, específicamente, el Objetivo 11: Conseguir que las ciudades y los

38/ ONU –HÁBITAT, **Nueva Agenda Urbana, Hábitat III**, Quito, Ecuador, 2016.

asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, y la meta 11.1 que plantea para 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

1.2.1 Antecedentes de la política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en México

En México, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano datan de 1940; a partir de esa década se comenzaron a implementar políticas de planeación con enfoque territorial, encaminadas a dar respuesta a los problemas derivados de la aplicación del modelo de desarrollo socioeconómico basado en la sustitución de importaciones, adoptado por el gobierno mexicano a partir de la posguerra. Dichos problemas se circunscribieron en tres grandes grupos: a) los desequilibrios regionales provocados por el proceso de concentración industrial, principalmente en los centros urbanos de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; b) el crecimiento urbano acelerado y desordenado asociado a dicho proceso, y c) la intensificación en la explotación de los recursos naturales, agua, suelo, vegetación y recursos minerales, con el consiguiente deterioro ambiental.^{39/}

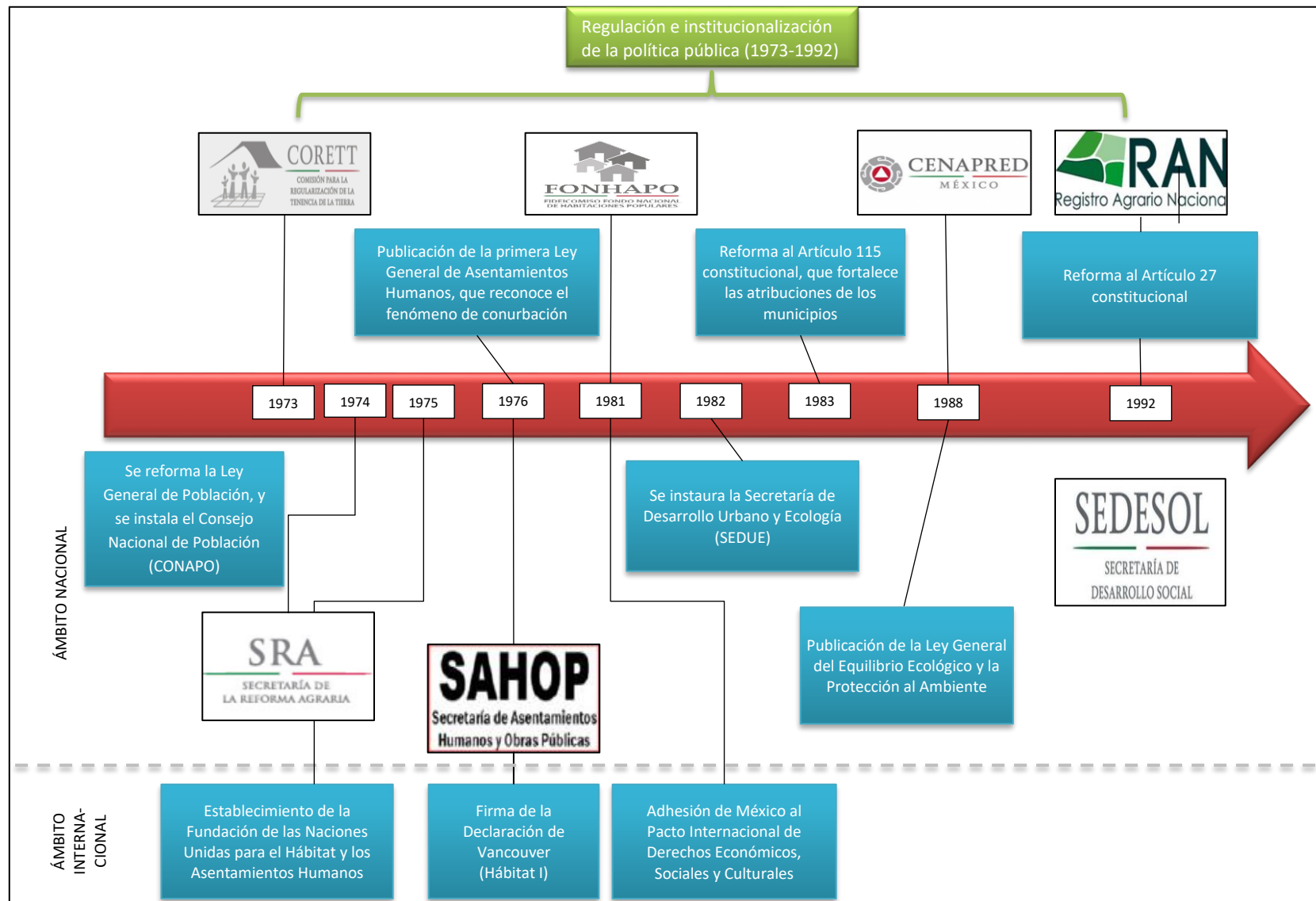
En 1973, con el surgimiento de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), organismo desconcentrado de la Administración Pública Federal, se dio origen al primer antecedente importante en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en México.^{40/}

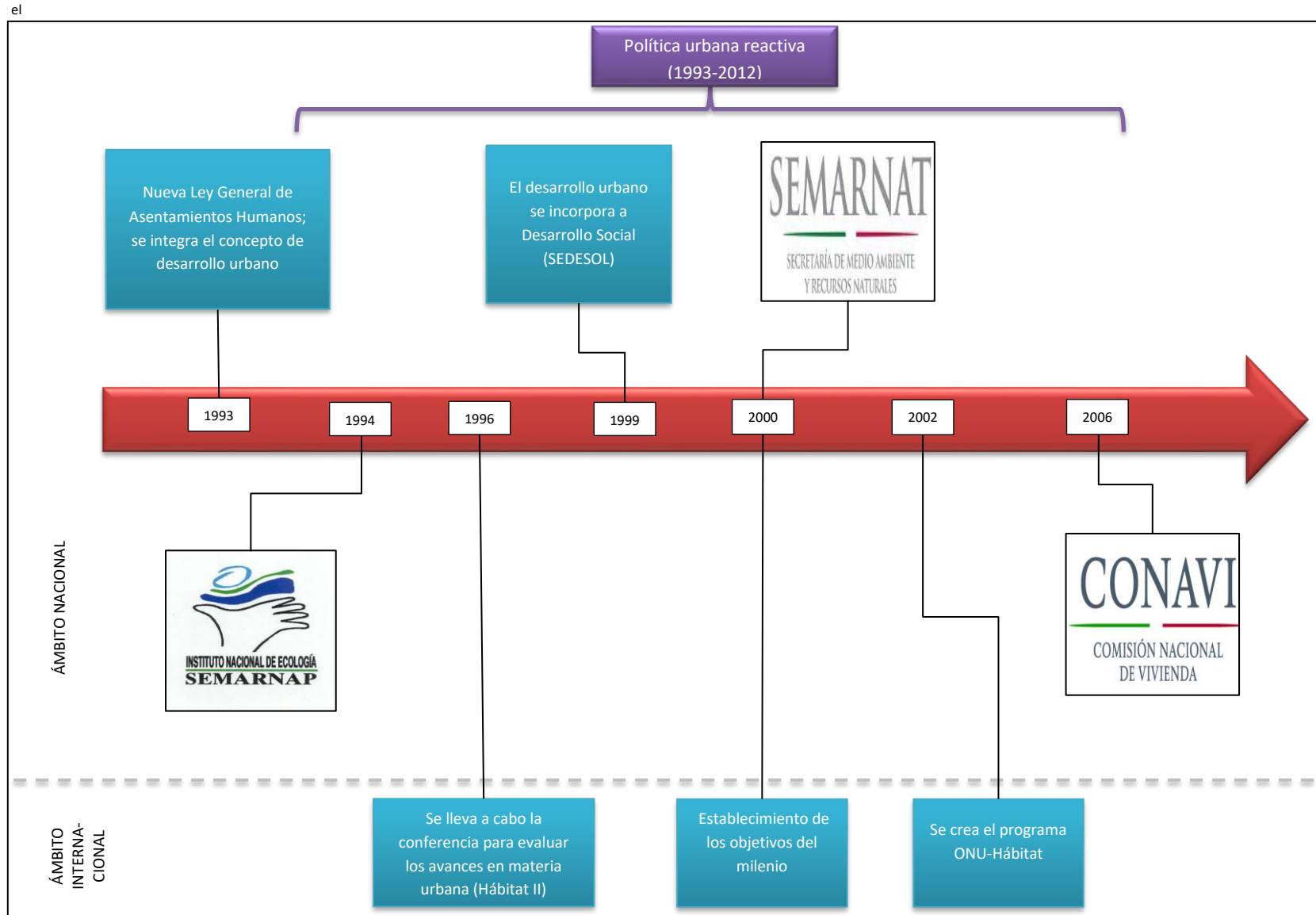
A partir de entonces, se identifican tres etapas de evolución histórica de la política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, como se muestra en el cuadro siguiente:

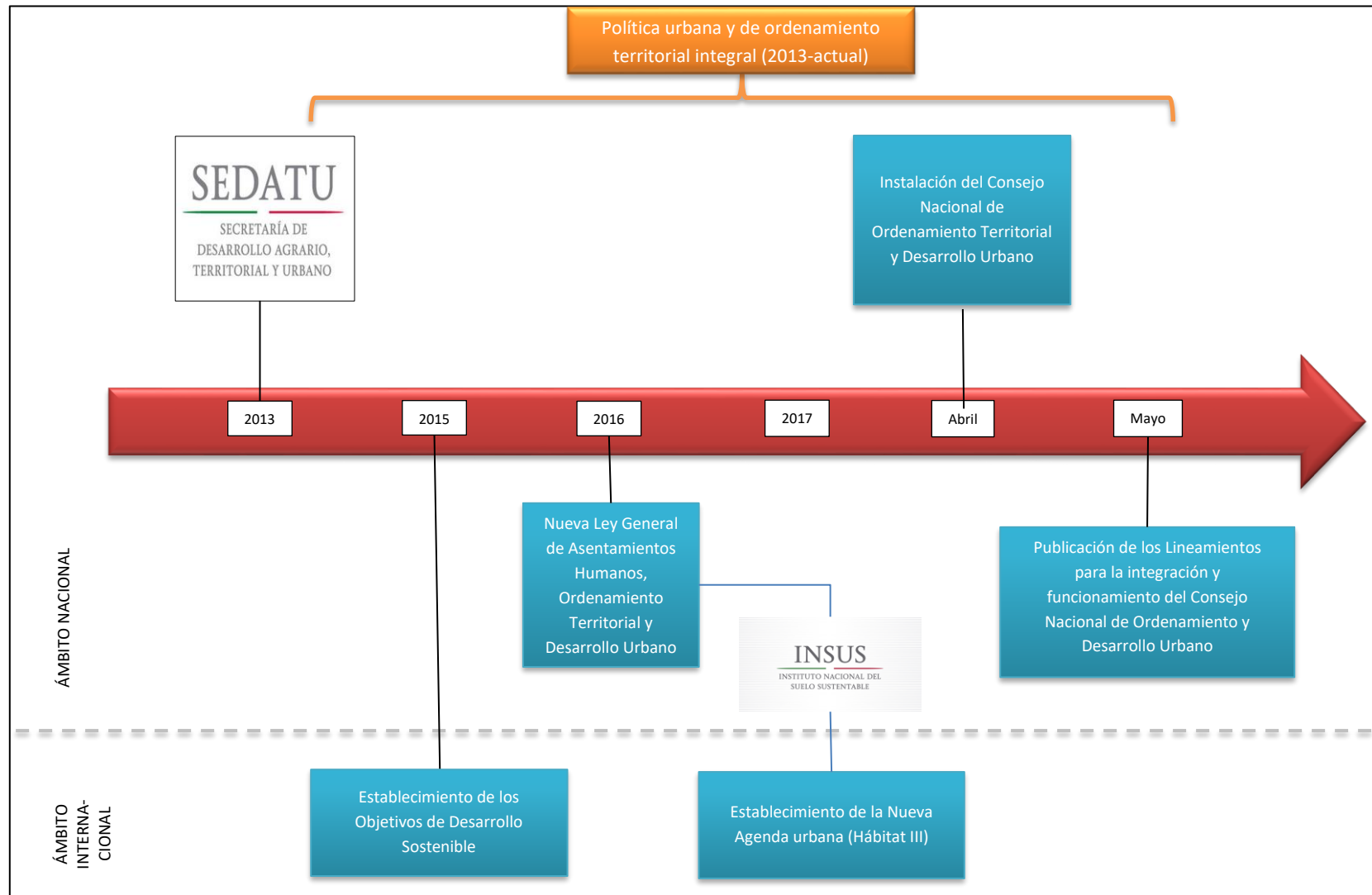
39/ Sánchez, María Teresa, Casado, José María y Bocco, Gerardo, **La Política de Ordenamiento Territorial en México: de la Teoría a la Práctica, Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro**, Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, SEMARNAT, México, pp. 19-44.

40/ El 20 de agosto de 1973 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se crea el Comité para la Regulación de la Tierra, a fin de realizar un programa nacional y prever la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones.

LÍNEA DEL TIEMPO DE LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO EN MÉXICO, 1973-2017







FUENTE: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, **Boletín número 106**, publicado el 26 de abril de 2017 en la página web <https://www.gob.mx/sedatu>, consultado el 8 de junio de 2018, **Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la integración y funcionamiento del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano**, publicado en el DOF el 26 de mayo del 2017, y **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **Manual de Ordenamiento ecológico**, publicado en la página institucional de la dependencia, consultado el 8 de junio de 2018.

Las 3 etapas identificadas en los antecedentes de la política pública consistieron en la regulación e institucionalización, que comprendió el periodo 1973-1992; reactiva, de 1993 a 2012, y la política urbana y de ordenamiento territorial integral, de 2013 a la fecha, las cuales se presentan a continuación.

a) Regulación e institucionalización de la política pública (1973-1992)

De 1958 a 1972 se desarrolló una serie de programas sectoriales con efectos regionales (programas de impulso a la industrialización); programas regionales (de apoyo al crecimiento urbano ordenado de la frontera norte, para combatir la pobreza en las zonas áridas, de fomento a la economía y el desarrollo del istmo de Tehuantepec y la península de Baja California, entre otros) y programas dirigidos a la creación de polos de desarrollo regional a partir de actividades motrices (como los puertos industriales y turísticos). Fue en la década de los setenta que las políticas territoriales en México comenzaron a tener una orientación y alcance nacional, pues, en 1973, la institucionalización de la entonces Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), ahora Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), marcó el inicio de la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, ya que fue el primer antecedente de desarrollo urbano establecido por el Gobierno Federal para regularizar los asentamientos humanos irregulares ubicados en predios ejidales y comunales, así como de propiedad federal; además, se promovió la adquisición, enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, en coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal, gobiernos estatales y sectores público y privado.

En 1974, se creó la Secretaría de la Reforma Agraria, con el propósito de aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos; instituir al Registro Agrario Nacional; establecer nuevos centros de población agrícola para dotarlos de tierras, aguas y de la zona urbana ejidal, y elaborar el catastro de las propiedades ejidales y comunales.^{41/}

En ese mismo año, a partir de las reformas y adiciones realizadas a la Ley General de Población, se instaló el Consejo Nacional de Población (CONAPO), con la finalidad de dirigir la elaboración de

41/ Secretaría de la Reforma Agraria, **Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria**, publicado en el DOF el 7 de julio de 2008.

estudios y proyectos de investigación sobre la población y el desarrollo, que fueran susceptibles de incorporarse en las políticas y programas del gobierno destinados a incrementar el bienestar de las familias y su calidad de vida.

En el ámbito internacional, en 1975, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) convocó a la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I), en la que identificó que iba en aumento el crecimiento urbano rápido y descontrolado, principalmente en países en vías de desarrollo. Lo anterior dio como resultado la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos (FNUHAH), el primer órgano oficial de la ONU dedicado a la urbanización.^{42/} Posteriormente, en 1976, las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución, la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), y la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), se constituyeron como las iniciativas más importantes, y fueron consideradas como un hito en la historia de esta política pública en México. También destacó la instauración del Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano como un instrumento para agrupar el conjunto de planes en la materia previstos en la ley con el propósito común de alcanzar el desarrollo armónico e integral del país.^{43/}

La SAHOP diseñó el Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano de centros de población, como un instrumento para homologar el proceso de elaboración, instrumentación y operación de los planes; en éste, se definió una estructura común para todos los planes del país. Como parte de las disposiciones destacó que, para 1981, se habían concluido 2,377 planes municipales de desarrollo urbano, que dieron cobertura a todos los municipios y a las principales ciudades del país bajo la rectoría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.^{44/}

En 1981, México se adhirió al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con lo que reconoció la Declaración Universal de Derechos Humanos, a fin de que cada persona pudiera gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, así como de sus derechos civiles y políticos.^{45/} Asimismo, se instituyó el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

42/ Organización de las Naciones Unidas (ONU), **Historia, mandato y misión en el sistema de la ONU**, publicado en la página web: <https://es.unhabitat.org/sobre-nosotros/historia-mandato-y-mision-en-el-sistema-de-la-onu/>, y consultado el 15 de junio de 2018.

43/ Juan José Gutiérrez-Chaparro, **México y la Nueva Agenda Urbana**, Colombia, Bogotá, pp. 40 y 41.

44/ *Íd.*

45/ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales fue aprobado por la H. Cámara de Senadores el 18 de diciembre de 1980 y publicado en el DOF el 12 de mayo de 1981.

(FONHAPO), con el objetivo fundamental de financiar la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales populares.

Para 1982, la SAHOP desapareció y sus atribuciones fueron retomadas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), sin reportar ejercicios que pudieran reemplazar los logros alcanzados por su antecesora. La SEDUE operó durante los siguientes 10 años, hasta que, en 1992, fue sustituida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), dependencia orientada a promover una nueva política de combate a la pobreza que relegó la conducción del desarrollo urbano hasta que éste fue prácticamente inexistente.^{46/}

En materia internacional se emitió el Informe Brundtland o Nuestro futuro común,^{47/} presentado en 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo para la Asamblea General de las Naciones Unidas, el cual marcó un hito en las discusiones sobre el tema ambiental en el escenario mundial y fue el primer intento de terminar con la confrontación entre desarrollo y sostenibilidad; de él emanó el concepto de desarrollo sustentable, al cual se definiría como “el tipo de desarrollo que satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

Como respuesta a dicho documento, al año siguiente se decretó en México la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), reformada en 1996, en la que se incorporó el Ordenamiento Ecológico como el instrumento de política ambiental con impacto territorial, pues estaba dirigido a regular el uso del suelo; dicha ley fue el marco para que al año siguiente se presentara el Primer Programa Nacional de Protección al Ambiente y se publicara el Manual de Ordenamiento Ecológico del Territorio, que constituyó la primera guía metodológica para realizar ese tipo de estudios en México.^{48/}

En 1983 y 1992, a pesar de que la institucionalidad para el desarrollo urbano nacional se debilitaba paulatinamente, previa a Hábitat II, se modificaron los artículos 115 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de otorgar más atribuciones al municipio, que fortalecían la medida local en materia de desarrollo urbano.

46/ Juan José Gutiérrez-Chaparro, *op. cit.*

47/ ONU, *Informe Brundland*, Nueva York, 1987.

48/ Rosete, F., *Semblanza histórica del ordenamiento ecológico territorial en México. Una Perspectiva institucional*, SEMARNAT, INE, México, 2006.

También, se promovió la llamada Reforma Urbana, cuya esencia fue atender las causas y efectos de la urbanización para elevar la calidad de vida de la población. En 1992, la SEDESOL diseñó y puso en marcha el Programa de 100 Ciudades, como una estrategia federal orientada al fortalecimiento de las ciudades medias. En los años posteriores, México no contaría con las mismas capacidades institucionales para hacer frente a los compromisos adquiridos.^{49/}

b) Política urbana reactiva (1993-2012)

En 1993, se expidió una nueva Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), en la cual se incorporó por primera vez el término ordenamiento territorial y se estableció como uno de sus objetivos principales el de lograr una distribución sustentable de la población y de las actividades económicas. De esta manera, la planeación de los centros poblacionales consideraba la protección al ambiente y la preservación del desarrollo ecológico. En 1994, con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, el Gobierno Federal contó con una instancia que se encargaría de llevar a cabo el manejo de los recursos naturales y el desarrollo de políticas ambientales, y que contribuiría con la política pública de ordenamiento territorial en esta materia.

Durante el periodo comprendido entre 1995 y 2000, y luego de las reformas realizadas a la LGEEPA en 1996, el Ordenamiento Ecológico del Territorio se adoptó como un instrumento integral de planeación territorial impulsado por el Instituto Nacional de Ecología; asimismo, se continuó con la elaboración de ordenamientos ecológicos estatales (se decretaron los Ordenamientos Ecológicos de Guanajuato y Baja California), y se decretaron los primeros ordenamientos ecológicos regionales y locales –algunos de ellos de áreas costeras– en los estados de Baja California Sur, Baja California, Coahuila y Jalisco.^{50/}

En 1996, se llevó a cabo la conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), la cual tenía como objetivo tratar los temas de “vivienda adecuada para todos” y “desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización”.^{51/}

49/ *Íd.*

50/ SEMARNAT, **Mapa de Ordenamientos Ecológicos decretados con o sin la participación de SEMARNAT**, julio de 2012. Disponible en: http://Semarnat.gob.mx/temas/ordenamientoecologico/Documents/documento%20ordenamiento/decretados_2-01208t.pdf, consultado el 19 de junio de 2018.

51/ ONU, **Preámbulo del Programa Hábitat**, publicado en la Declaración de Estambul, 1996.

En 1999, por iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se constituyó el Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial (GIOT), conformado por el Instituto Nacional de Ecología; el Consejo Nacional de Población (CONAPO) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB); el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y la SEDESOL, con el fin de impulsar tanto la elaboración de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT) como los ordenamientos municipales, con un enfoque integral y de desarrollo sustentable. Para ello, el GIOT se dio a la tarea de elaborar conjuntamente los Términos de Referencia para desarrollar tanto los ordenamientos ecológicos estatales como los municipales, así como una Guía Metodológica para la elaboración de los PEOT, cuya primera parte fue la base para el arranque del proyecto en el ámbito nacional en 2000. Esta guía hacía énfasis en la caracterización y diagnóstico de los aspectos sociales, urbano-regionales y económicos de los territorios de los estados, además de incorporar el análisis de los aspectos ambientales.^{52/}

En el 2000, la SEMARNAP se transformó en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), concentrando sus esfuerzos exclusivamente hacia la política ambiental y de manejo de los recursos naturales del país, transfiriendo las funciones relativas a la política pesquera a la competencia de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).^{53/}

En ese mismo año, se llevó a cabo la Cumbre del Milenio, en donde se estableció el compromiso de cumplir con ocho objetivos, que tenían como fecha de conclusión el año 2015, los cuales se presentan a continuación:

OBJETIVOS DEL MILENIO

Núm. de objetivo	Descripción
1.	Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2.	Lograr la enseñanza primaria universal.
3.	Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
4.	Reducir la mortalidad infantil.
5.	Mejorar la salud materna.
6.	Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
7.	Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
8.	Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la Declaración del Milenio, publicada el 13 de septiembre del año 2000.

52/ Sánchez, María Teresa, Casado, José María y Bocco, Gerardo, **La Política de Ordenamiento Territorial en México: de la Teoría a la Práctica, Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro**, Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM/Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, SEMARNAT, México, p. 26.

53/ Sánchez Salazar, Teresa., **La política de ordenamiento territorial en México; de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro**, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, México.

En 2001, la política de ordenamiento territorial, a cargo de la SEDESOL, quedó integrada en el Plan Nacional de Desarrollo, mediante el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Paralelamente, en la Presidencia de la República se instituyeron los Fideicomisos Mesorregionales, cuyo objetivo era apoyar económicamente el desarrollo de proyectos de infraestructura y actividades productivas en las cinco mesorregiones definidas por dicha oficina con el fin de fortalecer el desarrollo regional: Centro-País, Centro-Occidente, Sur-Sureste, Noreste y Noroeste.^{54/}

Para garantizar el cumplimiento de los objetivos antes descritos, en 2002, se instituyó el Programa ONU-Hábitat para los asentamientos humanos, el cual fungía como eje rector para apoyar el desarrollo sostenible y la planificación y construcción de un mejor futuro urbano para las nuevas generaciones. Durante el periodo comprendido entre 2001 y 2004 se diseñaron metodologías a escala estatal y macrorregional mediante convenios entre la SEDESOL y el Instituto de Geografía de la UNAM, los cuales sirvieron de base para la elaboración de los PEOT.^{55/}

Al año siguiente, como parte de una agenda de transversalidad, la SEMARNAT, el Instituto Nacional de Ecología y la SEDESOL elaboraron conjuntamente un primer documento que sentó las bases metodológicas para la elaboración de los Programas Municipales de Ordenamiento Ecológico Territorial (PMOET), en lo que pareció ser un esfuerzo hacia la unificación de dicho instrumento.^{56/}

En 2006, se estableció la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), la cual tiene por objeto el fomento, la coordinación, la promoción, y la instrumentación de la política y el Programa Nacional de Vivienda, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Vivienda y la Ley General de Asentamientos Humanos.

En ese mismo año se realizó un segundo intento conjunto encaminado a diseñar dicha metodología. La SEDESOL coordinó la obra titulada “Política territorial en México: hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio”, para la elaboración de una propuesta institucional de política territorial, cuya dirección académica estuvo a cargo del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. La publicación del Reglamento de la LGEEPA, en 2003, contribuyó a

54/ *Íd.*

55/ Sánchez, María Teresa, Casado, José María y Bocco, *op. cit.*

56/ Sánchez, María Teresa, Casado, José María y Bocco, *op. cit.*

fortalecer las funciones del Gobierno Federal en materia de ordenamiento ecológico en sus diferentes etapas según su escala geográfica.

En 2006, la SEMARNAT y el Instituto Nacional de Ecología comenzaron a dar seguimiento a la elaboración y decreto de Ordenamientos Ecológicos marinos, costeros y municipales, así como la elaboración del decreto –7 de septiembre de 2012– del Ordenamiento Ecológico General del Territorio (OEGT). En tanto, la SEDESOL apoyó el diseño de una nueva metodología para el desarrollo de los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT), cuya elaboración se inició durante ese último periodo,^{57/} con lo que la política se enfocó más hacia lo ecológico y descuidó el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.

c) Política urbana y de ordenamiento territorial integral (2013-actual)

Las directrices de la política se establecieron en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, específicamente en el objetivo 2.5 “Promover un entorno para el desarrollo de una vida digna”, en el cual se incluyeron dos estrategias: 2.5.1 “Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos” y 2.5.3 “Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda”.

A efecto de dar cabal cumplimiento a la planeación nacional, en enero de 2013, se creó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la cual promovió, junto con otras instancias, la aprobación de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en noviembre de 2016.^{58/} En abril de 2017, la SEDATU realizó la instalación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; asimismo, en mayo del mismo año, se publicaron los Lineamientos para la Integración y Funcionamiento del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

La SEDATU es responsable de la Política Nacional Urbana y de Vivienda por medio de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y de la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda, articulando las acciones de la Política de Vivienda con las del Desarrollo Urbano.

57/ *Id.*

58/ *Id.*

Entre otros organismos, sectorizados y coordinados por la secretaría, se encuentra la Comisión Nacional de Vivienda, que opera la Política de Vivienda, con acciones asociadas con la construcción de vivienda nueva en todo el país.^{59/}

No hay datos oficiales relativos a la magnitud de la irregularidad de la vivienda en el país. Existen diversas estimaciones que afirman que entre un 33.0% y un 70.0% de las viviendas existentes en México están en situación irregular; sin embargo, dichas estimaciones padecen limitaciones metodológicas importantes, debido a la falta de información, la cual deriva de dos hechos: en primer lugar, las únicas fuentes acerca del tema son las autoridades estatales y municipales (que controlan y registran las operaciones inmobiliarias) y, en segundo lugar, que no hay, a la fecha, un sistema nacional que recolecte estos datos de forma estructurada.^{60/}

En lo que respecta al uso del ambiente y sus recursos, éstos se han orientado a satisfacer necesidades inmediatas y a obtener el mayor provecho económico a corto plazo, sin priorizar la eficiencia en su uso o transformación, lo que se ha traducido en un deterioro importante del capital natural. Durante gran parte del siglo pasado, México fue uno de los países con mayores tasas de deforestación y, a inicios de este siglo, cerca del 50.0% del territorio mostraba signos de degradación en sus suelos; las principales ciudades y zonas urbanas tenían problemas con la calidad del aire y del agua, por lo que el país se ubicó dentro de los 15 con mayores emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) causantes del cambio climático.^{61/}

Este uso de los recursos naturales no se tradujo en niveles sostenidos de crecimiento económico y de bienestar para la mayoría de la población. Cerca del 45.0% de la población se encontraba en pobreza, acentuándose en las zonas rurales (61.6%) e indígenas (72.3%), las cuales dependen en buena parte del uso de los recursos naturales de su entorno inmediato para sobrevivir.^{62/}

El crecimiento desordenado de las ciudades mexicanas plantea retos importantes para mantener y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En el contexto de un patrón de crecimiento desordenado y caótico, las ciudades presentan potencialidades para dinamizar la economía y

59/ *Id.*

60/ Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas, A.C., y SIMO Consulting, México Compacto, **Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México**, 2014, p. 57.

61/ Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, **Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018**, publicado en el DOF el 16 de diciembre de 2013.

62/ *Id.*

productividad del país. La razón de dependencia demográfica ^{63/} para el Sistema Urbano Nacional (SUN) ^{64/} es de 26.9, lo que indica que a nivel SUN existe una mayor cantidad de personas en edad productiva que las que deben ser sostenidas económicamente por éstas, y que la satisfacción de las necesidades de vivienda, trabajo, recreación, educación, etc., de la población productiva, dependerá directamente de la gestión de los recursos de las ciudades. Esta situación representa un "bono demográfico", el cual ^{65/} representa, a su vez, una oportunidad para consolidar la productividad del país, dado que, en el conjunto de 93 ciudades con más de 100.0 miles de habitantes, se genera más del 88.0% de la Producción Bruta Total de la nación. ^{66/}

En la Zona Metropolitana del Valle de México, el 76.0% de la contaminación del aire proviene del transporte; sin embargo, factores como el incremento en la densidad de población también pueden ocasionar congestión de tráfico, tanto peatonal como vehicular, al implicar más personas y más coches en espacios más pequeños, lo que genera a su vez mayor contaminación. ^{67/}

De acuerdo con el diagnóstico "Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México", de la Comisión de Vivienda del Senado de la República, la movilidad es uno de los principales desafíos que enfrentan las ciudades mexicanas. Muchas personas viajan largas distancias todos los días, lo que significa altos costos de transporte y de tiempo, así como serios impactos negativos para el ambiente, ya que el consumo de energía per cápita incrementa al disminuir la densidad urbana, mientras que las ciudades con densidades más elevadas requieren depender menos de automóviles y utilizar más transporte público en su lugar. Las horas desperdiciadas en el tráfico producen efectos negativos en la calidad del aire, la productividad de la fuerza laboral y el bienestar de la población. ^{68/}

63/ Expresa el número de personas en edades potencialmente inactivas que deberían ser sostenidas por las personas en edades activas.

64/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Comunicado de Prensa 103/2013, Política De Precios de las Gasolinas y el Diesel para 2014**, disponible en: http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_comunicados_prensa/2013/diciembre/comunicado_103_2013.pdf, consultado el 29 de enero de 2014.

65/ Se refiere a un periodo donde la estructura por edades de la población experimenta cambios importantes, éstos son: la reducción del peso de la población infantil, y el aumento del peso de la población adulta y de las personas en edades avanzadas, generalmente de 65 años y más. Con ello, la proporción de personas en edades potencialmente productivas crece de manera sostenida en relación con las personas en edades normalmente clasificadas como inactivas.

66/ Javier Garduño Arredondo, **Invertir para movernos, prioridad inaplazable. Diagnóstico de fondos federales para transporte y accesibilidad urbana**, México: Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México (ITDP-México), 2013.

67/ Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, p. 11.

68/ Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, **Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México**, Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas, A.C., y SIMO Consulting, México Compacto, 2014, p. 11.

1.3. Conclusión capitular

La política pública se integra por el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. El primero representa un método planificado de atención y prevención de los problemas relacionados con los desequilibrios territoriales, así como con la ocupación y uso desordenado del territorio; el segundo hace referencia al proceso de planeación y regulación de los centros de población, tendente a la creación de ciudades y al emplazamiento estratégicamente elegido, actuando decididamente sobre la geografía y la demografía del país. Ambos componentes se entrelazan con un tercero, la rectoría, ya que en el artículo 25 de la CPEUM se establece que "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable".

Los conceptos fundamentales para entender la política pública son los asentamientos humanos y el territorio. Aquéllos corresponden al establecimiento de conglomerados demográficos en un área físicamente localizada o territorio, en tanto que éste se refiere al espacio delimitado que constituye la matriz donde se expresan las voluntades de una sociedad organizada. El territorio se asocia con el ordenamiento territorial, de la misma manera en que los asentamientos humanos se vinculan con el desarrollo urbano.

El componente de rectoría se integra por cuatro subcomponentes, los cuales son la regulación, que consiste en el establecimiento de normas y disposiciones en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; la planeación y programación, que debe orientarse a mejorar el nivel de vida de la población, mediante la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población, así como al desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo; la coordinación, que se refiere a concertar con los tres órdenes de gobierno y con los sectores social y privado la aplicación de políticas en materias de desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, y la supervisión, en la que se examina si el desarrollo de las actividades de los particulares o el gobierno cumplen con las obligaciones que les han sido impuestas legítimamente.

Respecto del componente de ordenamiento territorial, éste incluye tres subcomponentes. El primero es la ocupación y utilización, que se refiere al uso de suelo y se relaciona con los fines particulares a los que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano; el segundo es la conservación y preservación ambiental, que busca proteger y mantener el equilibrio ecológico, y el tercero es la gestión integral de riesgos, que

comprende la identificación de éstos y, en su caso, su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.

En el componente de desarrollo urbano se ubican los subcomponentes: fundación y conservación, así como mejoramiento y crecimiento. El primero consiste en la acción de establecer un nuevo asentamiento urbano y preservar las zonas con valores históricos y culturales, así como proteger y mantener el equilibrio ecológico; el segundo, en reordenar, renovar, consolidar y dotar de infraestructura, equipamiento, y servicios las zonas de un centro de población de incipiente desarrollo, subutilizadas o deterioradas física o funcionalmente, y en ordenar y regular las zonas para expansión física de los centros de población. De estos subcomponentes, los relacionados a la fundación y al crecimiento conllevan implícitamente una expansión territorial, en tanto que la conservación y mejoramiento no precisan un incremento en el espacio ocupado por las ciudades.

Como característica intrínseca del subcomponente de ocupación y utilización se identificó la población que habita el territorio, así como el suelo que lo constituye. Al respecto, en el ámbito internacional, México se ubicó como el décimo primer país más poblado del mundo con 123,518,254 habitantes y el sexto por tamaño de su superficie con 1,959,246 Km². Asimismo, cuatro estados se encontraron por arriba del promedio nacional de 300.1 habitantes por Km², los cuales fueron Ciudad de México con 5,933.5 habitantes por Km², Estado de México con 776.6 habitantes por Km², Morelos con 401.7 habitantes por Km², y Tlaxcala con 329.0 habitantes por Km². En materia de suelo, en México existe una gran diversidad edáfica, ya que se cuenta con 25 de los 32 grupos de suelo reconocidos por el Sistema Internacional Base Referencial Mundial del Recurso Suelo.

La utilización del territorio inicia con el reconocimiento de su propiedad, misma que se clasifica en tres tipos: pública, privada y social. Al respecto, del total de la superficie nacional, que asciende a 196.4 millones de hectáreas; 99.7 millones de hectáreas (50.8%) son propiedad social; 84.1 millones de hectáreas (42.8%), urbana y rural; 7.1 millones de hectáreas (3.6%), propiedad privada; 4.3 millones de hectáreas (2.2%), colonias agrícolas y ganaderas, y 1.2 millones de hectáreas (0.6%), terrenos federales.

En relación con el componente de conservación y preservación ambiental, en México existen 182 áreas naturales protegidas, que cuentan con una superficie de 90,839,522.0 hectáreas, mismas que se circunscriben en 44 reservas de la biosfera, 40 áreas de protección de flora y fauna, 18

santuarios, 8 áreas de protección de recursos naturales, 5 monumentos naturales y 67 parques nacionales. Asimismo, el crecimiento del país ha estado lejos de ser ambientalmente sustentable. Paralelamente al aumento del PIB crecieron las emisiones de bióxido de carbono (CO₂), las cuales son generadas en buena medida por los automotores.

En materia de gestión integral de riesgos se observa una escasa cultura de prevención y mitigación, lo que origina que alrededor de 90.0 millones de habitantes en el país residan en zonas de riesgo frente a diversos tipos de fenómenos de origen natural, tales como terremotos, tormentas, ciclones, inundaciones e incendios forestales, lo que representa un riesgo permanente para su seguridad; de esos 90.0 millones, el 70.0% habita en zonas urbanas, el 9.5% en zonas semiurbanas y el resto (20.5%) en zonas rurales. Por lo anterior, es insoslayable la utilización del Atlas de Riesgos para el ordenamiento territorial, ya que es el documento que diagnostica, pondera y detecta los peligros, vulnerabilidades y riesgos en el espacio geográfico; integra información sobre áreas susceptibles de impacto por fenómenos naturales; niveles de peligro según el grado de exposición del territorio ante fenómenos naturales (zonas de riesgo), así como la elaboración de índices de vulnerabilidad de la población asentada en zonas de riesgo y estrategias de prevención de desastres y mitigación de riesgos.

Respecto del desarrollo urbano, en los componentes de fundación y crecimiento se identificó un crecimiento del 4.4% en el número de ciudades en los últimos 8 años, en virtud de que, en 2010, el número de ciudades ascendió a 384 y, en 2018, éste se incrementó a 401. De éstas, 74 fueron zonas metropolitanas;^{69/} 132, conurbaciones,^{70/} y 195 centros urbanos.^{71/} Las primeras concentraron a la mayoría de la población, con 78.3 millones de habitantes (84.5%), les siguieron los centros urbanos, con 7.3 millones (7.9%), y las conurbaciones, con 7.0 millones (7.6%). Lo anterior denota el incremento en la concentración de la población en los centros urbanos, lo cual trae como consecuencia problemas de movilidad, de contaminación, ecológicos, de vivienda, entre otros.

En materia de conservación, se considera relevante la creación de infraestructura, en tanto que, ésta tiene una afectación directa en el medio ambiente. La construcción de caminos suele tener

69/ Se refiere a los centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional.

70/ Es la continuidad física y demográfica que forman dos o más Centros de Población.

71/ Se refiere a las ciudades con 15.0 miles de habitantes o más, que no reúnen características de conurbación o zona metropolitana.

efectos adversos sobre el ambiente, pues es uno de los factores que propicia la colonización y el desarrollo de nuevos centros de población o explotación de recursos naturales.

En el ámbito nacional Tlaxcala es el estado con mayor densidad de caminos ^{72/} (cerca de 0.7 km/km²), también posee la menor cobertura natural del país (18.2% de su superficie); por el contrario, Coahuila (0.056 km/km²) y Chihuahua (0.053 km/km²) poseen la menor densidad de carreteras y tienen porcentajes de conservación del 91.7% y el 88.1% de su vegetación natural.

El componente de mejoramiento se asocia con los espacios públicos, ya que son un elemento clave en las políticas urbanas, en virtud de que históricamente el espacio público precedió a la ciudad y fue el punto de partida para su crecimiento. Conceptualmente, éste es el lugar de encuentro donde cualquier persona tiene derecho de circular y se caracteriza por ser un ámbito abierto por y para el ejercicio de la vida en sociedad; representa el lugar idóneo para el desarrollo de actividades deportivas, recreativas, artístico-culturales y de esparcimiento; para el uso y disfrute de la comunidad las 24 horas del día.

Actualmente, los espacios públicos, como subconjunto del espacio urbano, enfrentan también un proceso de deterioro. Entre los factores que han contribuido a la degradación de éstos, se encuentran: la falta de atención y recursos destinados a su conservación, la carencia de participación ciudadana en su preservación, y la apropiación de los espacios por parte de los grupos dedicados a actividades delictivas. Lo anterior, originó que los espacios públicos dejaran de ser lugares de esparcimiento, recreación y convivencia; por el contrario, se han convertido en escenarios de una inmensa variedad de conflictos sociales, y que no contribuyen a la cohesión social.

Tampoco se cuenta con información suficiente y oportuna acerca de cuántos espacios públicos hay en las ciudades y zonas metropolitanas del país con problemas de deterioro o abandono. Si bien los gobiernos locales pueden contar con inventarios de espacios y equipamientos urbanos, e identificar cuáles de ellos se encuentran en mal estado, no hay ninguna fuente o institución que concentre ese tipo de información ni dónde pueda obtenerse un dato agregado a nivel nacional.

La evolución histórica se divide en tres periodos, en el primero se priorizó la institucionalización de la planeación urbana en México, que intentó procurar el desarrollo integral del territorio, con base en el Plan Global de Desarrollo; el segundo, se caracterizó por la ausencia de la planeación urbana,

72/ Se refiere a los kilómetros de carretera construidos por kilómetro cuadrado.

ya que las políticas del Estado se ejecutaron de manera aislada; finalmente, en la tercera etapa, con un panorama del territorio predominantemente urbano, con problemas de vialidad y crecimiento de zonas irregulares y ambientales, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Gobierno Federal marcó la directriz en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, mediante el establecimiento de un objetivo y sus respectivas estrategias, a fin de incidir en la articulación y consolidación de una política unificada y congruente de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

2. Análisis de la política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano

En este capítulo se analiza la conceptualización y definición del problema público (árbol del problema), la delimitación de la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, en los documentos de planeación, en el contexto internacional y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como los diseños: metodológico, de rendición de cuentas y de evaluación.

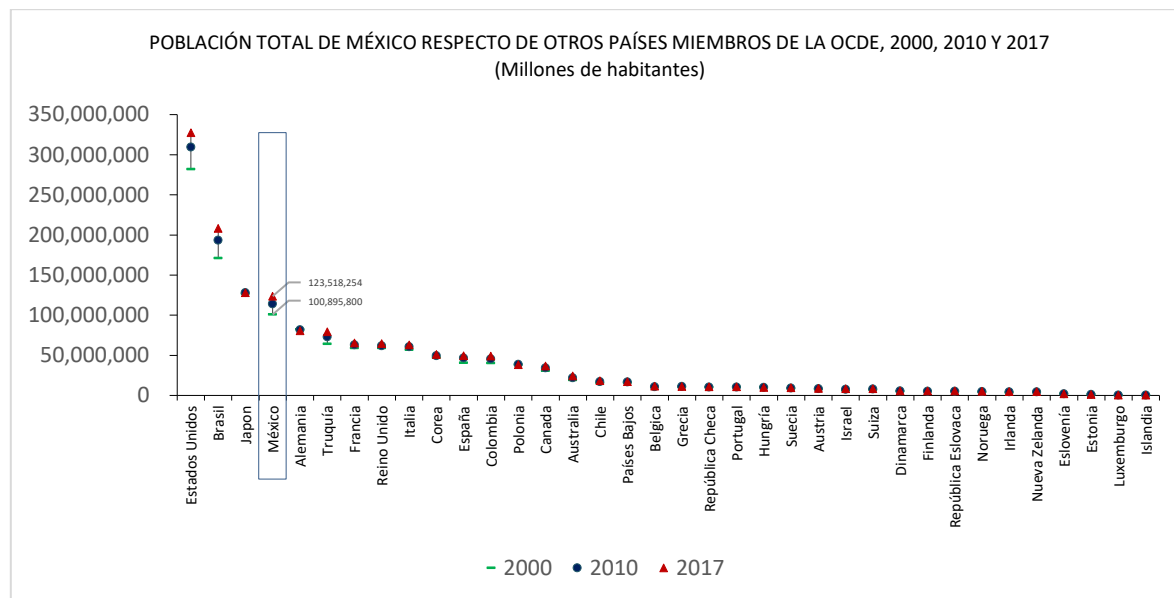
2.1. Conceptualización del problema público

En este apartado se analiza la población total, la población urbana y, la productividad, a efecto de contar con los elementos para, posteriormente, dilucidar el problema público.

Uno de los fenómenos que más ha impactado a las sociedades es el acelerado proceso de urbanización. Todos los países han experimentado transformaciones radicales en la forma y distribución de sus asentamientos humanos. La sociedad rural se ve constante y continuamente reducida, de tal manera que, a 2017, el 54.0% de la población mundial vivía en zonas urbanas, y se prevé que este porcentaje seguirá creciendo, por lo que la cantidad de habitantes en las ciudades aumentará 1.5 veces hasta llegar a 6,000.0 millones de personas en 2045, lo que significa 2,000.0 millones de residentes urbanos adicionales.^{73/}

México se ubica en el cuarto lugar de población total, entre los países miembros de la OCDE, sólo después de Estados Unidos, Brasil y Japón. En el periodo 2000 a 2017, la población en el país creció a una tasa anual del 1.3%, al pasar de 100,895,800 personas en 2000 a 125,518,254 personas en 2017, como se observa en la gráfica siguiente:

73/ Banco Mundial, Desarrollo Urbano, **Panorama General**, disponible en:
<http://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview#1>, consultado el 4 de marzo de 2018.



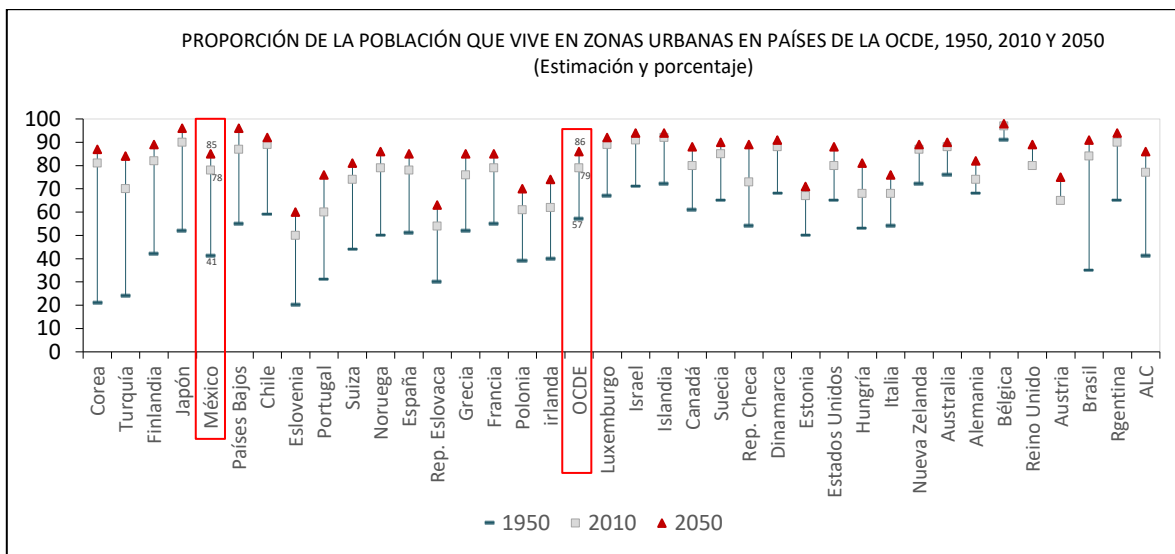
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información reportada por la OCDE (2018), OCDE stat, dataset Population 2000-2014, consultado el 29 de mayo de 2018.

NOTA: Al momento de la elaboración de la presente evaluación no estaba disponible la información del periodo 2015-2017, por lo que se estimó la variable con base en el comportamiento observado, por medio del método de Mínimos Cuadrados Ordinarios, los datos se ajustaron mediante la recta de la ecuación general: $y = a + bx$. El resultado de lo estimado para 2015-2017 se asume si todo lo demás permanece constante (*ceteris paribus*).

México ha experimentado un proceso de urbanización más rápido que el resto de los países miembros de la OCDE durante la segunda mitad del siglo XX. Para 2010, aproximadamente el 78.0% de la población vivía en las ciudades^{74/} y se espera que, para 2050, el 85.0% de la población total mexicana estará asentada en las ciudades y zonas conurbadas y, en general, será de bajos ingresos,^{75/} como se muestra en la gráfica siguiente:

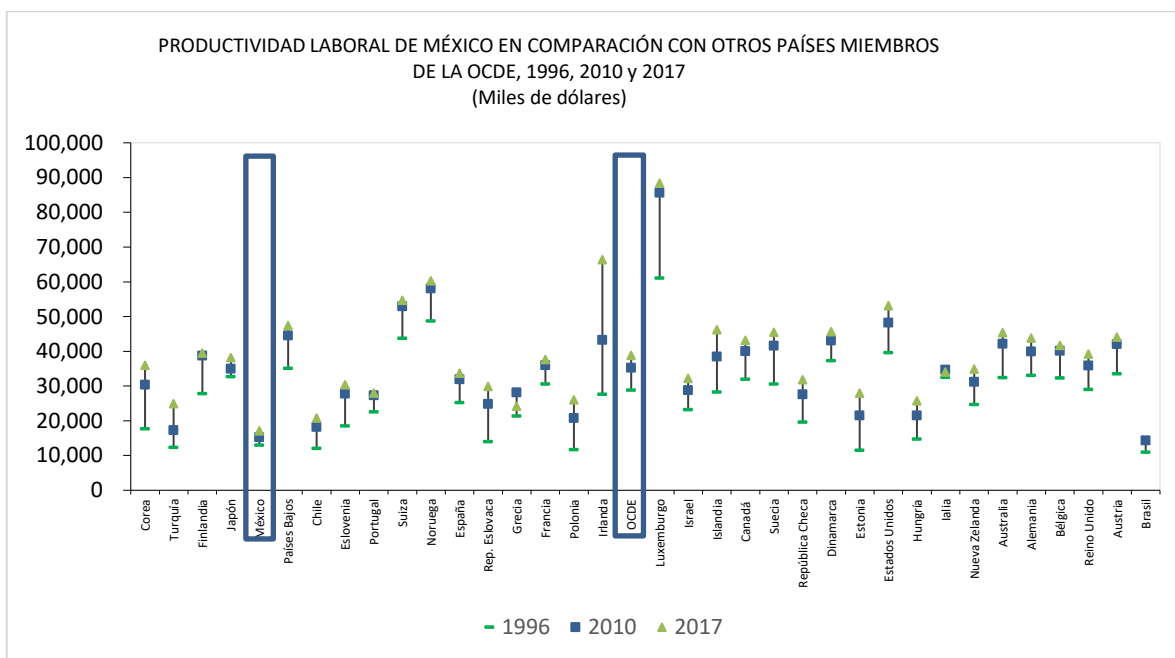
74/ INEGI, (2010), **Población rural y urbana**, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, publicado en la página web: http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P y consultado el 28 de mayo de 2018.

75/ ONU-Hábitat, (2016), **Reporte Nacional de Tendencias de la Prosperidad Urbana en México**, Organización de las Naciones Unidas (ONU), publicado en la página web: <http://cpi.unhabitat.org/> y consultado el 28 de mayo de 2018.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la síntesis del estudio publicado por la OCDE en inglés bajo el título “OECD (2015), OECD Urban Policy Reviews: México-Transforming Urban Policy and Housing Finance”.

La celeridad de la urbanización es un tema que ha despertado el interés de la OCDE, en tanto que dicha aceleración no ha traído el aumento en la productividad que generalmente acompaña a los procesos de aglomeración; un indicativo de ello es el estancamiento de la productividad laboral en México, como se muestra a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la OCDE (2018), OCDE stat, level of GDP per cápita and productivity, consultado el 28 de mayo de 2018. La productividad laboral se mide con base en el Producto Interno Bruto por hora trabajada, las cifras se encuentran a precios constantes de 2010, en dólares estadounidenses.

Como se puede observar en la gráfica anterior, la productividad de México está por debajo de los niveles registrados en países miembros de la OCDE. Lo anterior se debe, en gran medida, a que los patrones de desarrollo en las ciudades mexicanas han trasladado a la población lejos de los centros de trabajo y servicios, lo que resulta en un aumento de la congestión vial, la expansión de la mancha urbana, menores niveles de bienestar y, finalmente, pérdidas de productividad.^{76/}

2.2. Definición del problema público

En este apartado se analizan los documentos de planeación de mediano plazo, así como los considerandos de la nueva LGAHOTDU, a efecto de identificar el problema público.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, se señala que muchas de las ciudades, independientemente de su tamaño, siguen manifestando patrones de crecimiento desordenado y socialmente excluyente con carencias y desigualdades, que inciden desfavorablemente en la vida de sus habitantes.

En el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 2014-2018, se establece que el crecimiento del territorio urbano en las ciudades no es proporcional a la tendencia del crecimiento poblacional, en tanto que, mientras la población urbana se duplicó durante los últimos treinta años, la superficie urbana se multiplicó por seis. Esto obedeció a varios factores, entre ellos, la migración del medio rural al urbano a causa de la falta de oportunidades, y la falta de suelo apto y accesible para la población.

Esta pauta de expansión desmedida se repite a lo largo de todo el país. Cerca de 80.0 millones de mexicanos se concentra sobre el 77.0% del total nacional (123.5 millones habitantes), en 384 localidades urbanas y más del 60.0% son de zonas metropolitanas. Dicho crecimiento ha sido desordenado y desigual, lo que repercute de manera negativa en el desarrollo regional; el medio ambiente; la economía, en la que la zona centro del país concentra el 60.0% del PIB y la sur tan sólo el 10.0%; las finanzas públicas, y particularmente, en la calidad de vida de la población.^{77/}

76/ McKinsey Global Institute, **Urban world: Cities and the rise of the consuming class**, 2012. Consultado el 12 de junio de 2018.

77/ Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas, A.C., y SIMO Consulting, México Compacto, **Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México**, 2014, p. 2.

La citada expansión tiene graves implicaciones que, si no se cuenta con un proyecto de política pública que la atienda, serán muy difíciles de revertir. En México, la planeación urbana, incluyendo gran parte de las reglas y permisos de construcción, así como parte de la administración del territorio, recaen sobre los municipios, y las alcaldías de la Ciudad de México; sin embargo, la existencia de reglamentos desactualizados y desarticulados, así como la falta de coordinación intermunicipal o entre distintos órdenes de gobierno provocan la proliferación de ciudades segmentadas. Las manchas urbanas fragmentadas producen grandes costos para la integración de servicios públicos, el medio ambiente y el desarrollo del país.^{78/}

Con el fin de identificar la problemática y los factores causales de la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano que el Gobierno Federal ha señalado, se revisaron los diagnósticos gubernamentales establecidos en los documentos programáticos de mediano plazo, correspondientes al periodo 2013-2018, como se observa en el cuadro siguiente:

^{78/} Id.

DIAGNÓSTICOS DE LA PLANEACIÓN DE MEDIANO PLAZO, 2013-2018

Componente	Sub-componente	2013-2018
Rectoría	Regulación	- Carencia de un marco jurídico que promueva la planeación integral del crecimiento de los asentamientos humanos en las zonas urbanas. - El marco legal que vincula las atribuciones de los gobiernos locales con el ámbito territorial que atienden, se ha visto rebasado por la dinámica de las zonas metropolitanas. - La normativa únicamente regula usos del suelo, con obligaciones inadecuadas y limitadas en materia de cesiones, obras, servicios y contribuciones de los agentes inmobiliarios.
	Planeación y programación	- Las ciudades mexicanas requieren el impulso a nuevos instrumentos de planeación que promuevan la cooperación entre distintos ámbitos de gobierno y la participación de la sociedad civil. - En los últimos años, la ausencia de una política nacional, así como de estrategias y programas de desarrollo regional provocó la desarticulación de los esfuerzos de las entidades de gobierno para hacer una eficiente y efectiva programación de los recursos a favor del desarrollo de las regiones.
	Coordinación	- La coordinación intergubernamental e interinstitucional es ineficiente. - Escasa vinculación entre la información proporcionada por los atlas de riesgo y la toma de decisiones en temas como la concesión de permisos sobre uso de suelo, la provisión de infraestructura y la construcción de vivienda. - No hay estrategias coordinadas para financiar el desarrollo urbano.
	Supervisión	- No se ha establecido una coordinación permanente para apoyar en la vigilancia, y eventual sanción a quien ocupe áreas naturales protegidas. - Se carece de mecanismos para asegurar de forma efectiva el cumplimiento de las normas y regulaciones en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
Ordenamiento territorial	Ocupación y utilización	- El incorrecto ordenamiento territorial representa un riesgo que amenaza la integridad física, el bienestar, el desarrollo y el patrimonio de la población, así como los bienes públicos. - Insuficiente oferta del suelo apto y accesible. - La incorporación de suelo ubicado en propiedad social al desarrollo urbano presenta avances limitados, particularmente vía "dominio pleno", figura prevista en la Ley Agraria. - Las políticas de vivienda se han desarrollado de manera desarticulada con las políticas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio. - El modelo de vivienda no se ha traducido en mayor bienestar para las personas ni en mayor prosperidad para las ciudades.
	Conservación y preservación ambiental	- Las grandes zonas urbanas presentan problemas críticos de contaminación. - Ocupación de asentamientos humanos en suelo agrícola o de valor ambiental. - Desarticulación del desarrollo urbano y la dinámica económica, y social de la población que habita en las ciudades ha generado que esta última desarrolle hábitos no sustentables.
	Gestión integral de riesgos	- Asentamientos humanos ubicados en zonas de ocurrencia de desastres. - En los últimos años la ocurrencia de fenómenos naturales y antropogénicos han provocado pérdidas para la población, la infraestructura y la economía. - No existen obligaciones claras acerca de la actualización de los atlas de riesgos por parte de las autoridades locales. En tanto la actualización de los atlas de riesgo no sea considerada como un insumo indispensable para la gestión del desarrollo urbano, la población asentada en zonas irregulares continuará asumiendo los costos de una política de desarrollo urbano incompleta.
Desarrollo urbano	Fundación y crecimiento	- Crecimiento desordenado y socialmente excluyente con carencias y desigualdades, que inciden desfavorablemente en la vida de sus habitantes. - La dinámica migratoria de la población mexicana es un fenómeno que influye directamente en la configuración y expansión de las ciudades. - El modelo de crecimiento urbano reciente ha fomentado el desarrollo de viviendas que se encuentran lejos de servicios como escuelas, hospitales y centros de abasto. - El deterioro de los recursos naturales y la marcada disparidad de acceso a infraestructura y tecnología en los niveles de desarrollo productivo, así como la diversidad de condiciones sanitarias entre regiones y productores del país, inhiben el desarrollo económico equilibrado y profundizan las desigualdades en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
	Conservación y mejoramiento	- El costo de introducción de servicios públicos para los asentamientos humanos irregulares es 2.7 veces mayor. - En la mayoría de las ciudades en México existe infraestructura cuyos derechos de vía no son respetados, y que se podrían utilizar para la creación de infraestructura urbana. - Niveles de cobertura de infraestructura bajos. - Insuficiente disponibilidad de servicios urbanos.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018.

Del análisis de los documentos de planeación de mediano plazo del periodo 2013-2018, se desprende que no se ha otorgado a la población un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna, lo cual es causado por deficiencias en los componentes de rectoría (planeación, regulación, coordinación y supervisión), desarrollo urbano (fundación, crecimiento, conservación y mejoramiento), y ordenamiento territorial (ocupación y utilización, preservación ambiental y gestión integral de riesgos), lo que ha tenido efectos en el deterioro de los recursos naturales y ha marcado disparidad de acceso a infraestructura y tecnología en los niveles de desarrollo productivo, así como en el impacto derivado de los desastres naturales y la diversidad de condiciones sanitarias entre regiones y productores del país.

Para 2016, con la publicación de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, surge un nuevo diagnóstico en el que se señala que México enfrenta un conjunto de retos y problemas socio-espaciales que están llegando a comprometer la paz social, la gobernabilidad, la producción y la sustentabilidad de ciudades y metrópolis, reconociendo que el origen se encuentra en la ausencia de una política nacional de ordenamiento del territorio y desarrollo urbano. Las causas se enlistan a continuación:

1. Los sistemas de planeación urbana tienden a la sobrerregulación y se traslapan con los instrumentos de planeación regional, socioeconómica y ambiental, lo que llega a conformar tres sistemas paralelos que, atendiendo aspectos de una misma realidad, no garantizan que operen coordinadamente.
2. No se cuenta con instrumentos que permitan definir políticas urbanas consistentes y sustentables en las zonas metropolitanas.
3. Existe un rezago en el diseño de las instituciones frente a los avances internacionales en materia de derechos a la ciudad, como derechos humanos, y colectivos de todos los habitantes, que busca el disfrute equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social, tal y como lo establece la Carta por el Derecho a la Ciudad.
4. Los procesos de descentralización no se han visto acompañados de los necesarios y complementarios procesos de fortalecimiento administrativo y financiero de las entidades locales, ni se han instrumentado políticas correlativas de centralización de reglas, principios y objetivos nacionales, regionales y metropolitanos.

5. Las políticas de suelo en las ciudades y metrópolis son insuficientes, porque no se cuenta con un marco jurídico adecuado que permita el desarrollo, articulación y operación de mecanismos de fomento y financiamiento en la materia.
6. El cumplimiento de la ley es un tema muy poco explorado en materia del desarrollo urbano. Las reglas vigentes para exigir responsabilidades (civiles, administrativas y penales) son ineficaces; se ha dado la sobre-regulación que, paradójicamente, se ha traducido en un menor control de los procesos de uso y aprovechamiento del espacio urbano.
7. Las políticas de vivienda se han desarrollado de manera desarticulada con las políticas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, lo que ha contribuido al crecimiento anárquico y desordenado de las ciudades, a la especulación del suelo y al deterioro ambiental. Esto hace indispensable el reconocimiento de que la vivienda es parte del desarrollo urbano y que, por ello, sus políticas deben diseñarse y aplicarse de manera integrada.
8. Destaca que los procesos de elaboración, ejecución y evaluación de los planes urbanos no se realizan con la sociedad y carecen de los elementos para su pleno cumplimiento, para integrarse a otros procesos de planeación, tener visión de largo plazo y que existan consecuencias jurídicas por su incumplimiento.
9. Algunas ciudades presentan un crecimiento desordenado irrefrenable y, al parecer, irreversible, ocasionando ciudades injustas, segregadas, costosas, disfuncionales e insustentables. La acción habitacional del sector formal, que ha tenido un crecimiento sin precedentes en los últimos años, no ha contribuido a elevar la calidad de vida en los centros urbanos.

Los diagnósticos del Gobierno Federal que se desprenden de los documentos de planeación de mediano plazo, así como los considerandos de la nueva LGAHOTDU, se realizaron de manera genérica y enunciativa, si bien se identifica cualitativamente la definición conceptual del problema público, al reconocer la ausencia de una política nacional de ordenamiento del territorio y desarrollo urbano, éste no se define con base en las causas que lo originaron.

En el componente de rectoría, se hace referencia a la ausencia de una política pública que permita la elaboración de documentos para la planeación que promuevan la cooperación de los tres

ámbitos de gobierno, así como a la carencia de un marco jurídico armonizado que regule el uso y aprovechamiento del suelo, y que homologue las estrategias y financiamiento. Lo anterior propicia una coordinación interinstitucional e intergubernamental desarticulada y deficiente, ya que no hay estrategias integrales para financiar el desarrollo urbano, ni para apoyar en la vigilancia y eventual sanción a quienes no cumplan con el marco normativo, debido a que no se cuenta con mecanismos de supervisión.

En cuanto al desarrollo urbano, se menciona que el crecimiento desordenado y la dinámica migratoria de la población han repercutido en la configuración y expansión de las ciudades, ya que se han desarrollado viviendas alejadas de los servicios como las escuelas, hospitales, centros de abasto y de trabajo, lo que incide desfavorablemente en la vida de sus habitantes.

Respecto del ordenamiento territorial, la insuficiente oferta de suelo apto y accesible representa un riesgo que amenaza la integridad física, el bienestar, el desarrollo y el patrimonio de la población, debido al aumento y concentración de la población urbana en zonas de alto riesgo, así como el incremento de manchas urbanas por falta de suelo a costo accesible.

Además, en los documentos analizados no se identificó una definición material del problema, ya que se careció de parámetros, datos y métodos de análisis que permitieran identificar la magnitud o gravedad del problema público; de sus variables causales, sólo se contó con los datos referentes al número de ciudades y su georreferenciación, y el porcentaje de territorio urbano que ocupan, así como una proyección para 2050.

El Gobierno Federal no definió el problema público que dio origen a la política pública, por lo que del análisis de los diagnósticos de los documentos de planeación de mediano plazo 2013-2018 y de los considerandos de la nueva LGAHOTDU, la ASF determinó el siguiente “México no cuenta con ciudades prósperas ni con una utilización racional del territorio, que atiendan las necesidades básicas de la población, y que les permitan el acceso a bienes y servicios de manera suficiente”, cuyas causas y efectos se presentan a continuación:

ÁRBOL DEL PROBLEMA

Efectos	Largo plazo	Falta de un entono adecuado que incida en incrementar el nivel de vida de la población.								
	Mediano plazo	La agudización de los desequilibrios entre las regiones en México.				El uso irracional y el deficiente desarrollo urbano, que representa un riesgo que amenaza la integridad física, el bienestar, el desarrollo económico y el patrimonio de la población, así como de los bienes públicos.				
Problema público		México no cuenta con ciudades prósperas ni con una utilización racional del territorio, que atiendan las necesidades básicas de la población, y que les permitan el acceso a bienes y servicios de manera suficiente.								
Causas		Rectoría				Ordenamiento territorial			Desarrollo urbano	
	Endógenas	Planeación y programación: Traslape con los instrumentos de planeación regional, socioeconómica y ambiental, lo que propicia incertidumbre y corrupción. Falta de planeación territorial y ambiental para realizar los programas y medidas de política. Falta de planeación en el desarrollo y expansión de ciudades sustentables y competitivas.	Regulación: No se cuenta con un marco jurídico que permita el desarrollo, articulación y operación de mecanismos de fomento y financiamiento. Falta de un marco normativo integral para regular el uso y aprovechamiento del suelo. No existe una armonización de las estrategias para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.	Coordinación: La coordinación intergubernamental e interinstitucional es ineficiente. No hay estrategias coordinadas para financiar el desarrollo urbano.	Supervisión: Se carece de mecanismos para asegurar de forma efectiva el cumplimiento de las normas en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.	Ocupación y utilización: Las políticas de vivienda se han desarrollado de manera desarticulada con las políticas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio.	Conservación y preservación ambiental: Ocupación de asentamientos humanos en suelo agrícola o de valor ambiental. Las grandes zonas urbanas presentan problemas críticos de contaminación.	Gestión de riesgos: Asentamientos humanos en lugares peligrosos o inadecuados, susceptibles de ser afectados por desastres naturales.	Fundación y crecimiento: Crecimiento desordenado y socialmente excluyente, que inciden desfavorablemente en la vida de sus habitantes. El modelo de crecimiento urbano reciente ha fomentado el desarrollo de viviendas que se encuentran lejos de servicios como escuelas, hospitales y centros de abasto.	Conservación y mejoramiento: Niveles de cobertura de infraestructura bajos. Insuficiente disponibilidad de servicios urbanos.
	Exógenas	Densidad demográfica alta, pobreza, ruptura del tejido comunitario y familiar, altos niveles de inseguridad, migración del campo a la ciudad y falta de oportunidades laborales, que han contribuido de forma importante al crecimiento urbano desordenado y socialmente excluyente.								

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la exposición de motivos de la iniciativa para la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada el 21 de julio de 1993, y de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del 28 de noviembre de 2016, así como en la información de los Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; en el Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994; en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 y 2013-2018; en el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018; y en los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano 1990-1994, 1995-2000, 2001-2006 y 2014-2018.

NOTA: La SEDATU, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0053 del 9 de abril de 2018, señaló que no realiza los procesos de fundación, utilización, crecimiento, ocupación y conservación y mejoramiento, ni posee información o estadísticas referentes al tema.

2.3. La política pública de ordenamiento y desarrollo urbano

En México, toda política pública se rige por los objetivos, estrategias y líneas de acción contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual constituye un documento de carácter nacional y que, en la materia que nos ocupa, presenta las directrices ante su importancia como eje de desarrollo. En este contexto, el PND 2013-2018 establece dos estrategias: la primera, se refiere a impulsar el ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano sustentable y, la segunda, a articular una política de concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento del territorio, así como para el impulso al desarrollo urbano.

En 2013, con la creación de la SEDATU, institución que reemplazó a la Secretaría de la Reforma Agraria y retomó los temas de desarrollo urbano de la SEDESOL, se puso en marcha la reforma urbana, con lo que la política pública tuvo un cambio fundamental. Este nuevo paradigma previó la implementación de un modelo de planeación de ciudades sostenibles, resilientes, compactas y productivas, a fin de contribuir a que el Estado Mexicano recuperara la rectoría de esta política pública, debido a que, por años, las ciudades crecieron de forma desordenada y la vivienda se construyó bajo una lógica de mercado.^{79/}

En alineación con el PND 2013-2018, en mayo de 2014, la SEDATU publicó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 2014-2018, en el que se definió el objetivo 1 “Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes”, con las líneas de acción consistentes en una política de densificación y consolidación urbana, como el fomento del uso de suelo intraurbano, el aprovechamiento de terrenos y lotes baldíos, el impulso a la vivienda vertical y la implementación de distintas modalidades de movilidad urbana, entre otras.

Para 2016, se publicó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en sustitución de un antiguo marco con más de 40 años de vigencia, y que ya no respondía a las necesidades del país; con esta nueva ley se buscó regular el crecimiento de las ciudades y mejorar los esquemas de gobernanza metropolitana mediante la tutela y gestión eficiente del suelo, a favor de una nueva cultura de ciudad, espacios públicos y movilidad, al

79/ Robles Berlanga, R., **Cómo enfrentar las ciudades “Los retos del crecimiento verde”: políticas innovadoras**, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

tiempo que se definió la forma en que habrían de coordinarse el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y los municipales.^{80/}

De acuerdo con la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el ordenamiento territorial constituye una herramienta útil para la planeación y gestión del territorio, ya que permite el desarrollo sostenible desde una perspectiva integral, debido a sus características de:^{81/}

- a) Ser una política emanada del Estado que se sustenta en un marco legal e institucional y en instrumentos concretos.
- b) Constituir un proceso de planeación territorial con un enfoque integral multifactorial, que refleja la naturaleza compleja y dinámica del territorio; que lo entiende como un sistema complejo, en el cual interactúan entre sí y a diferentes escalas componentes naturales, socio-culturales, económicos, urbano-regionales y políticos, cuyas relaciones no son estáticas, sino que cambian con el tiempo.
- c) Manejar una visión prospectiva que le permite prever la evolución de los procesos y ser proactivo, pudiendo dar respuesta a los conflictos territoriales antes de que ocurran.
- d) Ser un proceso concertado y participativo que busca incluir a todos los agentes sociales involucrados en el uso, aprovechamiento, ocupación y gestión del territorio, en todas las fases del proceso de ordenamiento: desde la caracterización y el diagnóstico territorial, hasta la construcción de la imagen-objetivo a mediano y largo plazo, el diseño del programa y los mecanismos para su gestión y evaluación periódica de avances.^{82/}

Conforme a esa ley, el desarrollo urbano implica que su planeación se realice con base en proyecciones del crecimiento poblacional, a fin de garantizar la sustentabilidad de las ciudades mediante el ejercicio de los derechos de sus habitantes a la vivienda, a la calidad de vida, a la infraestructura urbana, al transporte, a los servicios públicos, al patrimonio cultural urbano, al espacio público, al esparcimiento y a la imagen urbana y su compatibilidad con el sistema de planificación.

80/ Diario Oficial de la Federación, **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, publicada el 28 de noviembre de 2016.

81/ María Teresa Sánchez Salazar, José María Casado Izquierdo y Gerardo Bocco Verdinelli, **La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro**, pp. 19-21.

82/ *Id.*

Además, el fomento de ciudades compactas y con mayor oferta de vivienda debe contribuir a limitar la expansión descontrolada de las manchas urbanas, así como a satisfacer la necesidad de promover mejores sistemas de transporte, aprovechar terrenos abandonados o subutilizados, y contar con catastros y registros públicos modernos y actualizados, a efecto de impulsar el desarrollo de ciudades integrales en México.

Asimismo, el ordenamiento y la planeación territorial para la adecuada distribución de la población y el uso eficiente, productivo y sustentable del territorio, exigen una estrecha coordinación de los tres niveles de gobierno, así como con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que permita la ejecución de mecanismos para promover la incorporación ordenada de la propiedad rural al desarrollo regional y urbano, así como la elaboración de proyectos que eleven la productividad y sustentabilidad del territorio.

2.3.1. La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano

Para 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana, en la que se establecieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. En éstos se hace hincapié en la necesidad de fortalecer la recopilación de datos, a fin de informar los progresos en la implementación, y establecer las bases de referencia para cada objetivo. El tema urbano se vincula con el Objetivo 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”, que pretende lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

^{83/} En el apartado “Prospectiva” se analizan los avances en la implementación de los ODS.

Conforme a ONU-HÁBITAT, son muchos los problemas que existen para mantener ciudades de manera que se sigan creando empleos y prosperidad sin ejercer presión sobre la tierra y los recursos; también se indica que los problemas comunes de las ciudades son la congestión, la falta de fondos para prestar servicios básicos, la escasez de vivienda adecuada y el deterioro de la infraestructura. Estos problemas se pueden vencer de manera que les permita seguir prosperando y creciendo para, al mismo tiempo, aprovechar mejor los recursos y reducir la contaminación y la pobreza.

83/ ONU-HÁBITAT, *Metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2015.

Actualmente, la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano requiere materializar los compromisos internacionales adquiridos por el país, que representan las propuestas urbanísticas que han alcanzado el mayor consenso y reconocimiento mundial por su pertinencia para impulsar el desarrollo del bienestar, la economía y el medio ambiente de las ciudades, como son los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana.

En razón de lo anterior, y a efecto de dar cumplimiento a los compromisos asumidos en el ámbito internacional, el 26 de abril de 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como una instancia de vinculación del Ejecutivo Federal con los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y la academia, con objeto de coordinar las acciones para el diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias, políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la referida agenda.

2.3.2. La política pública en el contexto internacional

En la Unión Europea, las administraciones públicas ordenan el territorio para enfrentarse a las consecuencias de la reducción del costo del transporte y del desarrollo urbano, con el fin de favorecer la cohesión territorial y social. Las decisiones tomadas tanto para los Estados miembros como por las administraciones locales incluyen la construcción de infraestructuras, la política de vivienda, y la prestación de servicios. Asimismo, las especificidades de las historias nacionales, de las organizaciones político-administrativas y de las culturas inciden en las políticas de ordenación del territorio elaboradas y, posteriormente, implementadas por los Estados, aunque la consolidación de la construcción europea favorece la convergencia de los modelos nacionales.

En Francia, la ordenación del territorio se inspira inicialmente en una racionalidad económica que aspira a determinar científicamente las condiciones de utilización óptima del espacio nacional.

Conceptualmente, la ordenación del territorio es la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad. El estilo de desarrollo determina, por tanto, el modelo territorial, expresión visible de una sociedad y cristalización de los conflictos que en ella se dan, cuya evolución no es sino el reflejo del cambio en la escala de valores sociales. De forma paralela, la ordenación territorial, cuyo origen responde a un intento de integrar la planificación socioeconómica con la física, procura la consecución de la estructura espacial adecuada para un

desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de la sociedad. Trata de superar la parcialidad del enfoque temático en la planificación sectorial y la reducida escala espacial en el planeamiento municipal.^{84/}

El desarrollo urbano tiene su origen en la revolución urbana, la cual se inició y se desarrolló, fundamentalmente, en la Inglaterra de la época “Victoriana”, como producto de la Revolución Industrial y, eminentemente, de los extraordinarios avances de la ciencia y tecnología, principalmente, en la industria, comercio y transporte. Esto, a su vez, generó la mayor migración masiva y del campo al ámbito urbano, hacia los centros de población o asentamientos humanos donde se desarrolló la industria (como Londres, Manchester, y Edimburgo), y que se sucedió en el mundo y la historia de la cultura.^{85/}

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, en la Gran Bretaña, se generó un nuevo modelo de planeación urbana y ordenamiento del territorio para albergar a la población que emigra del campo a las ciudades para trabajar en la actividad industrial, a fin de proporcionarles una mejor condición de bienestar, que fue denominada “ciudad jardín del mañana”.

Una ciudad jardín consistía en un centro urbano diseñado para una vida saludable y de trabajo, cuyo tamaño hiciera posible una vida social, a plenitud, por lo que no debería ser muy grande y su crecimiento debía ser controlado, con un límite de población. Estaba rodeada por un cinturón verde y comunidades rurales, en proporción de 3 a 1, respecto de la superficie urbanizada, y, en conjunto, el suelo era de propiedad pública o debería ser poseído en forma asociada, por la comunidad, con el fin de evitar la especulación con terrenos.

Este “modelo” fue propuesto como reacción a la falta de vivienda obrera y a la necesidad de establecer un nuevo concepto de ciudad, con un sistema organizativo diferente. Básicamente, dicho modelo consistió en una comunidad, establecida en un entorno natural y, por tanto, separada de la gran urbe, pero bien comunicada con ella, por medio del ferrocarril, en la que los habitantes disponían de una cierta autonomía, con respecto a la urbe. Esta ciudad, ideada por Howard, estaría formada por un espacio público central, en torno al cual se establecerían las viviendas, con un alto porcentaje de zonas verdes, que, a su vez, estarían rodeadas por una avenida circular, donde se establecerían escuelas, comercios y edificios representativos. La parte

84/ Instituto Tecnológico Geominero de España, **Ordenación del territorio, Una aproximación desde el medio físico**, España, 1993.

85/ Asociación Mexicana de Urbanistas, A.C., **Historia del Desarrollo y la Planeación Urbanos en México**, México, 2012.

exterior de la ciudad se encontraría reservada a las industrias, a partir de las cuales existiría un espacio verde, propiedad de la comunidad, para impedir las ampliaciones, futuras, por parte de especuladores inmobiliarios. Este concepto de ciudad, que mimetizaba todas las ventajas que el espacio ofrece, conllevaba, además, un Modelo Económico-Social, que permitiera a los residentes formar parte de la comunidad, aportando una pequeña contribución periódica, que se reinvertiría en la misma comunidad.

En 1978, la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió el mandato con el que instauró ONU-HÁBITAT, para abordar asuntos de crecimiento urbano. Ésta es una institución con conocimiento en procesos de desarrollo urbano y entiende las aspiraciones de las ciudades y sus habitantes.

En 2013, ONU- HÁBITAT identificó la necesidad de establecer un mecanismo global de monitoreo que se adaptara al ámbito nacional y local, y permitiera a las ciudades, países y comunidad internacional medir sus progresos e identificar posibles dificultades, por lo que se creó la “Iniciativa para la Prosperidad Urbana”, la cual es un diálogo métrico y político, que ofrece a las ciudades de los países desarrollados y en vías de desarrollo la posibilidad de crear indicadores y datos de referencia. Además, esta iniciativa sirve para definir objetivos y metas que pueden apoyar la creación de políticas con base empírica, incluyendo la definición de visiones de ciudad y planes a largo plazo que sean ambiciosos y verosímiles.^{86/}

En la ONU-HÁBITAT se definió la prosperidad como la construcción social que se materializa en el terreno de las acciones humanas, basada de forma consciente y deliberada, en las condiciones predominantes en cualquier ciudad y en cualquier momento, sin tener en cuenta el tamaño o el lugar. Ésta es una noción más amplia que tiene que ver con políticas claras y con un desarrollo armónico y equilibrado en el ambiente justo y equitativo.^{87/} Asimismo, se definió el termino de ciudad próspera como aquella en donde los seres humanos realizan las aspiraciones, ambiciones y otros aspectos intangibles de su vida; encuentran bienestar y condiciones para buscar la felicidad; se incrementan las expectativas de bienestar individual y colectivo; se atienden sus necesidades básicas; se accede a bienes y servicios de manera suficiente, y se cuenta con los servicios públicos esenciales para la vida en común.^{88/}

86/ ONU-HÁBITAT, **Iniciativa para la Prosperidad Urbana**, disponible en <<https://es.unhabitat.org/iniciativas-urbanas/iniciativas-programas/cpi/>>, consultado el 26 de septiembre de 2018.

87/ *Id.*

88/ *Id.*

2.4. Diseño de la política pública

En este apartado se presenta la revisión integral de la relación que existe en cada una de las etapas de la intervención del gobierno para resolver un problema público (diseño metodológico), la disponibilidad y calidad de la información para la rendición de cuentas, así como los mecanismos establecidos para evaluar los resultados de una política pública.

Cabe mencionar que el análisis de los diseños normativo e institucional, se realizó en el componente de rectoría, específicamente en el subcomponente de regulación; en cuanto al programático y presupuestario, éste se encuentra en el subcomponente de planeación y programación.

2.4.1 Metodológico

A fin de determinar la manera en que los diseñadores de la política pública relacionan los componentes de rectoría, mediante los cuales el Estado se propuso atender el problema referente a que en México no se cuenta con ciudades prósperas ni con una utilización racional del territorio que atiendan las necesidades básicas de la población, y que les permitan el acceso a bienes y servicios de manera suficiente, se analizó su diseño metodológico.

Los componentes de la política en evaluación son interdependientes, ya que las funciones y objetivos en cada uno de ellos están asociados con otros componentes. En la rectoría, los mecanismos de planeación, los instrumentos normativos, las labores de vigilancia y la coordinación entre las dependencias son necesarios para asegurar una adecuada conducción de la política en los componentes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. En lo referente al desarrollo urbano, éste emplea labores de ordenamiento territorial, que orientan la fundación, conservación, mejoramiento y equipamiento de los centros urbanos; a su vez, el ordenamiento territorial requiere del uso racional del territorio, para evitar asentamientos humanos que dañen el medio ambiente o se encuentren ubicados en zonas de alto riesgo.

En conjunto, esos componentes deberían permitir contar con ciudades prósperas, que proporcionen servicios cercanos, sostenibles y sustentables, a fin de alcanzar entornos cohesionados socialmente.

DISEÑO METODOLÓGICO DE LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, 2013-2017

El problema público identificado por la ASF se refiere a que México no cuenta con ciudades prósperas ni con una utilización racional del territorio, que atiendan las necesidades básicas de la población, y que les permitan el acceso a bienes y servicios de manera suficiente.

La relevancia del tema radica en la necesidad de contar con instrumentos de planeación y ejecución, que incidan en el aprovechamiento ordenado y racional de los centros de población, así como de los recursos naturales, con el fin de contar con ciudades prósperas y una utilización racional del territorio que mejoren las condiciones de vida de la población.

El objetivo de la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano es contar con ciudades productivas, competitivas, incluyentes, sostenibles y sustentables.

Componente/ medida	Rectoría	Ordenamiento territorial	Desarrollo urbano	Consecuencias
Factores causales	Planeación: - Traslape con los instrumentos de planeación regional, socioeconómica y ambiental, lo que propicia incertidumbre y corrupción. - Falta de planeación territorial y ambiental para realizar los programas y medidas de política. - Falta de planeación en el desarrollo y expansión de ciudades sustentables y competitivas. Regulación: - No se cuenta con un marco jurídico que permita el desarrollo, articulación y operación de mecanismos de fomento y financiamiento. - Falta de un marco normativo integral para regular el uso y aprovechamiento del suelo. - No existe una armonización de las estrategias para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. Coordinación: - La coordinación intergubernamental e interinstitucional es ineficiente. - No hay estrategias coordinadas para financiar el desarrollo urbano. Supervisión: - Se carece de mecanismos para asegurar de forma efectiva el cumplimiento de las normas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano	Ocupación y utilización: - Las políticas de vivienda se han desarrollado de manera desarticulada con las políticas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio. Gestión de riesgos: - Asentamientos humanos en lugares peligrosos o inadecuados, susceptibles de ser afectados por desastres naturales. Conservación y preservación ambiental: - Ocupación de asentamientos humanos en suelo agrícola o de valor ambiental. - Las grandes zonas urbanas presentan problemas críticos de contaminación.	Fundación y crecimiento: - Crecimiento desordenado y socialmente excluyente que incide desfavorablemente en la vida de los habitantes. - El modelo de crecimiento urbano reciente ha fomentado el desarrollo de viviendas que se encuentran lejos de servicios como escuelas, hospitales y centros de abasto. Mejoramiento: - Niveles de cobertura de infraestructura bajos. - Insuficiente disponibilidad de servicios urbanos.	México no se cuenta con ciudades prósperas ni con una utilización racional del territorio que atiendan las necesidades básicas de la población, y que les permitan el acceso a bienes y servicios de manera suficiente. - La agudización de los desequilibrios entre las regiones en México. - El uso irracional y el deficiente desarrollo urbano, que representa un riesgo que amenaza la integridad física, el bienestar, el desarrollo económico y el patrimonio de la población, así como de los bienes públicos.
Objetivo	Planeación: - Impulsar la planeación integral del territorio nacional. - Diseñar instrumentos de planeación regional, socioeconómica y ambiental. Regulación: - Armonizar el marco normativo de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. - Contar con un marco jurídico que permita regularizar los asentamientos humanos, el uso y aprovechamiento del suelo. Coordinación: - Impulsar la coordinación interinstitucional e intergubernamental con autoridades locales y la sociedad. Supervisión: - Fomentar el seguimiento de la política para dar cumplimiento a la normativa.	Ocupación y utilización: - Articular la política de vivienda con las políticas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio. Gestión de riesgo: - Disminuir la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales. Conservación y preservación ambiental: - Contar con un programa de ordenamiento ecológico. - Disminuir las emisiones de contaminantes en las zonas urbanas.	Fundación y crecimiento: Controlar la expansión de las manchas urbanas.	Contribuir a incrementar el nivel de vida de la población con ciudades prósperas y el uso racional del territorio. - Incrementar el desarrollo económico de las regiones, principalmente de las más rezagadas del país. - Impulsar un uso racional del territorio y el eficiente desarrollo regional y económico.
Población objetivo	Instituciones federales, estatales y municipales que participan en la política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.	247 centros urbanos, 78 conurbaciones y 59 zonas metropolitanas.		81,231,281 personas
Mecanismos suficientes y adecuados para medir el cambio	Los indicadores de los 14 programas presupuestarios no identifican claramente la problemática central que busca atender; asimismo, los indicadores del Programa Nacional de Desarrollo Urbano no permiten identificar la consecución de los objetivos nacionales e internacionales.			
Ámbito geográfico de acción	Nacional			
Funciones	- Formular los programas y planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. - Establecer normas para regular los componentes de crecimiento, ocupación, preservación ambiental y gestión integral de riesgos. - Verificar el cumplimiento de las normas. - Coordinar las actuaciones de las dependencias, las entidades federativas y los municipios para realizar labores relacionadas con cada uno de los componentes de la política.	- Elaborar programas para controlar la calidad de aire. - Determinar el uso de suelo para los programas de desarrollo urbano. - Mediante el desarrollo de sistemas de información prevenir daños a la población ocasionados por fenómenos perturbadores.	- Estudiar, planear y proponer a las autoridades competentes, la fundación de los centros de población. - Promover y fomentar el mejoramiento, la construcción, equipamiento y adquisición de viviendas. - Proponer y contar con instrumentos para el ordenamiento territorial que regularicen los asentamientos humanos.	- Instrumentar programas y esquemas de participación social que contribuyan a la eficaz prestación de los servicios públicos sostenibles y sustentables que mejoren los centros de población, espacios públicos y faciliten la de movilidad y den prioridad al medio ambiente.
Programa presupuestario relacionado y operadores	S254 Programa de Prevención de Riesgos. G001 Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y de vivienda. P006 Planeación demográfica del país. P005 Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio.	P003 Modernización del catastro rural nacional. E003 Ordenamiento y regulación de la propiedad rural. P002 Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental. N001 Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil. R002 Programa para la constitución de reservas territoriales prioritarias para el desarrollo urbano ordenado. R003 Programa Nacional de Regulación de Lotes.	P004 Conducción e instrumentación de la política nacional de vivienda. S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales. S255 Consolidación de reservas urbanas. S274 Programa de apoyo a la vivienda. S273 Programa de Infraestructura. S213 Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares.	Sin definir por la SEDATU
Cambio que se pretende lograr	Contar con ciudades productivas, competitivas, incluyentes, sostenibles y sustentables			

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; Ley de Vivienda; Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional; Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Manual de Organización Específico del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares; Manual de Organización Específico del Centro Nacional de Prevención de Desastres, y Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Vivienda.

En el análisis metodológico se identificó que los objetivos buscan cubrir los factores causales del problema público; que se especifica cuál es la población objetivo, así como el ámbito geográfico de acción, el cual es a nivel nacional; asimismo, se señalan las funciones y programas presupuestarios para cada componente, y el cambio que se quiere lograr. Sin embargo, no se cuenta con mecanismos suficientes y adecuados para medir dicho cambio, ya que los indicadores de los 14 programas presupuestarios no identifican claramente la problemática y los indicadores del PNDU no permiten identificar la consecución de los objetivos nacionales ni de los ODS.

Conforme al diseño metodológico, la SEDATU es la responsable de conducir la política en cada uno de sus aspectos, ya que participa en todos los componentes y es la que promueve la interrelación con las demás autoridades, que participan con actividades específicas; asimismo, en conjunto, buscan conformar entornos adecuados que mejoren las condiciones de vida de la población.

En la planeación, la SEDATU formula y el CNOTDU propone las estrategias para orientar las tareas en los subcomponentes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; en tanto que la CONAVI programa las actividades para la creación, mejoramiento y equipamiento de los centros de población y el CONAPO se encarga de sistematizar la información sobre los fenómenos demográficos y proporcionarla para formular los planes en la materia.

En el aspecto de la regulación, la SEDATU establece el marco normativo en materia de la red de vialidades primarias de los asentamientos humanos, la homologación de los planes y programas en la materia, la prevención de contingencias y la atención de los fenómenos perturbadores que afecten a los centros de población. Por su parte, la CONAVI elabora normas para la edificación, comercialización y mantenimiento de las viviendas.

En el subcomponente de supervisión, la SEDATU examina el cumplimiento de las autoridades encargadas de ejecutar la política en lo referente a las disposiciones jurídicas, así como de los planes y programas, con la finalidad de reducir los riesgos en las labores de las autoridades, y que éstas se encuentren dentro de los parámetros que permitan contribuir al objetivo del ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

En materia de coordinación, la SEDATU colabora con las entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios para establecer las actuaciones en la fundación, mejoramiento, crecimiento, ocupación, preservación ambiental y gestión de riesgos. De manera

análoga el RAN propone acuerdos entre las mismas autoridades, pero en términos del otorgamiento de certeza jurídica de la propiedad de la tierra.

En lo referente a la ocupación y utilización, la SEDATU, el INSUS y el RAN fomentan el uso racional de la tierra, mediante instrumentos que regularicen la propiedad, y controlen la tenencia de la tierra, así como la expedición de los títulos para sus diferentes usos; asimismo, el INSUS se encarga de promover la adquisición y enajenación del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.

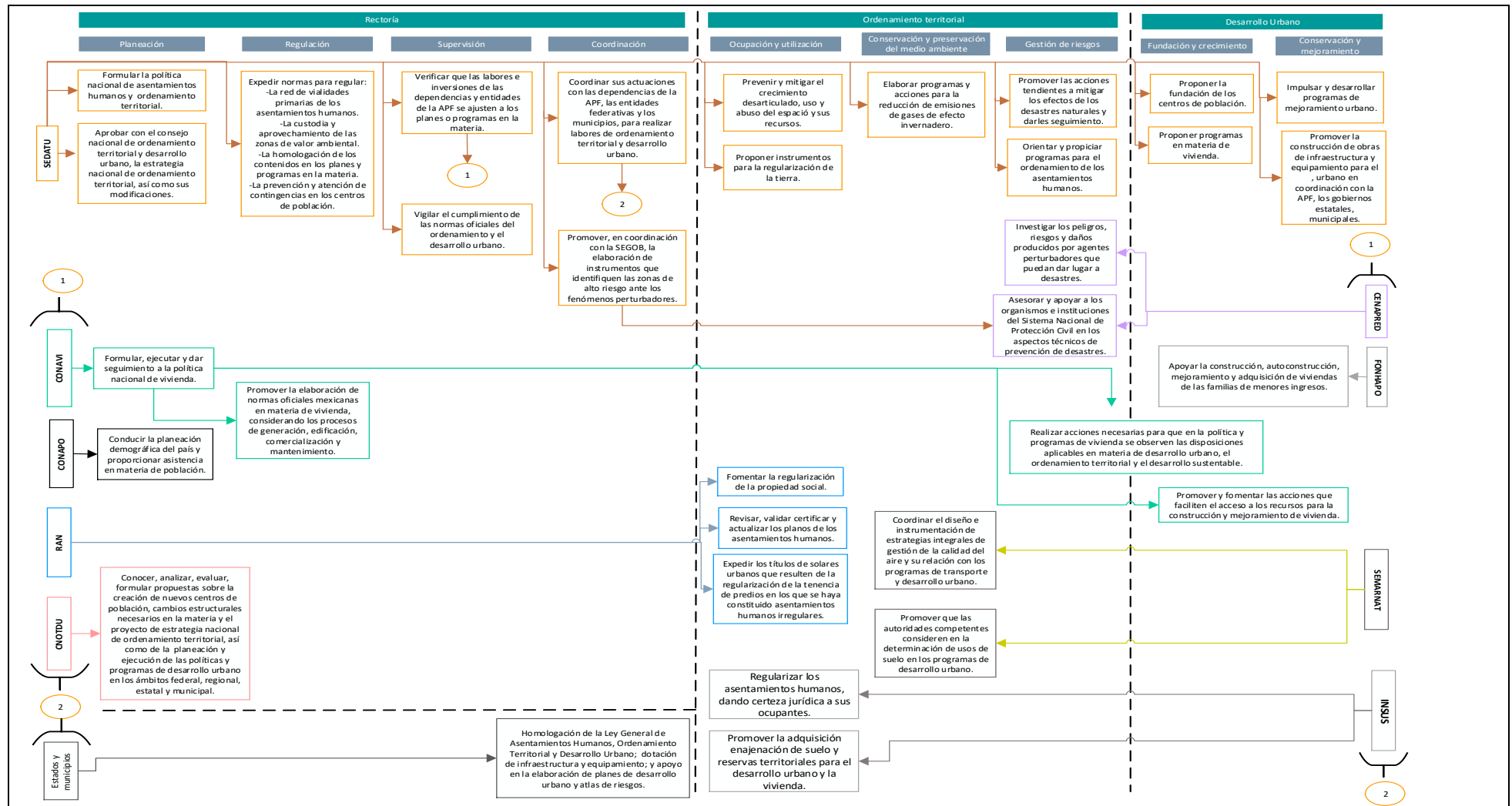
La SEDATU, la SEMARNAT y el CENAPRED se encargan de realizar las tareas en los subcomponentes de conservación y preservación ambiental y de gestión de riesgos. Las dos primeras dependencias realizan medidas para reducir los contaminantes que generan daños a la salud pública y determinan el uso de suelo en los programas de desarrollo urbano, mediante su utilización racional. En el caso del segundo subcomponente, el primer y el tercer ente (SEDATU y CENAPRED), promueven la prevención de riesgos y daños a la población originados por fenómenos naturales.

Para la fundación y el mejoramiento, la SEDATU propone a las autoridades de las entidades federativas la creación de nuevos asentamientos humanos, y promueve la construcción y el equipamiento de las viviendas. La CONAVI impulsa programas para la adquisición, autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda.

En el crecimiento, la SEDATU lleva a cabo medidas que propicien el ordenamiento de los asentamientos humanos y la CONAVI, al construir viviendas, realiza acciones de observación para cumplir con las disposiciones en la materia.

El esquema del diseño metodológico de la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano con sus tres componentes: rectoría, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, se muestra a continuación:

ESQUEMA DEL DISEÑO METODOLÓGICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; Ley de Vivienda; Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Ley General de Población; Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional; Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Manual de Organización Específico del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares; Manual de Organización Específico del Centro Nacional de Prevención de Desastres; Manual de Organización Específico de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población; el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional del Suelo Sustentable; el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Vivienda.

SIGLAS: SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; CONAVI: Comisión Nacional de Vivienda; INSUS: Instituto Nacional del Suelo Sustentable; RAN: Registro Agrario Nacional; CENAPRED: Centro Nacional de Prevención de Desastres; FONHAPO: Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares; SEMARNAT: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; APF: Administración Pública Federal; CONAPO: Consejo Nacional de Población, y CNOTDU: Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

El diseño metodológico integra los objetivos, los cuales atienden los factores causales; se define la población objetivo; así como las funciones y programas presupuestarios para cada componente, y el cambio que se quiere lograr. No obstante, no se identificaron instrumentos de coordinación claros para que las dependencias federales instrumenten políticas de forma homogénea, a fin de evitar labores dispersas, a efecto de asegurar la concurrencia para los objetivos comunes, y carece de indicadores adecuados que midan el grado de avance en la atención del problema público ni con indicadores del PNDU que permitan identificar la consecución de los objetivos nacionales.

2.4.2 Diseño de rendición de cuentas

Para el periodo 2013-2017, en la rendición de cuentas, si bien se mostraron resultados en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, éstos fueron aislados y no permitieron determinar el cumplimiento de los objetivos establecidos en los documentos de planeación y en el marco normativo, o respecto de la atención del problema público que justificó la intervención gubernamental referido a que en México no se cuenta con ciudades prósperas ni con una utilización racional del territorio, que atiendan las necesidades básicas de la población, y que les permitan el acceso a bienes y servicios de manera suficiente. En el cuadro siguiente se observa la rendición de cuenta en la materia.

CUADRO DE RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PROBLEMA PÚBLICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO URBANO
 Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, 2013-2017

Documento	Análisis
Cuenta Pública	En el periodo 2013-2014, la dependencia apoyó a 963 Centros de Desarrollo Comunitarios (CDC), con el propósito de dotarlos de más espacios adecuados para la realización de medidas orientadas al desarrollo de sus capacidades individuales y comunitarias, así como tener acceso a diversos servicios sociales. En 2013, en el indicador estratégico “Vialidades construidas” del Programa Hábitat, se apoyó la pavimentación, construcción y mejoramiento de vialidades por un total de 3,765,503 m², lo que significó un cumplimiento del 79.4% de la meta original y un 92.0% de la meta modificada. Para 2014, fueron 2,943,639 m², lo que significó el cumplimiento del 78.2% de la meta establecida, debido a los cambios realizados en Reglas de Operación. Para 2016, no fue posible medir el cumplimiento del objetivo de nivel fin “Contribuir a consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes mediante la implementación de políticas de desarrollo agrario, territorial y urbano” del Pp P005 de dicha secretaría, ya que el indicador “Crecimiento de la superficie de los polígonos de contención urbana” no reportó avances y en 2017 se eliminó, sin que existiera justificación al respecto.
Informes de Gobierno	En el Programa Rescate de Espacios Públicos, en el periodo 2013-2017, se intervinieron 10,224 espacios en 481 municipios, en promedio, en las 32 entidades federativas, en beneficio de 10.0 millones de personas. En materia de seguridad comunitaria, de 2013 a 2017, se validaron 553,311 medidas enfocadas a la prevención de la violencia, de conductas antisociales y de riesgo, al fortalecimiento de la equidad de género, la capacitación a integrantes de vigilancia comunitaria y el fomento de una cultura de denuncia. De 2013 a junio de 2017, se apoyaron 57,876 proyectos de mejora del entorno urbano, con una inversión federal de 11,677.1 millones de pesos, los cuales contribuyeron a impulsar el desarrollo urbano, social y comunitario; se promovió la construcción de 12.0 millones de m² de calles integrales y 1,401,568 metros lineales de redes de agua potable, drenaje y electricidad, así como la construcción, habilitación, ampliación y equipamiento de 1,016 centros de desarrollo comunitario. Se realizaron más de 4.0 miles de intervenciones en espacios públicos que presentaban deterioro y abandono, en beneficio de 13.6 millones de personas de 552 municipios urbanos de los 705 del Sistema Urbano Nacional, así como acciones para prevención del delito y la violencia, al impulsar además la movilidad urbana y fortalecer el tejido social a partir de la implementación de más de 546.0 miles de medidas sociales. Del total de intervenciones, 1,748 correspondieron a nuevos espacios públicos. El 18 de octubre de 2016, México reportó el Índice de Ciudades Prósperas (CPI) en 152 municipios de 31 entidades federativas del país y 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Con ello, se colocó como la nación con mayor número de ciudades para las que se aplica esta métrica territorial y urbana.
Informe de ejecución del PND	En 2013, se realizó la introducción o mejora de 628.0 miles de metros lineales de redes de agua potable, drenaje y electrificación, así como la pavimentación de 3.7 millones de m² de vialidades. Para el periodo 2014 a 2016, no se reportaron resultados. En 2017, con el seguimiento al compromiso CG 142 “Rescatar, junto con los ciudadanos y autoridades locales, 1,500 parques y espacios deportivos abandonados”, se dio cumplimiento al compromiso, con 1,564 espacios financiados con recursos federales por 2,068.9 millones de pesos, en beneficio de 7,871,974 personas. Con el Programa de Infraestructura, en 2017, se atendieron 24 localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria con alta y muy alta marginación, en las que se realizaron 17,502 metros lineales de redes de agua potable, drenaje sanitario y electricidad, en beneficio de 4,597 hogares.
Informes de Labores	De septiembre de 2013 a agosto de 2014, se otorgaron 365,558 créditos en el marco del programa Hipoteca Verde, con lo que se logró una derrama económica de 101.0 miles de millones de pesos; se generó ahorro energético de más de 7.0 millones de kilowatts hora y de alrededor de 17.0 millones de kilogramos de gas, y una mitigación superior a 3.0 miles de toneladas de dióxido de carbono. En el Programa de Consolidación de Reservas Urbanas (PCRU), en 2015, se realizaron proyectos dentro de los Perímetros de Contención Urbana (PCU), en los que predominaron los que están ubicados en U1 y U2, ^{1/} por lo que se favorecieron las áreas consolidadas y más cercanas al centro de la ciudad. En 2017, se apoyaron 590 proyectos para el mejoramiento del entorno urbano y el desarrollo comunitario, con una inversión federal de 84.6 millones de pesos, en 130 zonas con mayor rezago social, ubicadas en 117 localidades de 77 municipios; en beneficio de 16.0 miles de hogares, y se realizaron 343 acciones de participación comunitaria en 11 espacios públicos en beneficio de 16,900 personas. En 2016 no se reportaron resultados.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en Presidencia de la República, **Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017**, e **Informes de Gobierno 2013-2017**; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2013-2017**, y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, **Informe de Labores 2013**.

1/ Los Perímetros de Contención Urbana (PCU) son polígonos determinados por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) en las ciudades del país, mediante metodologías geoespaciales a partir de fuentes oficiales, que identifican geográficamente el nivel de consolidación urbana mediante el acceso de sus habitantes a fuentes de empleo, servicios de infraestructura, equipamiento y movilidad. Se clasifican en tres ámbitos o contornos: intraurbano U1, son zonas urbanas consolidadas con acceso a empleo, equipamiento y servicios urbanos; primer contorno U2, zonas en proceso de consolidación con infraestructura y servicios urbanos de agua y drenaje (mayor al 75.0%), y segundo contorno U3, zonas contiguas al área urbana, cinturón periférico al área urbana definido de acuerdo con el tamaño de la ciudad.

En el periodo 2013-2017, la SEDATU reportó que intervino en espacios públicos nuevos, así como en los que presentaban deterioro, abandono e inseguridad localizados en las zonas urbanas, mediante la conservación y el mejoramiento físico, así como con la participación social para el uso y disfrute de la comunidad.

En 2013, 2015 y 2017, se certificaron desarrollos con la construcción de viviendas, lo que representó la disminución de bióxido de carbono (CO₂); ahorros directos en el pago de servicios de electricidad, agua y gas, respecto de una vivienda tradicional y, para 2016, el indicador "Crecimiento de la superficie de los polígonos de contención urbana" no reportó avances, mismo que fue eliminado para 2017, por lo que no fue posible medir el cumplimiento del objetivo de nivel fin del Pp P005 de "Contribuir a consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes mediante la implementación de políticas de desarrollo agrario, territorial y urbano".

En el Programa de Consolidación de Reservas Urbanas (PCRU), en 2015, se indicó que se realizaron proyectos dentro del Perímetro de Contención Urbana (PCU), en los que predominaron los ubicados en U1, que son zonas urbanas consolidadas con acceso a empleo, equipamiento y servicios urbanos, y U2, que son franjas en proceso de consolidación con infraestructura y servicios urbanos de agua y drenaje (mayor al 75.0%), pero no se especificó el universo ni cuántos se tenían que consolidar como polígonos urbanos, mediante el acceso de sus habitantes a fuentes de empleo, servicios de infraestructura, equipamiento y movilidad.

De acuerdo con los informes de rendición de cuentas, en el periodo 2013-2017, la SEDATU destinó recursos para los factores causales de rectoría, en los subcomponentes de planeación y regulación; en desarrollo urbano, en materia de mejoramiento, y en ordenamiento territorial, en la ocupación y utilización.

Respecto de la rectoría, en materia de planeación se señaló que, en el periodo 2013-2017, se dio seguimiento y asesoría para el ordenamiento de las 59 zonas metropolitanas y otras ciudades de importancia estratégica en el país; se incorporó el Mapa Digital del INEGI, como herramienta de visualización y consulta; se contó con 15 mapas base e información de 6,030,000 predios distribuidos en 675 municipios de 24 entidades federativas con la Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral; se dio continuidad al Sistema Integral para la Gestión de Información Registral y Catastral (SIGIRC); se implementó el Sistema de Información para la

Gestión Catastral Municipal (SIGCM), y se desarrolló la Nueva Metodología para elaboración de Planes y/o Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDUs). Se aprobaron 339 Planes de Acción Integral en 655 zonas de actuación para la planeación; se creó la estrategia Red de Ciudades Sustentables para avanzar en el Acuerdo de París (COP 21), y se diseñaron los Lineamientos Conceptuales y la Nueva Guía para la elaboración y actualización de programas municipales de desarrollo urbano, como parte de la implementación de la Nueva Agenda Urbana, de la conferencia Hábitat III.

En cuanto a la prevención y mitigación de riesgos, a 2017, se avanzó en 36.0% de la meta establecida en apoyos de prevención de riesgos, para la elaboración de atlas de riesgo en municipios de alto y muy alto riesgo, y se elaboró la Guía de Resiliencia Urbana.

En regulación, se indicó que, en 2013, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) se transformó en la SEDATU, a la que se le otorgaron facultades, en materia de desarrollo urbano y territorial, ejercidas previamente por la SEDESOL; el 28 de noviembre de 2016, se publicó en el DOF, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) y se promovieron reformas a la legislación en materia de planeación urbana, uso eficiente del suelo y zonificación; se elaboró y distribuyó la Guía para la adecuación y reforma de la legislación de las entidades federativas, y se asesoró a 31 estados para iniciar la modificación y adecuación de sus leyes locales, y el 29 de junio de 2017 se instaló el Comité Consultivo Nacional de Normalización para trabajar en el diseño e implementación de Normas Oficiales Mexicanas. En 2015, se aplicaron 100 instrumentos normativos actualizados en materia de vivienda, ordenamiento del territorio y desarrollo urbano. En el periodo 2014-2016 se avanzó en la elaboración de la Nueva Ley General de Población, en la cual se contemplan los fenómenos migratorios y el desarrollo urbano y sostenible.

En 2013, se instaló el Consejo Nacional de Protección Civil, en el cual se contó con la participación de los gobiernos estatales y de la sociedad civil; en 2014, y como parte de los trabajos del consejo, se promovió la homologación de los planes estatales de protección civil, a fin de alinearlos con la nueva Ley General de Protección Civil; en el Programa de Consolidación de Reservas Urbanas, en 2015, se llevaron a cabo 27 convenios de coordinación y se otorgó asesoría a los municipios que buscaron implementar la operación de indicadores en el área de Planeación Urbana y Ordenamiento Ecológico, por parte del INAFED; en 2016, la SEDATU, en coordinación con los gobiernos estatales, organizó Foros por el Derecho a la Ciudad en ocho estados, como parte del

proceso preparatorio rumbo a Hábitat III, y se instituyó la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, que se plantea como marco de articulación del desarrollo regional, metropolitano y urbano del país en el que participaron la SEDATU, la SEMARNAT, la SECTUR y la SAGARPA; en 2017 no se reportaron resultados.

En el Pp P005, en 2016, se incluyeron los indicadores de “Nivel cumplimiento porcentual en la Coordinación Sectorial, para la implementación de programas”, que se alcanzó en 27.5% con respecto de la meta programada, al realizarse 11 tareas de coordinación de las 40 programadas, y los de “Convenios estandarizados firmados respecto de los convenios necesarios para una adecuada ejecución de las políticas de la SEDATU” y “Porcentaje de avance en la integración del Programa de coordinación entre oficinas centrales y delegaciones”, que se informó se cumplieron al 100.0%, sin que se indicaran las medidas realizadas.

Se señaló que, de 2013 a 2016, se llevaron a cabo convenios de coordinación en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, para operar los programas de Consolidación de Reservas Urbanas y de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros; se realizaron 27 convenios de coordinación para la consolidación de reservas urbanas; en 2017, la SEDATU, en coordinación con los gobiernos estatales, trabajó con éstos para instalar los consejos Estatales de Ordenamiento Territorial previstos en la LGAHOTDU.

En materia de supervisión, en 2015, en el Pp P005, se establecieron los indicadores de “acciones realizadas para dar seguimiento a la política de desarrollo urbano”, que tuvo un cumplimiento de 66.7% con respecto de la meta programada, por los cambios en la estructura de la secretaría, y el de “Porcentaje de Programas Presupuestales que cuentan con información en el sistema de monitoreo y seguimiento”, que alcanzó un avance de 67.5% con respecto de la meta programada, al iniciar el desarrollo del sistema de información de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para la captura y realización de reportes de seguimiento y control de los programas.

Respecto del desarrollo urbano, en los subcomponentes de fundación y crecimiento, en 2015, en el indicador “Porcentaje de viviendas registradas en perímetros de contención urbana”, al alcanzarse el 80.7%, se superó la meta programada en 8.7 puntos porcentuales respecto del 72.0% programado; en el indicador “Porcentaje de viviendas registradas en el RUV con una superficie mayor o igual a 45 metros cuadrados”, se superó en 1.9% la meta programada. Cabe

señalar que el primer indicador ya no se incluyó en los ejercicios fiscales 2016-2017, por lo que no fue posible darle seguimiento.

En el periodo 2013-2017, el 71.9% (56,641 viviendas) de las 78,787 viviendas beneficiadas cumplieron con el estándar internacional de Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMA, por sus siglas en inglés) y 22,146 de Ecocasa; asimismo, se certificaron 8 desarrollos en 5 entidades federativas (Baja California, Durango, Michoacán, Hidalgo y Yucatán), con la construcción de 243,794 viviendas, en beneficio de 975,176 personas y una superficie de 5,312 hectáreas. En los últimos cuatro años, la proporción de viviendas nuevas financiadas dentro de los PCU aumentó de 70.5% a 80.9%.

En cuanto a la conservación y el mejoramiento, en el periodo 2013-2017, no hubo continuidad de los indicadores, no se superaron las metas programadas, y no se justificaron las causas de las variaciones, por lo que no se logró la conservación y el mejoramiento físico de áreas y bienes de uso común en unidades habitacionales intervenidas e infraestructura complementaria.

En el ordenamiento territorial, en el subcomponente de ocupación y utilización, tampoco hubo continuidad de los indicadores para las reservas territoriales, el crecimiento de la superficie de polígonos de contención urbana, los lotes regularizados ni las escrituras entregadas. En algunos casos no se cumplieron las metas programadas, sin que se especificaran las causas de las variaciones; además, los datos difieren de un documento a otro.

Se indica que, en el periodo 2012-2017, se escrituraron 209,091 lotes en una superficie de 12,016 hectáreas en beneficio de 836,364 personas, cifras superiores en 6.3% en relación con las alcanzadas en el periodo 2006-2011. Se publicaron 39 decretos expropiatorios con 29,923 lotes, con una superficie de 1,496 hectáreas, para la regularización y escrituración de predios irregulares.

En cuanto a la gestión de riesgos, los indicadores que se incluyeron en 2015 y 2016 fueron diferentes, por lo que no hubo continuidad y, aun cuando se cumplieron y superaron, no se especificaron las medidas de prevención de mitigación de riesgos que se realizaron en los municipios beneficiados.

En la conservación y preservación ambiental, se señala que, en 2013, la SEMARNAT realizó la difusión, por medios digitales, de las estrategias del Programa de Ordenamiento Ecológico

General del Territorio a fin de orientar el desarrollo sustentable de las actividades sectoriales, con base en su aptitud y potencial productivo, y la vulnerabilidad ante fenómenos hidrometeorológicos, y la SEDATU formuló 15 acuerdos de puesta a disposición de terrenos propiedad de la Nación a favor de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, por una superficie de 280,300 hectáreas dentro de las Áreas Naturales Protegidas con carácter de Reserva de la Biosfera. En 2015, se ejecutaron 29 proyectos con 53.1 millones de pesos, y se dio continuidad a la implementación de la Estrategia Nacional de Movilidad Urbana Sustentable y, entre diciembre de 2012 y diciembre de 2016, la SEDATU puso a disposición de la SEMARNAT 16 predios de terrenos nacionales, con una superficie de 281,466 ha, en los estados de Campeche, Chihuahua y Durango.

En conclusión, no existe una estructura específica para sustentar el diseño de rendición de cuentas de la política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; la información que se consigna es de carácter general, por lo que tiene una utilidad limitada para que la ciudadanía conozca cuáles son los beneficios directos que se obtienen de la inversión de los recursos públicos en estos rubros, para que los tomadores de decisión identifiquen las variaciones entre lo propuesto y lo conseguido mediante la implementación de dicha política y, en general, para determinar el avance en la atención de la problemática y los factores causales que legitiman la intervención gubernamental. Por lo anterior, estos documentos no aportan información suficiente, ni dan un valor público para examinar en qué medida se avanzó en la atención del problema de un crecimiento urbano desarticulado y socialmente excluyente con carencias y desigualdades, que inciden desfavorablemente en la vida de sus habitantes.

2.4.3 Diseño de evaluación

En este apartado se analizan los objetivos del nivel Propósito establecidos en las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de la política pública de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a fin de determinar si fueron congruentes con los objetivos que definió el Estado y con el problema público que originó su intervención, así como los resultados de las principales evaluaciones, estudios y auditorías de desempeño realizadas a la política pública, con la estructura siguiente a) Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y b) Metaevaluación. El análisis se presenta a continuación.

a) Sistema de Evaluación del Desempeño

En el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se identificó que 14 programas se vincularon con el ordenamiento territorial y desarrollo urbano, como se muestra en el cuadro siguiente:

MATRICES DE INDICADORES PARA RESULTADOS EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, 2017

Componente/subcomponente /programa presupuestario	Objetivo de propósito	Indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Meta programada
Rectoría					
Planeación					
P005 "Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio"-SEDATU	Las Unidades Administrativas que conforman el programa implementan instrumentos para consolidar la política de desarrollo agrario, territorial y urbano.	Porcentaje de Unidades Administrativas del Ramo 15 que cumplen sus metas establecidas en tiempo y forma en el Tablero Maestro Agrario, Territorial y Urbano.	(Total de Unidades Administrativas del Ramo 15 que cumplen con sus metas en el año t / Total de Unidades Administrativas del Ramo 15) *100.	Porcentaje	66.7
S254 "Programa de Prevención de Riesgos"- SEDATU	Entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales cuentan con instrumentos de planificación territorial que facilitan la toma de decisiones para la correcta ocupación del territorio, la identificación del riesgo y la mitigación del mismo, que permiten a hombres y mujeres mejorar sus condiciones de vida.	Hombres y mujeres beneficiadas por el programa.	(Hombres y Mujeres que se benefician con los instrumentos de planificación y acciones de mitigación apoyadas en el ejercicio fiscal vigente/total de población elegible)*100.	Porcentaje	4.32
P006 "Planeación Demográfica Del País"- CONAPO	Los tres órdenes de gobierno, las organizaciones civiles, académicas y población en general obtienen información socio-demográfica y se coordinan con la Secretaría General del Consejo Nacional de Población para la formulación y ejecución de planes y programas de desarrollo, y la aplicación de la política demográfica del país.	Porcentaje de cumplimiento del número de participaciones de la SGCONAPO en Comités y Grupos de Trabajo que tienen que ver con la aplicación de la política de población.	(Número de participaciones de la SGCONAPO en Comités y Grupos de Trabajo en el año/ Número de participaciones en Comités y Grupos de Trabajo programadas de la SGCONAPO en el año)*100.	Porcentaje	100.0
Regulación					
G001 "Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y de vivienda"-SEDATU	Los servidores públicos y áreas de la SEDATU son representados de forma efectiva ante las Autoridades Jurisdiccionales.	Porcentaje de resoluciones favorables de representación de áreas y servidores públicos de la SEDATU.	(Número de juicios con resolución favorable a SEDATU/número de resoluciones recibidas) *100.	Porcentaje	100.0
Desarrollo urbano					
Fundación y crecimiento					
P004 "Conducción e instrumentación de la política nacional de vivienda"-CONAVI	El sector vivienda cuenta con una política que es instrumentada conforme a los objetivos de planeación nacional.	Porcentaje promedio de avance en el cumplimiento de los objetivos del Programa Nacional de Vivienda.	Suma del porcentaje de avance de las actividades alineadas al PNV realizadas por la CONAVI/ Número de actividades comprometidas en el año.	Promedio	98.5
S177 "Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales"-CONAVI	La población con ingresos de 5 Salario Mínimo General Vigente Mensual (SMGVM) o menos con acceso al financiamiento y ahorro previo obtiene una solución habitacional.	Porcentaje de cobertura de la población beneficiada por los subsidios otorgados para alguna solución habitacional a partir del año 2014 respecto a la Población de bajos ingresos con necesidades de vivienda que tienen capacidad de obtener un financiamiento identificada en el módulo de condiciones socio-económicas de la ENIGH vigente.	(Población beneficiada por los subsidios otorgados para alguna solución habitacional a partir del año 2014 / Población de bajos ingresos con necesidades de vivienda que tienen capacidad de obtener un financiamiento) *100.	Porcentaje	23.72

Componente/subcomponente /programa presupuestario	Objetivo de propósito	Indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Meta programada
S255 “Consolidación de Reservas Urbanas”-SEDATU	Población con ingresos de hasta 5 SMGVIM, que habita en los municipios en que se localizan las ciudades de 50,000 o más habitantes acceden a un subsidio para adquisición de suelo intraurbano destinado a la edificación de vivienda social vertical.	Porcentaje anual de ciudades apoyadas con subsidio.	$Pcdss=(Ncdss/Tcdp)*100$ Donde: Pcdss= Porcentaje de ciudades con subsidio. Ncdss= Número de ciudades apoyadas con subsidio. Tcdp= Total de ciudades.	Porcentaje	20.0
		Porcentaje de densidad de vivienda de los proyectos del Programa de Consolidación de Reservas Urbanas (PCRU) con respecto a la meta 2018 del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018.	$PDV=(DVpcru/DVpndu \text{ Meta } 18)*100$ Donde: PDV = Porcentaje de densidad de vivienda. DVpcru = Densidad de vivienda del PCRU. DVpnduMeta18 = Meta 2018 de densidad de vivienda del PNDU.	Vivienda	135
S213 “Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares”- SEDATU	Hogares poseedores de lotes irregulares apoyados para obtener certeza jurídica y documental en la tenencia de la tierra.	Porcentaje de hogares regularizados con respecto al total de hogares irregulares identificados.	$(\text{Total de Hogares regularizados} / \text{total de hogares poseedores de lotes irregulares identificados en el ENIGH 2008})*100.$	Porcentaje	2.0
S274 “Programa de apoyo a la vivienda”-FONHAPO	Hogares con carencias por calidad y espacios de la vivienda con ingresos por debajo de la línea de bienestar, asentados en las zonas con uso de suelo habitacional mejoran su calidad de vida con acciones de vivienda.	Porcentaje de hogares beneficiados con vivienda nueva, ampliada y/o mejorada respecto a la Población Objetivo.	$(\text{Núm. de hogares beneficiados totales con un subsidio para acciones de vivienda nueva mejorada y/o ampliada en el 2016} / \text{Núm. de hogares que conforman la población objetivo del programa})*100.$	Porcentaje	30.66
Mejoramiento					
S273 “Programa de Infraestructura”-SEDATU	Los hogares ubicados en las zonas de actuación del programa mejoran su disponibilidad y calidad de infraestructura básica y complementaria, así como el equipamiento, imagen y entorno de las áreas urbanas, suburbanas y en proceso de urbanización que habitan.	Porcentaje de hogares que mejoran su acceso a infraestructura básica y complementaria y ampliación y/o mejoramiento de la vivienda por medio de obras realizadas por el Programa de Infraestructura.	$(\text{Número de hogares que mejoran su acceso a infraestructura básica y complementaria y ampliación y/o mejoramiento de la vivienda por medio de obras realizadas por el programa de infraestructura en el año t} / (\text{Número total de hogares programados para ser beneficiarios por obras realizadas por el programa de infraestructura que mejoran el acceso a infraestructura básica, complementaria, ampliación y/o mejoramiento de la vivienda en el año t})*100$ En donde el año t= 2017	Hogar	90.99
Ordenamiento territorial					
Ocupación y utilización					
P003 “Modernización del catastro rural nacional”-RAN	El Registro Agrario Nacional optimiza la actualización de información y emisión de documentación por medio de los sistemas institucionales.	Promedio de días de atención por servicio prestado.	$(\text{Días de atención por servicio prestado} / \text{Número de solicitudes atendidas}).$	Promedio	60.0
E003 “Ordenamiento y regulación de la propiedad rural”-SEDATU	Los sujetos de derecho en el medio rural obtienen seguridad jurídica y certeza en la tenencia de la tierra.	Porcentaje de documentos que otorgan seguridad y certeza jurídica emitidos.	$(\text{Documentos emitidos que acreditan los derechos de propiedad de la tierra} / \text{Documentos factibles de emitir})*100.$	Porcentaje	100.0

Componente/subcomponente /programa presupuestario	Objetivo de propósito	Indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Meta programada
R002 “Programa para la constitución de reservas territoriales prioritarias para el desarrollo urbano ordenado” -INSUS	Ciudades con reservas territoriales constituidas para el desarrollo urbano y la vivienda.	Porcentaje de ciudades con reservas territoriales constituidas.	(Número de ciudades con reservas territoriales programadas en el año/ Número de ciudades con reservas territoriales programadas en el mismo año)*100.	Porcentaje	n.d.
R003 “Programa Nacional de Regulación de Lotes” -INSUS	Familias que poseen un lote irregular adquieren su escritura para obtener seguridad jurídica patrimonial.	Porcentaje de escrituras entregadas a familias con contrato firmado.	(Número de escrituras entregadas en el periodo/Total de contratos firmados)*100.	Porcentaje	49.6
		Porcentaje de escrituras entregadas a familias poseedoras de un lote irregular.	(Número de escrituras entregadas en el periodo/ Total de lotes que se encuentran en condiciones jurídicas para su escrituración al 30 de noviembre del año anterior)*100.	Porcentaje	44.5
Gestión de riesgos					
N001 “Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil”-CENAPRED	La población que está expuesta a una emergencia o desastre conoce y recibe información preventiva de autocuidado y autoprotección.	Porcentaje de integrantes gubernamentales del Sistema Nacional de Protección Civil que reciben información que les permite generar acciones preventivas y de respuesta.	(Número de integrantes gubernamentales del Sistema Nacional de Protección Civil que han recibido de manera acumulada en el sexenio información preventiva y de respuesta/189 integrantes gubernamentales que integran el Sistema Nacional de Protección Civil)*100.	Porcentaje	66.7
Conservación y preservación ambiental					
P002 “Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental” - SEMARNAT	Las Unidades Responsables que integran el Sector Ambiental y las autoridades de los tres órdenes de gobierno disponen de instrumentos de política ambiental, planeación, información y evaluación, para apoyar la toma de decisiones.	Promedio ponderado de aplicación de los Instrumentos del programa por parte de las Unidades Responsables (UR) del Sector y las autoridades de los tres órdenes de gobierno.	((Número de UR que aplican el C1 / Número de UR del Sector Ambiental) *0.25) + ((Número de UR que aplican el C2 / Número de UR del Sector Ambiental) *0.25 + (Número de UR del sector y autoridades de los tres órdenes de gobierno que aplican el C3 / Número de UR del Sector Ambiental y autoridades de los tres órdenes de gobierno) *0.25) + (Número de UR en las Delegaciones de la SEMARNAT que aplican el C7 / Número de UR en Delegaciones de la SEMARNAT) *0.25))*100.	Promedio	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios, en Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2017, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en: <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/>, consultado el 1 de junio de 2018.

En 2017, los 16 programas presupuestarios relacionados con la implementación de la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano contaron con la MIR. De éstos, 4 se relacionaron con la rectoría (3 para la planeación y 1 para la regulación); 6 en materia de desarrollo urbano (5 para las tareas de fundación y crecimiento y 1 para el mejoramiento), y 6 se ubicaron en ordenamiento territorial (4 para la ocupación, 1 para la gestión de riesgos y otro para la conservación y preservación ambiental). En términos generales, los objetivos e indicadores establecidos en los programas presupuestarios no coadyuvan a atender la problemática que se busca resolver, ni incluyen indicadores que permitan medir si las gestiones gubernamentales realizadas tuvieron los efectos esperados.

b) Metaevaluación

En el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y de la fiscalización superior de los programas federales, en el periodo 2005-2016, se identificaron 22 evaluaciones relacionadas directamente con el ordenamiento territorial y desarrollo urbano; de las cuales 1 estuvo a cargo de la ONU-HÁBITAT; 1, del Grupo de Trabajo de Obras Públicas (GTOP) de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS); ^{89/} 1, de la SEMARNAT; 8, de académicos y centros de estudios; 10, de la ASF, y 1, del CONEVAL, que también realizó el análisis del indicador “Observatorios urbanos en funcionamiento” instituido en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. El detalle de las evaluaciones se muestra a continuación:

89/ La iniciativa para realizar la Auditoría Coordinada sobre Obras de Vivienda surgió de la necesidad que tienen los países miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) de contar con experiencias y aprendizajes que orienten las actividades de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) hacia formas novedosas de trabajo, con base en actividades coordinadas que desarrollen las capacidades de los fiscalizadores, motivo por el cual, en la reunión núm. 55 del Consejo Directivo de la OLACEFS, realizada en julio de 2013 en la Ciudad de Tegucigalpa, Honduras, se estableció la creación del Grupo de Trabajo de Obras Públicas (GTOP), del que México forma parte, y que éste sería coordinado por los representantes del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil. El tema de la vivienda social fue propuesto para su revisión por el GTOP en la reunión que se tuvo en la Ciudad de Asunción, Paraguay, en octubre de 2014, debido a la importancia de la vivienda como indicador de desarrollo humano, y a fin de tener resultados locales y concentrar un informe de América Latina y el Caribe, para lo cual se tomaría como año de revisión 2014, ya que las viviendas no deben tener más de un año de haber sido construidas para la revisión de sus características.

DISEÑO DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, 2013-2017

Evaluación/ Título	Alcance / objetivo	Resultados
ONU-HABITAT		
Reporte nacional de tendencias de la prosperidad urbana en México, septiembre 2016 (ONU-HABITAT).	La medición del Índice de prosperidad urbana (CPI en las 152 demarcaciones territoriales de México (municipios y delegaciones de la CDMX) muestra una radiografía de la situación socio-espacial de sus ciudades y aglomeraciones urbanas y ofrece elementos de soporte para analizar los procesos que determinan y condicionan el desarrollo urbano.	- El valor promedio total del CPI fue de 54.3, de modo que el resultado total para México se considera moderadamente débil. Las dimensiones 02: infraestructura y 04: equidad e inclusión social son las que presentan los mejores resultados, siendo de 62.6 y 70.7, respectivamente. El primero corresponde con un factor moderadamente sólido, mientras que el segundo es suficiente para considerarse como un factor sólido. - Los resultados obtenidos en las subdimensiones infraestructura de comunicaciones, crecimiento económico, gobernanza de la urbanización y energía evidencian limitaciones en calidad y cobertura de las infraestructuras para el funcionamiento de las ciudades, destacando la de las comunicaciones. Igualmente, muestran la baja correlación entre el esfuerzo económico y el ordenamiento urbano que afecta la productividad y la competitividad urbanas; en el caso de la gobernanza, denotan la baja participación ciudadana y la limitada efectividad de la planificación urbana y de las finanzas locales, todo lo cual afecta sensiblemente la calidad de las infraestructuras, equipamientos y espacios públicos de las ciudades. - Las tendencias de la urbanización mexicanas, además de ser muy dinámicas, enfrentan riesgos por una limitada institucionalidad para la gobernanza y la persistencia de un modelo socio-económico muy desigual e inequitativo que seguirá concentrando población de muy bajo ingreso en las ciudades. - De no acelerarse las políticas de oferta de suelo habitacional bien localizado para las familias más pobres en las ciudades y no replantearse la política de construcción de vivienda social, se acelerarán procesos de ocupación de suelo en zonas de riesgo y de manera irregular; igualmente, predominará la ubicación de nuevos conjuntos de viviendas sociales en las periferias alejadas de las ciudades. - Las tendencias de los gobiernos locales se orientan a un debilitamiento de la gobernanza urbana por falta de capacidades técnicas, organizativas, de información y de recursos para enfrentar la acelerada urbanización. - La valoración que arroja el CPI es que se deben replantear las políticas vigentes y crear nuevas para detener las tendencias negativas y posteriormente revertirlas.
OLACEFS		
Atención de las subcuestiones de desempeño de la matriz de planificación de la auditoría coordinada sobre obras de vivienda, caso mexicano (OLACEFS)	Análisis sobre el tema de la vivienda en México en 2014 y sus antecedentes. La auditoría coordinada fue realizada por la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios (DGADPP) de la Auditoría Especial de Desempeño (AED) para el ejercicio fiscal 2014.	- Con el Programa de Vivienda Digna, el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) otorga subsidios a los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar, con carencia de calidad y espacios de la vivienda, para que construyan, amplíen o mejoren sus viviendas. En 2014, se otorgaron 18,298 subsidios de los 24,325 programados, por lo que se alcanzó el 75.2% de la meta del indicador "Número de hogares beneficiados con una Unidad Básica de Vivienda (UBV)", con lo que se apoyaron a 32,955 hogares para ampliaciones o mejoramientos de sus viviendas, y la meta alcanzada para el indicador "Hogares beneficiados con Ampliación y Mejoramiento de Vivienda" fue de 174.2%. La causa por la que no se alcanzó la meta de hogares beneficiados con una UBV fue que se dio atención prioritaria a los proyectos autorizados de ampliaciones y mejoramientos, ya que en esos rubros se concentró el mayor número de necesidades de hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar. - En la revisión se identificó que los hogares beneficiados tuvieron un ingreso mensual promedio menor o igual a 2,545.85 pesos mensuales, correspondiente a 1.26 Salarios Mínimos Mensuales (SMM) en 2014, y que los montos aportados por los beneficiarios del programa no excedieron las aportaciones máximas establecidas en las reglas de operación del programa. Lo cual es compatible para solucionar las necesidades de vivienda de las familias de menores ingresos. - En las reglas de operación del programa se establecieron los criterios para atender a los grupos menos privilegiados y a las personas con necesidades especiales, con lo que contribuyó a mejorar las condiciones habitacionales de la población en situación de pobreza del país.
SEDATU		
Evaluación en materia de diseño del Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio, 2016 (Maxefi Consultores S.C.).	Analizar y valorar el diseño del programa presupuestario P005, Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, a efecto de instrumentar mejoras.	- El objetivo presenta deficiencias de diseño, al considerar más de un objetivo, sus conceptos no son definidos y sus indicadores no son relevantes. - El programa P005 cuenta con el diagnóstico para su diseño, pero no identifica claramente la problemática central que busca atender el programa, sus causas o sus efectos, la cuantificación de estas situaciones ni su justificación teórica. - En la MIR no se definen algunos conceptos del fin, como ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables. - Ningún indicador de la MIR es totalmente claro, ya que no se incluye dentro del método de cálculo el periodo de referencia. - Se sugiere modificar el nombre del Programa P005, de tal manera que considere las acciones de todo el Ramo 15: Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, así como rediseñar el árbol de problemas del programa.
Evaluación de diseño del Programa Prevención de Riesgos, 2016 (Precisa Consultoría Especializada, S.C.)	La SEDATU solicitó la evaluación externa del Pp S254 en cumplimiento de las obligaciones sancionadas en la Ley de Desarrollo Social, y la Ley Federal de Presupuesto.	- El diseño del Pp S254 requiere de un enfoque integral de política pública que enmarque sus acciones de intervención, sus mecanismos de operación y los productos que de él se generan (ordenamientos, atlas y planes). - El problema que el programa busca resolver no está del todo identificado en el diagnóstico institucional o en los documentos de referencia del programa. - La población objetivo sí está definida, aunque de manera imprecisa e inconsistente. Las Reglas de Operación del Programa (ROP) y la matriz de indicadores para resultados abordan el concepto de resiliencia como "una acción", como un producto del programa; lo ponen a nivel de los atlas de riesgos, planes de ordenamiento y obras de mitigación, cuando en realidad se trata de un concepto que pertenece al objetivo general del programa. - La utilización del Sistema Urbano Nacional, como único criterio para cuantificar a la población objetivo (dentro de las ROP), genera parcialidad y limitación, pues a pesar de

Evaluación/ Título	Alcance / objetivo	Resultados
		la alta urbanización en México, el riesgo es una condición con características que no se acotan exclusivamente al ámbito de las ciudades. El padrón de beneficiarios y los mecanismos de atención cuentan con procedimientos coherentes sobre la priorización de los apoyos que se otorgan. La MIR del programa representa áreas de oportunidad para el rediseño del mismo, por lo que se recomienda que se avance hacia la formulación de una nueva MIR con enfoque a resultados. En el ámbito presupuestal y de rendición de cuentas, el programa registra mecanismos básicos de seguimiento y reporte de la información; aunque el nivel de desglose de éste es aún insuficiente para hacer una valoración cualitativa más profunda. Si bien el programa cuenta con un presupuesto autorizado y un desglose de egresos por capítulo de gasto, su nivel de desagregación no llega a subcapítulos. Se identificó que, con la fusión de los programas S254 y S237, se otorgaron menos recursos para realizar las mismas medidas que se venían desarrollando en ejercicios anteriores, cuando los programas estaban separados.
Evaluación de diseño del Programa de Infraestructura, 2016 (CEPNA, S.C.)	Evaluar el diseño del Pp 273 de Infraestructura con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.	- El programa no cuenta con un diagnóstico en el que se describa el problema que busca resolver dicho programa. - En materia de diseño del programa, en las ROP 2016, se definen la población potencial y objetivo, pero no se cuantifican. - Se observan deficiencias y diferencias en la MIR de los objetivos de nivel componente con las Reglas de Operación 2016, por lo que se sugiere que pueden mejorar. - Se propone que los apoyos que provean nueva infraestructura básica o complementaria o su rehabilitación en zonas urbanas, suburbanas o rurales que sea necesaria, se concentren en un sólo componente (en términos de la MIR) o una sola vertiente (en términos de Reglas de Operación).
Evaluación en materia de diseño elaborada para el Programa S255 Consolidación de Reservas Urbanas, 2014 (Técnicos Encuestadores de Campo, S.A. de C.V.)	La evaluación de diseño del programa S255 tiene como finalidad proveer de información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.	- La evaluación de diseño muestra que sus documentos normativos fallan en la correcta definición del problema, en caracterizar su población y probar que, mediante las acciones, servicios y productos que entrega, logrará contribuir a una política de vivienda social vertical orientada a poblaciones con ingresos de hasta cinco salarios mínimos general mensual (SMGM), por medio de la consolidación de ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes. - El programa debe trabajar en un diagnóstico sólido y sistemático del problema, donde incluya la metodología clara para la caracterización de su población objetivo, así como para su actualización. - El programa debe tener un documento metodológico que justifique cómo su tipo de intervención contribuye de manera directa a los objetivos del programa. - El presupuesto deberá ajustarse a la meta de atención de acuerdo a la caracterización del problema y su población objetivo (potencial y a atender).
Evaluación de Consistencia y Resultados al Programa Presupuestario P004 Conducción e Instrumentación de la Política Nacional de Vivienda, 2016 (Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM)	Contribuir a la mejora de la consistencia y orientación a resultados del Programa Presupuestario P004 "Conducción e Instrumentación de la Política Nacional de Vivienda.	- En cuanto al diseño del programa se identificó que, si bien la problemática identificada mediante la Metodología del Marco Lógico (MML) cumple en términos de su forma, presenta inconsistencias en su descripción al considerar a los "actores del sector" dentro de la problemática y como su área de enfoque a atender, siendo que estos son sólo un medio para alcanzar el fin del programa y ello crea confusión en su interpretación. - Se identificó que faltan algunos elementos por considerar para una adecuada solución de la problemática, como son: determinación del impacto presupuestal y fuentes de financiamiento para su resolución y el área de enfoque en el sentido de identificar el costo de que cada vez más jefes de familia alcancen su derecho de contar con una vivienda digna, como producto de las soluciones habitacionales que aplican los organismos generadores objeto de las políticas públicas emitidas por el programa. - En lo referente a la MIR presentan áreas de oportunidad para mejorarse, desde su conceptualización como en sus indicadores, métodos de cálculo, línea base, medios de verificación, entre otros.
Evaluación de Diseño del Programa S274 Programa de Apoyo a la Vivienda, 2016 (Ahumada Lobo y Asociados, S.A. de C.V.)	Evaluar el diseño del Programa de Apoyo a la Vivienda (PAV), a efecto de proveer de información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.	- La cuantificación de la población potencial y el objetivo del programa presentados en el diagnóstico conserva elementos de programas sociales con el enfoque de atención a la pobreza. Además, la metodología para la cuantificación carece de un rigor metodológico y conceptual. - El programa cuenta con una normativa que establece los procedimientos y los mecanismos para la selección, registro, calificación de los solicitantes y entrega de subsidios. Sin embargo, las Reglas de Operación no establecen la diferencia entre criterios de elegibilidad y priorización. - La MIR del programa presenta insuficiencias tanto en su lógica vertical como horizontal. En la primera, en los objetivos de nivel actividad no se encuentran desagregadas las funciones principales que realizan los operadores del programa, por lo que no se puede evaluar su desempeño. En la segunda, se presentan inconsistencias en la definición de indicadores, método de cálculo, medios de verificación y, en el nivel de actividad, no se incluyeron metas para monitorear el avance en la ejecución de los procesos operativos y que impulsen el desempeño.
SEMARNAT		
Evaluación de Diseño al Programa Presupuestario P002 Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental, 2015 (SEMARNAT)	Evaluar el diseño del Programa P002 Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental, a efecto de proveer de información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.	- El Pp P002 tiene bien definida la población potencial y objetivo, precisa su ámbito de cobertura a las UR establecidas en el Reglamento Interior de la SEMARNAT. - En la lógica vertical de la MIR se identificó que, de las 27 actividades que se vinculan a los 8 componentes, 7 no son relevantes para alcanzar los objetivos de los componentes. - El diseño del programa atiende el problema planteado y se producen los bienes y servicios establecidos; sin embargo, algunos componentes y actividades no reflejan una relación o relevancia para alcanzar el propósito, y los medios de verificación presentan imprecisiones para calcular la medición.
SEGOB		

Evaluación/ Título	Alcance / objetivo	Resultados
Evaluación de procesos Programa Presupuestario N001: Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil, 2016 (Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM)	La evaluación tiene el propósito de mejorar las condiciones estructurales frente a futuras intervenciones, bajo estándares de eficiencia, eficacia, economía, calidad y un alto grado de impacto y beneficio social.	- Se evidenció que el macroproceso de prevención no está claramente articulado en los manuales de organización de la CNPC, situación que evidencia la necesidad de una reingeniería que permita mejorar los procesos esenciales de la CNPC a corto y mediano plazos. - Se sugiere implementar en el mediano plazo una “Encuesta Nacional de Protección Civil”, a efecto de dilucidar la prospectiva necesaria para diseñar, implementar y evaluar la política pública, así como mejorar la planeación de procesos sustantivos en materia de Protección Civil. - Se detectó que existen dependencias de la APF como PEMEX, SSA, SEMARNAT y SAGARPA que no comparten fácilmente información estratégica para la actividad propia y de Seguridad Nacional de Protección Civil, lo que dificulta los procesos para la toma de decisiones en temas de riesgos.
Evaluación de Diseño del Programa Presupuestario P006: Planeación Demográfica del País, 2017 (Escuela Superior de Economía del IPN)	Analizar y valorar el diseño del Pp P006”, con la finalidad de identificar si contiene los elementos necesarios que permitan prever de manera razonable el logro de sus metas y objetivos, a efecto de instrumentar mejoras en su ejecución.	- El Pp P006 identifica la problemática como “La planeación demográfica encuentra dificultad para incidir de forma eficaz en los planes de desarrollo económico y social en el país”, pero no cuenta con un diagnóstico, que esté integrado de acuerdo con lo establecido por el CONEVAL, ni se hace referencia de la población o área de enfoque potencial u objetivo. - La vinculación del Propósito del Pp P006, con alguno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) señalados, no resulta ser clara, por lo que se requiere replantear el problema y desarrollar la MML. - En cuanto a la lógica vertical de la MIR, se identificó que las actividades y los supuestos no son los necesarios para generar los componentes; asimismo, éstos y sus respectivos supuestos no son los necesarios para el logro del propósito, y este último no contribuye de manera clara al logro del Fin. En la lógica horizontal, en ninguno de los niveles se observa que los indicadores permita medir, directa o indirectamente, el objetivo, y que los medios de verificación son suficientes y necesarios para calcular los indicadores.
ASF		
Aud. 385 Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio (CP 2016)	Fiscalizar que, mediante la planeación, la coordinación, el seguimiento y la evaluación, la SEDATU condujo la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.	- En 2016, persistió el problema de la inadecuada conducción de la política de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio, debido a que la SEDATU no estableció las bases para la conducción de la política, a fin de atender los problemas del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano como se mandató en el PEF, ya que, con el ejercicio presupuestal de los 1,802,458.4 miles de pesos, no fue eficiente en la atención de las causas de la inadecuada planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política, porque no evidenció la constitución de una instancia sectorial de planeación. - Si bien la SEDATU acreditó la elaboración de siete manuales y dos lineamientos de operación, así como la actualización de siete reglas de operación y dos lineamientos, no dispuso de instrumentos normativos susceptibles de dictaminar y actualizar. - Respecto de la coordinación, la dependencia no comprobó que, en 2016, suscribió contratos, acuerdos y convenios de colaboración, coordinación y concertación con las dependencias y entidades competentes de la APF, con las entidades federales y con los municipios, para la atención y solución de problemas del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano. - No acreditó la evaluación y seguimiento, ya que no demostró la implementación del Tablero Maestro Agrario, Territorial y Urbano, ni del Sistema de Evaluación Integral de la Gestión del Sector, por lo que no registró ni obtuvo información clara y confiable que permitiera la adecuada toma de decisiones para el cumplimiento de las metas y los objetivos del Programa Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales. - Hechos posteriores: al vincular los resultados del Pp P005 en materia de planeación, coordinación, seguimiento y evaluación detectados a 2016 con las atribuciones y facultades de la nueva LGAHOTDU, publicada el 28 de noviembre de 2016, se identificó que ésta retoma la necesidad de contar con figuras organizativas, instrumentos y mecanismos para la conducción de la política de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, en el marco de la participación de los tres órdenes de gobierno, pero es necesario que la SEDATU se asegure de establecer, en las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la nueva ley, las obligaciones y procedimientos específicos que concreten lo mandado.
Aud 386 Programa de Infraestructura: Componente Ampliación y/o Mejora de Vivienda. (CP 2016)	Fiscalizar que el otorgamiento de subsidios para impulsar obras, acciones y servicios de viviendas que presentan carencias de calidad y espacio contribuyó en la mejora de la ampliación y mejoramiento de viviendas.	- La SEDATU no demostró haber contribuido a avanzar en la atención del problema público de la insuficiencia de ingresos para cubrir las necesidades básicas que provoca un aumento de hogares que presentan carencia por calidad y espacio en la vivienda, debido a que, en la Cuenta Pública 2016, reportó una erogación 6,509,211.9 miles de pesos en el Pp S273, sin que identificara ni acreditara el gasto de la vertiente revisada. - Las reglas de operación no se ajustaron a las disposiciones que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para el otorgamiento de subsidios, al no definir de manera específica su población objetivo. - En los Avances Físico-Financieros registró que realizó 77,228 cuartos adicionales y dotó 6,855 estufas ecológicas, sin acreditar esos resultados. - En las bases de datos, se indicó que se atendió a 69,681 hogares, sin identificar si pertenecían a las zonas de atención del programa.

Evaluación/ Título	Alcance / objetivo	Resultados
Aud 387 Programa de Infraestructura: Componente Espacios Públicos y Participación Comunitaria (CP 2016)	Fiscalizar que el otorgamiento de subsidios para el rescate de espacios públicos y áreas comunes en desarrollos habitacionales en deterioro, abandono o inseguridad contribuyó al fortalecimiento de la cohesión social.	- La SEDATU no demostró haber contribuido en avanzar en la atención del problema público relacionado con la poca cohesión social, inseguridad, deterioro de la imagen y presencia de conductas de riesgo de zonas urbanas y rurales con hogares de alto y muy alto rezago social, que presentan condiciones físicas y sociales desfavorables para el desarrollo, ya que sus reglas de operación no se ajustaron a las disposiciones que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para el otorgamiento de subsidios, al no definir de manera específica su población objetivo. - No estableció los montos por porcentaje del costo total del programa. - No definió el esquema para evitar la administración costosa y excesiva, ni garantizar que los recursos se canalizaron exclusivamente a la población objetivo. - No comprobó 28,674.9 miles de pesos de los 569,823.8 miles de pesos aplicados en la vertiente. - En el seguimiento de los proyectos y obras, no acreditó los reportes de avances trimestrales físico-financieros de 184 de los 389 proyectos reportados como ejecutados, ni de las 8 obras de mejoramiento físico en desarrollos habitacionales. - Respecto de los 9,430,763 hogares reportados como atendidos, se desconoció si correspondieron con la población potencial y objetivo conformada por hogares asentados en las zonas de actuación del programa. - Careció de elementos para identificar los espacios públicos que contaron con contralorías sociales y comités vecinales, a fin de fomentar la participación comunitaria y la cohesión social.
Aud 388 Programa de Infraestructura: Componente Infraestructura para el hábitat (CP 2016)	Fiscalizar que el otorgamiento de subsidios para la construcción de obras de infraestructura básica, complementaria y equipamiento contribuyó en la mejora de su imagen y entorno.	- La SEDATU no demostró haber contribuido a avanzar en la atención del problema público de la falta de infraestructura básica, complementaria y de equipamiento, la cual deriva de una baja densidad poblacional y un deficiente ordenamiento territorial, inseguridad, deterioro de la imagen y presencia de conductas de riesgo, de zonas urbanas y rurales con hogares de alto y muy alto rezago social, que presentan condiciones físicas y sociales desfavorables para el desarrollo, lo que provoca una disminución en la calidad de vida de sus habitantes, debido a que en la Cuenta Pública reportó un ejercicio de 6,509,211.9 miles de pesos en el Pp S273, sin que se identificara cuánto correspondió a la vertiente de infraestructura para el hábitat revisada. - Las reglas de operación no se ajustaron a las disposiciones que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para el otorgamiento de subsidios, al no definir de manera específica su población objetivo, no establecer los montos por porcentaje del costo total del programa, no establecer los montos por porcentaje del costo total del programa, no precisar el esquema para evitar la administración costosa y excesiva, ni garantizar que los recursos se canalizaron exclusivamente a la población objetivo. - No acreditó que realizó el seguimiento durante la ejecución para verificar la operación de las obras de 1,749 proyectos, y sus bases de datos indicaron que atendieron a 276,442 hogares, sin acreditar que fueran parte de su población objetivo. - Los 3,209 proyectos apoyados no cumplieron con al menos unos de los criterios (montos máximos y límites de aportación). - Se identificó que los proyectos de la modalidad de saneamiento del entorno correspondieron a la adquisición de 25 vehículos recolectores de basura por 23,461.1 miles de pesos, los cuales no pertenecieron al tipo de proyectos que apoya dicha modalidad. - Se observaron deficiencias, omisiones e inconsistencias de la información que sustente la economía de los recursos, la cobertura y el seguimiento de las obras ejecutadas.
Aud. 438 Programa de Fomento a la Urbanización Rural (CP 2015)	Fiscalizar el otorgamiento de subsidios para proyectos ejecutivos y de construcción, a fin de dotar de infraestructura urbana a las comunidades rurales.	- A 2015, la SEDATU no estableció un indicador que le permitiera monitorear y evaluar los resultados de la contribución del programa en el rezago de infraestructura comunitaria, ni contó con un diagnóstico de necesidades de la misma por entidad federativa y localidad, y los resultados de cinco de los nueve indicadores reportados presentaron diferencias con lo reportado en Cuenta Pública. - No se acreditó información que respalde los resultados de los cuatro indicadores restantes, lo que evidenció una deficiente rendición de cuentas que pone en riesgo la toma de decisiones y dificulta determinar el avance de los objetivos del programa. - El Pp S256 presentó problemas en el diseño de sus reglas de operación, ya que no dio a conocer adecuadamente el programa a los beneficiarios en las localidades susceptibles de ser apoyadas. - El padrón de beneficiarios 2014-2015 se encuentra publicado en la página de internet de la secretaría; sin embargo, no contó con los requisitos de identificación del beneficio como son las claves de la dependencia, de la institución y del programa, y no integró la información de la cantidad de apoyo otorgada para cada proyecto, ni la fecha en que se otorgó el subsidio. - La entidad fiscalizada no acreditó contar con el universo de las localidades que conforman la población potencial. En el ámbito nacional, mediante el Programa de Fomento a la Urbanización Rural, la SEDATU apoyó a 96 localidades que forman parte de su población objetivo, lo que representó una cobertura del 0.5% de las 20,851 localidades. - La SEDATU no dispuso de indicadores ni del diagnóstico para medir el rezago de infraestructura básica comunitaria. La ASF determinó realizar una comparación del número de localidades identificadas por carencia respecto de las carencias atendidas con los proyectos de construcción; al respecto, se constató que; mediante el Pp S256, la SEDATU otorgó 98 subsidios, de los cuales el 82.7% (81) se destinó para proyectos de construcción y el 17.3% (17) a proyectos ejecutivos. - Con los 81 proyectos de construcción contribuyó a dotar de infraestructura comunitaria en 80 localidades para la atención de carencias de servicios básicos, de los cuales el 59.3% (48) fue para espacios deportivos; el 28.4% (23), para pavimentación; el 6.2% (5), para plazas comunitarias; el 2.5% (2), para otro equipamiento que incluya ecotecias; el 1.2% (1), para dotación de agua potable; el 1.2% (1), para alumbrado público, y el 1.2% (1), para la construcción de un mercado.

Evaluación/ Título	Alcance / objetivo	Resultados
Aud. 436 Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural (CP 2015)	Fiscalizar que las acciones de regulación de la propiedad rural hayan contribuido a la certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.	- En 2015, la SEDATU emitió 104 resoluciones declaratorias de terrenos nacionales (69.3%) de las 150 previstas, lo cual se derivó del deslinde de 422 terrenos (84.4%) de los 500 programados, y del dictamen de 183 terrenos (54.5%) de los 336 comprometidos, con lo que regularizó 6,910 hectáreas. - Cumplió con emitir 550 títulos sociales y onerosos de terrenos nacionales, con lo que se reglamentaron 8,652 hectáreas. - Atendió la ejecución de 17 resoluciones presidenciales para normalizar 52,462 hectáreas, y 51 decretos expropiatorios a los que se destinó una superficie de 2,480.3 hectáreas para el bien común, por el pago de indemnización de 1,470,411.5 miles de pesos. - Cumplió con publicar 33 decretos valuados en 338,787.6 miles de pesos, con una superficie de 876 hectáreas. Con lo anterior, la dependencia contribuyó a otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra.
Aud. 138 Definición y conducción de la política de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (CP 2014)	Fiscalizar el cumplimiento del objetivo de proporcionar, dar seguimiento, y evaluar la política de ordenación del territorio y desarrollo urbano.	- La dependencia no acreditó la contribución de las estrategias e instrumentos en el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, ni al desarrollo de la capacidad institucional de los actores para atender la problemática y las acciones en el cumplimiento de los objetivos de los programas de mediano plazo. - La SEDATU desconoció en qué medida se desarrolló la capacidad institucional de los actores para proporcionar una política de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano, debido a la falta de seguimiento y evaluación de las estrategias e instrumentos, lo que representa un riesgo para la atención y solución de los problemas diagnosticados, relacionados con los asentamientos humanos en zonas irregulares, zonas habitacionales carentes de equipamiento social, servicios básicos y espacios públicos adecuados y, la falta de certeza jurídica sobre los derechos de la propiedad rural y urbana. - Para el seguimiento de la política nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, la dependencia reportó en la Cuenta Pública 108 (90.0%) acciones de seguimiento a las estrategias e instrumentos de la política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, de las cuales 23 se realizaron a Proyectos Integrales y 42 a programas de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo, y para el Ordenamiento de las Zonas Metropolitanas y Estatales, sin que acreditara 43 de 108 acciones reportadas.
Aud. 144 Programa de Fomento a la Urbanización Rural (CP 2014)	Fiscalizar el cumplimiento del otorgamiento de subsidios para disminuir el rezago en infraestructura comunitaria de las localidades rurales.	- En la aprobación de los proyectos ejecutivos y de construcción, se aplicaron los criterios de factibilidad y focalización para asegurar que los 247 proyectos ejecutivos y los 91 proyectos de construcción de infraestructura comunitaria autorizados se correspondieran con la atención de localidades con alto y muy alto grado de rezago social; sin que, la dependencia acreditara las actas de entrega recepción de los proyectos para verificar su terminación y entrega. - La SEDATU de acuerdo con la meta programada supervisó 65 proyectos de construcción de infraestructura comunitaria, pero no acreditó que las supervisiones se realizaran de manera aleatoria como lo establecía la normativa del programa. - Respecto de la cobertura del programa, la SEDATU apoyó a 302 localidades con alto y muy alto grado de rezago social con proyectos ejecutivos de infraestructura comunitaria, lo que representó el 2.0% de la población objetivo, de 15,000 localidades, y el 1.4% de la población potencial, de 20,876 localidades, sin que acreditara disponer de la información, y el diagnóstico sobre las necesidades de infraestructura comunitaria de las 91 localidades apoyadas con proyectos de construcción de infraestructura comunitaria que cumplieron los criterios de factibilidad y focalización para recibir los apoyos del programa, que permitieran verificar su contribución en la disminución del rezago en infraestructura comunitaria de las localidades apoyadas.
Aud. 164 Programa Hábitat. (CP 2013)	Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas del otorgamiento de apoyos de programa Hábitat.	- En relación con el diseño del programa se identificó que la SEDATU no acreditó contar con acciones de coordinación entre dependencias y entidades del Gobierno Federal para evitar que se presenten duplicidades, afectaciones o contraposiciones con otros programas federales, por lo que con el programa se realizan acciones similares a otros programas, por lo cual no cumplió con las Reglas de Operación del Programa. - Respecto de la cobertura la SEDATU atendió en la Vertiente General a 1,376 polígonos, lo que representó el 41.9% de los 3,285 determinados por el programa; en la Vertiente de Sitios y Centros Histórico apoyó a 9 de 12 centros, lo que equivale al 75.0% y, en la Vertiente Intervenciones Preventivas se apoyaron 453 colonias o barrios de las 629 identificadas, lo que significó el 72.0%. Los porcentajes se refieren a la población atendida respecto de la potencial, por lo que no se fijaron metas anuales de la atención a la población objetivo de las vertientes que apoyó el programa. - La ASF verificó que a 11 años de instruido el Programa Hábitat aún presenta problemas en su diseño, ya que no se ha acreditado que realice acciones de coordinación con otras entidades de la APF para evitar duplicidades, entre programas. - En 2013, la SEDATU no contó con indicadores que le permitieran evaluar el cumplimiento del objetivo del programa de contribuir al combate a la pobreza en las zonas de urbanas con concentración de pobreza, ni para medir el mejoramiento del entorno urbano y las condiciones sociales en esas zonas.
Aud. 73 Planeación Demográfica del País (CP 2013)	Fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas en materia de planeación nacional demográfica.	- En 2013, la CONAPO no elaboró previsiones, consideraciones y criterios demográficos, y sólo proporcionó la descripción del mecanismo con que identifica que las dependencias y entidades utilicen la información demográfica. - La información del indicador relacionado con la inclusión de previsiones, consideraciones y criterios demográficos en la formulación de instrumentos de planeación no es confiable, ya que se identificaron diferencias del orden de las 32 entidades entre la documentación soporte y lo reportado en la Cuenta Pública 2013 de 44 instituciones, lo que impidió conocer en qué medida se consideró a la población en los programas de desarrollo económico y social, y en consecuencia diseñar una adecuada planeación demográfica. - La CONAPO realizó reuniones de trabajo con sólo 18 de 33 instituciones que lo conforman, cifra que difiere en 15 instituciones respecto de los resultados reportados, por lo que la información contenida en el indicador no es confiable. - Se constató que con las 18 instituciones se realizaron 27 reuniones de trabajo, en 24 de ellas no se trataron temas sobre coordinación interinstitucional para la aplicación de la política nacional de población.

Evaluación/ Título	Alcance / objetivo	Resultados
		• La CONAPO realizó 19 estudios, investigaciones e insumos; sin embargo, no acreditó la alineación de los insumos con la Agenda Demográfica. • Respecto de la MIR no alcanzó las metas del indicador “número de estudios, investigaciones e insumos difundidos”, ya que se constató que en 2013 se elaboraron y difundieron 9 estudios, investigaciones e insumos, el 47.4% de la meta programada de 19 estudios. • La ASF considera que el CONAPO no ha logrado corregir el problema de la ineficacia de la Secretaría General del Consejo para incidir en el uso de variables de población en la formulación de planes de desarrollo en los tres órdenes de gobierno, ni tampoco cumplir con su mandato de formular la planeación demográfica de país, a fin de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos.

FUENTE: ONU-HABITAT, Reporte nacional de tendencias de la prosperidad urbana en México, septiembre 2016; Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Atención de las subcuestiones de desempeño de la Matriz de Planificación DE LA auditoría coordinada sobre obras de vivienda, caso mexicano, Programa de Vivienda Digna, Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares 2014, México, febrero de 2016; Maxefi Consultores S.C., Evaluación en Materia de Diseño del Programa P005, Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), México, agosto 2016; Esquivel, Rocío y Sosa, Ana Patricia, Evaluación de Diseño al Programa Presupuestario P002 Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental 2015, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, 2015; Equipo de Investigación IIS-UNAM, Evaluación de procesos Programa Presupuestario N001 “Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil”, México, 2016. Precisa Consultoría Especializada, S.C.; Evaluación en materia de diseño del Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, México, 2016; CEPNA SC, Evaluación de diseño del Programa de Infraestructura, México, 2016, y Auditoría Superior de la Federación, Informes de Auditoría relacionados con la política pública, disponibles en: http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria, consultados el 4 de junio de 2018.

En el Reporte nacional de tendencias de la prosperidad urbana en México, se realizó la medición del Índice de prosperidad urbana (CPI, por sus siglas en inglés), en el que se incluyeron 152 demarcaciones territoriales del país (municipios y delegaciones –ahora alcaldías- de la CDMX), la cual mostró que, en términos generales, en 2015, el valor promedio total del CPI fue de 54.3, de modo que el resultado total para México se considera moderadamente débil. Las dimensiones 02: infraestructura y 04: equidad e inclusión social fueron las que presentaron los mejores resultados, con valores de 62.6 y 70.7, respectivamente. El primero corresponde con un factor moderadamente sólido, mientras que el segundo es suficiente para considerarse como un factor sólido.

Los resultados de la auditoría coordinada sobre obras de vivienda del desarrollo de los antecedentes del Programa de Vivienda Digna, bajo la responsabilidad del FONHAPO,^{90/} mostraron que, en 2014, el fondo estableció y cumplió las metas cuantitativas de construcción o mejoramiento del Programa de Vivienda Digna, con especial énfasis en la atención de las carencias por calidad y espacios de las viviendas de los hogares mexicanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar, previó que los costos de las viviendas fueran compatibles con los ingresos de la población objetivo y contó con criterios para atender a los grupos menos privilegiados y a las personas con necesidades especiales, con lo que contribuyó a mejorar las condiciones habitacionales de la población en situación de pobreza del país.

En la evaluación del diseño del programa P005 “Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio”, se señaló que su objetivo se vincula con el objetivo 3 del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018; no obstante, éste presenta deficiencias de diseño, en tanto que considera más de un objetivo; sus conceptos no son definidos y sus indicadores no son relevantes, además de que no fue congruente con la problemática que pretendía atender. En la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) se identificaron problemas de claridad en los indicadores y medios de verificación no disponibles al público.

En la evaluación al programa S254 “Programa de Prevención de Riesgos”, se señaló que el problema que se busca resolver no está bien identificado en el diagnóstico; la población objetiva es imprecisa e inconsistente entre la cuantificación de la población objetivo mostrada en las ROP y la incluida dentro del Diagnóstico del Programa, y las ROP muestran deficiencias al no definir

90/ La auditoría la realizó la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios (DGADPP) de la Auditoría Especial de Desempeño (AED), de la Cuenta Pública 2014.

mecanismos claros para acceder a los apoyos del programa en caso que dos o más municipios o entidades federativas requieran recursos para instrumentar acciones. Asimismo, se identificó que con la fusión de los programas S254 “Programa de Prevención de Riesgos” y S237 “Programa de Infraestructura”, se otorgaron menos recursos para realizar las mismas acciones que se venían desarrollando en ejercicios anteriores, cuando los programas estaban separados.

En la evaluación realizada al Pp P002 “Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental”, a cargo de la SEMARNAT, se recomendó llevar a cabo una revisión o actualización de la evolución del problema y del diagnóstico del programa cada tres años, basada en la sistematización de los resultados anuales, y desarrollar un sistema que facilite la captura, análisis y vinculación de los resultados de cada componente.

En relación con la evaluación del programa S273 “Programa de Infraestructura”, se concluyó que, si bien no contó con un diagnóstico en el que se describiera el problema que se quiere atender, en las Reglas de Operación del Programa (ROP) se menciona la problemática, así como la población potencial y objetivo.

En la evaluación del programa S255 “Consolidación de Reservas Urbanas”, en términos generales, se identificó que dicho programa no cuenta con un diagnóstico en el que se incluya la población objetivo, y no se sustenta que los apoyos otorgados contribuyen a la política de vivienda social vertical orientada a poblaciones con ingresos de hasta cinco salarios mínimos general mensual (SMGM).

En la evaluación del programa P004 “Conducción e Instrumentación de la Política Nacional de Vivienda”, se identificó que la problemática es inconsistente en su descripción, pero la MIR presenta deficiencias en su conceptualización, indicadores, métodos de cálculo, línea base y medios de verificación.

Respecto de la evaluación del Pp S274 “Programa de apoyo a la vivienda”, los resultados mostraron que la MIR presenta deficiencias en la lógica vertical y horizontal; en la primera, las actividades no se encontraron desagregadas por funciones y, en consecuencia, no fue posible evaluar su desempeño, y en la segunda, se presentaron deficiencias en la definición de los indicadores, así como en su método de cálculo.

En cuanto a la evaluación del Pp P006 “Planeación Demográfica del País”, se identificó que no se contó con un diagnóstico y en la definición del problema no se hizo referencia a la población potencial u objetivo. Se presentaron deficiencias en la lógica vertical de la MIR, ya que los objetivos de nivel de actividad y los supuestos no fueron los necesarios para generar los componentes y fueron insuficientes para el logro del propósito y este último no contribuyó de manera clara al logro del Fin y en la lógica horizontal; los indicadores no permitieron medir el cumplimiento de los objetivos.

Las auditorías de desempeño realizadas por la ASF se enfocaron en la revisión de los programas encargados de la conducción de la política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; el otorgamiento de subsidios para mejora y ampliación de la vivienda; el rescate de espacios públicos y áreas comunes; la mejora de su imagen y entorno, mediante infraestructura básica, complementaria y equipamiento, y la certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. En términos generales, se determinó que la SEDATU no estableció las bases para la conducción de la política, a fin de atender los problemas del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano; no contribuyó a mitigar el problema relacionado con la poca cohesión social, inseguridad, deterioro de la imagen y presencia de conductas de riesgo de zonas urbanas y rurales con hogares de alto y muy alto rezago social, que presentan condiciones físicas y sociales desfavorables para el desarrollo; contribuyó a otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra, mediante la publicación de decretos valuados; la normativa muestra deficiencias, en tanto que, no se ajustó a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para el otorgamiento de subsidios, al no definir de manera específica su población objetivo. Los indicadores, en general, mostraron deficiencias en su diseño y en el método de cálculo; no se contó con diagnósticos de necesidades en ámbito estatal, municipal y local de la política pública a evaluar, y se verificó la falta de seguimiento y evaluación de las estrategias en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizó la Evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, con el objetivo de identificar hallazgos que permitieran mejoras en la planeación nacional y con ello

contribuir a generar información para la toma de decisiones en materia de la planeación estratégica.^{91/}

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO 2013-2018

Resultados
Consistencia del programa - El apartado de desarrollo urbano es parte constitutiva del ordenamiento territorial, por lo que esta clasificación ordenadora del diagnóstico constituye una primera imprecisión conceptual del mismo. - No se informa sobre las características de las localidades en cuanto a equipamiento y las que carecen de servicios básicos, equipamientos, etc. - Revisar los aspectos que han sido explícitamente identificados como problemáticas, porque no se diferencian los que no son sino son causa de los problemas, o simples declaratorias sin sustento. - En lo referente a la problemática urbana, no se incluyen las dimensiones problemáticas como la expansión urbana descontrolada, segregación, problemas de contaminación, inseguridad, etc., que se vinculan de forma clara a los objetivos 2 y 3 del PSDATU 2013-2018. - En el apartado de ordenamiento territorial no se identifica ninguna problemática concreta, tampoco se indica si ésta se logra a diferentes escalas y mediante la gestión y coordinación de diferentes órdenes de gobierno. - No se garantiza el cumplimiento del objetivo 1 del PSDATU, que es articular al ordenamiento territorial, el bienestar de las personas, debido a que no deriva en automático efectos positivos sobre el bienestar general de la población, ya que el lucro sobre la tierra tiene carácter individual y no redistributivo. - Falta de información pertinente para sustentar las problemáticas declaradas en el PSDATU. Coherencia en la alineación - Los objetivos de propósito en la MIR de los Programas Presupuestarios S213 Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares y S255 Programa de Consolidación de Reservas Urbanas no son correctos, porque están enfocados hacia resultados, y no a ideales o a la población objetivo que atienden. - Se debe replantear la manera en que se definen los objetivos o bien incorporar nuevos indicadores que permitan evaluarlos. Pertinencia en la instrumentación - El diagnóstico que presenta el PSDATU no realiza un planteamiento preciso sobre qué se entiende por ordenamiento territorial y qué por desarrollo urbano; hacia dónde se quiere llegar, y por qué. Esto genera que la información presentada esté desvinculada desde el inicio, que los objetivos y estrategias no correspondan con la problemáticas estructurales y prioritarias y, por tanto, que los programas presupuestarios se encuentren concentrados en algunas medidas y descuiden otras. - No todos los objetivos contienen información que se haya mencionado en el diagnóstico. - Algunos temas parecen pertenecer a otros objetivos y no en donde están incluidos. - Se tiene una mayor concentración de objetivos y estrategias dirigidos a asuntos urbanos, y algunas estrategias no corresponden al tema tratado en el objetivo y da la impresión que se incluyeron sólo para no dejarlas fuera. - No se tiene conocimiento de por qué los programas E003 Ordenamiento y regulación de la propiedad rural, S213 Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, S254 Programa de Prevención de Riesgos, S255 Programa de Consolidación de Reservas Urbanas, S273 Programa de Infraestructura y U003 Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros son los prioritarios, debido a que tanto en el diagnóstico como en los objetivos y estrategias se manejan variados y numerosos temas que no se tocan en los presupuestos. Medición del desempeño - Los conceptos cualitativos tales como eficiencia, articulación, calidad de vida o condiciones dignas, que son utilizados en los objetivos sectoriales no se vean reflejados en los indicadores. - De los 13 indicadores definidos en el PSDATU ninguno da cuenta de los aspectos relevantes planteados en los objetivos de la falta de consideración y el elemento “calidad de vida” y tampoco está siendo cubierto por los tres indicadores existentes. - Sólo 5 de los 13 indicadores sectoriales permiten medir y valorar el logro de las acciones del PSDATU, ya que los 8 restantes presentan las limitaciones siguientes: a) no tienen información sobre logros en 2014, o en 2015, o en ambos; b) el valor de la meta de 2018 es menor al de la línea base, generalmente 2013, y no son indicadores regresivos, y c) los valores de los logros en 2014 y 2015 son significativamente mayores a los de la meta 2018. - No es posible evaluar el desempeño de las metas propuestas por el Programa de Infraestructura 2016, ya que dicho programa fue producto de la fusión de cinco Programas presupuestarios (Programa de Fomento a la Urbanización Rural; Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales; Rescate de Espacios Públicos; Programa Hábitat; Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias).

FUENTE: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, México.

91/ Los cuatro elementos analizados fueron: 1) consistencia del programa, se identifica la pertinencia del diagnóstico, la vinculación entre la problemática y los objetivos del programa sectorial y se analiza la suficiencia de éstos para atender los problemas identificados en el diagnóstico, si son consistentes y están orientados a resultados; 2) coherencia en la alineación, se determina de qué manera se vinculan los programas presupuestarios con los objetivos y estrategias sectoriales y se analiza si es coherente y si contribuye el conjunto de programas al cumplimiento de cada objetivo sectorial; 3) pertinencia en la instrumentación, se realizan las vinculaciones anteriores para realizar una valoración de la instrumentación de la política sectorial por medio de los programas presupuestarios, y 4) medición del desempeño del programa, se evalúa de qué manera se miden los avances y el desempeño de un programa sectorial.

El CONEVAL también realizó el análisis del Indicador “observatorios urbanos en funcionamiento”,^{92/} que el gobierno instrumentó en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018,^{93/} el cual está a cargo de la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda (DGDUSyV) de la SEDATU, que tiene como atribución promover y registrar la instalación y funcionamiento de los observatorios urbanos de acuerdo con la metodología de ONU-Hábitat.^{94/} Este indicador tiene como método de cálculo la sumatoria de los observatorios urbanos en funcionamiento más los que sean conformados, ya sean de índole municipal, metropolitano, regional o estatal.

Con el análisis de las Matrices de Indicadores para resultados (MIR) de la SEDATU, en el periodo 2013-2017, se determinó que el indicador sectorial “observatorios urbanos en funcionamiento” no se vinculó con ningún programa presupuestario ni se identificó una matriz específica de las actividades intrínsecas de dichos observatorios, por lo que la información no es suficiente para determinar si dicho indicador coadyuva al cumplimiento de los objetivos nacionales e internacionales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Al respecto, en la revisión del indicador “Observatorios Urbanos en funcionamiento”, se determinó que éste es insuficiente en su desempeño, ya que el porcentaje de avance en el periodo al 2015 fue de 32.0% del 53.0% programado al cierre del ejercicio 2018, por lo que la probabilidad de cumplimiento al finalizar el sexenio es baja, y además de no contar con información que contribuya al conocimiento urbano, no coadyuva a la consecución de los ODS.

La observancia de los ODS en la construcción del indicador está forzada, en tanto que el gobierno instruyó, mediante el documento “Vinculación del Presupuesto a los Objetivos del Desarrollo Sostenible”, la vinculación de las metas de los ODS con la planeación nacional y los programas presupuestarios, a efecto de identificar su contribución. Dicho documento establece el Objetivo 11

92/ En el artículo 99 de la LGAHOTDU se establece la creación y funcionamiento de observatorios urbanos en los gobiernos federal, de las entidades federativas, de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales, con asociación o participación plural de la sociedad, de las instituciones de investigación académica, de los colegios de profesionistas, de los organismos empresariales, de las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno para el estudio, investigación, organización y difusión de información y conocimiento sobre los problemas socio-espaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública. Asimismo, indica que “los observatorios tendrán a su cargo las tareas de analizar la evolución de los fenómenos socio-espaciales, en la escala, ámbito, sector o fenómeno que corresponda según sus objetivos, las políticas públicas en la materia, la difusión sistemática y periódica, mediante indicadores y sistemas de información geográfica de sus resultados.

93/ Diario Oficial, **Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018**, del 30 de abril de 2014. En el programa se señala que con los Observatorios Urbanos se ponen en marcha foros permanentes de discusión entre los actores pertinentes para evaluar y monitorear las políticas públicas urbanas, y a partir de este ejercicio participativo, formular sugerencias y posibles correcciones de ruta a las esferas gubernamentales.

94/ **ONU-HÁBITAT** es el programa de Naciones Unidas, con mandato otorgado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1978, que trabaja por un mejor futuro urbano. Su misión es promover el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles del punto de vista social y medioambiental y proporcionar vivienda adecuada para todos y todas.
ONU-HÁBITAT, disponible en <https://es.unhabitat.org/sobre-nosotros/al-alcance/>, consultado el 1 de junio de 2018.

“Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, el cual se vincula con el ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”, que incluye, entre otras, las metas: 11.3 “De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países”; 11.a “Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional”, y 11.b “De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adopten e implementen políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles”.

Respecto del indicador “observatorios urbanos”, el CONEVAL determinó que éste no permite cuantificar y cualificar la consecución de los objetivos nacionales e internacionales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, en tanto que, sólo cuantifica el número de observatorios urbanos y no incluye un documento que describa la realidad urbana que sirva como base para la formulación de políticas, programas y proyectos que la mejoren en forma continuada y sostenible, por lo que tampoco tiene una estrecha relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En términos generales, con excepción de los resultados de la auditoría coordinada respecto de obras de vivienda sobre el desarrollo de los antecedentes del Programa de Vivienda Digna a cargo de FONHAPO, las evaluaciones y los informes de auditoría de desempeño señalan que en los diagnósticos de los programas presupuestarios no se define claramente la problemática que se busca atender; existen inconsistencias entre la población potencial y objetivo y, en otros casos, no se tiene identificada y cuantificada, por lo que se desconoce en qué medida se logró el cumplimiento de objetivos y metas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, ni en qué medida se contrarrestó, administró o atendió el problema público de que en México no se cuenta con ciudades prósperas ni con una utilización racional del territorio, que atiendan las necesidades básicas de la población, y que les permitan el acceso a bienes y servicios de manera suficiente.

El ordenamiento y la planeación territorial para la adecuada distribución de la población y el uso eficiente, productivo y sustentable del territorio, exige una estrecha coordinación de los tres niveles de gobierno, así como con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que permita la ejecución de mecanismos para promover la incorporación ordenada de la propiedad rural al desarrollo regional y urbano, así como la elaboración de proyectos que eleven la productividad y sustentabilidad del territorio.

Actualmente, la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano requiere materializar los compromisos internacionales adquiridos por el país, que representan las propuestas urbanísticas que han alcanzado el mayor consenso y reconocimiento mundial por su pertinencia para impulsar el desarrollo del bienestar, la economía y el medio ambiente de las ciudades, como son los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana.

El diseño metodológico integra los objetivos, los cuales atienden los factores causales; se define la población objetivo; así como las funciones y programas presupuestarios para cada componente, y el cambio que se quiere lograr. No obstante, carece de indicadores adecuados que midan el grado de avance en la atención del problema público ni con indicadores del PNDU que permitan identificar la consecución de los objetivos nacionales.

Asimismo, no existe una estructura específica para sustentar el diseño de rendición de cuentas de la política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; la información que se consigna es de carácter general, por lo que tiene una utilidad limitada para que la ciudadanía conozca cuáles son los beneficios directos que se obtienen de la inversión de los recursos públicos en estos rubros; para que los tomadores de decisión identifiquen las desviaciones que existen entre lo propuesto y lo conseguido mediante la implementación de dicha política y, en general, para determinar el avance en la atención de la problemática y los factores causales que legitima la intervención gubernamental. Por lo anterior, estos documentos no aportan información suficiente, ni dan un valor público para examinar en qué medida se avanzó en la atención del problema de un crecimiento urbano desarticulado y socialmente excluyente con carencias y desigualdades, que inciden desfavorablemente en la vida de sus habitantes.

En las MIR analizadas se observaron inconsistencias e irregularidades en los objetivos e indicadores, ya que no fueron útiles para determinar si la intervención gubernamental fue

suficiente y adecuada para atender el problema que buscaba resolver, a pesar de que se vincularon directamente con ciertas variables causales del problema.

2.5. Conclusión capitular

El acelerado proceso de urbanización es un fenómeno que ha impactado a las sociedades en el ámbito mundial, las sociedades rurales se han visto reducidas continuamente, de tal manera que, para 2017, el 54.0% de la población mundial vivía en zonas urbanas. Lo anterior ocasionará que, para 2045, la cantidad de habitantes en las ciudades aumentará 1.5 veces hasta llegar a 6,000.0 millones de personas, lo que significa 2,000.0 millones de residentes urbanos adicionales a los actuales.

México ha experimentado un proceso de urbanización más rápido que el resto de los países miembros de la OCDE, por lo que, para 2010, aproximadamente el 78.0% de la población vivía en las ciudades y se espera que este porcentaje ascienda a 85.0% para 2050.

En lo que respecta a la conceptualización del problema público, en los documentos de planeación de mediano plazo del periodo 2013-2018, no se identificó su definición conceptual ni material, ya que se careció de parámetros, datos y métodos de análisis que permitieran cuantificar la magnitud o gravedad del problema. Respecto de sus variables causales, sólo se contó con los datos referentes al número de ciudades y su georreferenciación, el porcentaje de territorio urbano que ocupan, y una proyección de su número para 2050. Por lo anterior, la ASF definió el problema público de la política en los términos siguientes: “México no cuenta con ciudades prósperas ni con una utilización racional del territorio, que atiendan las necesidades básicas de la población, y que les permitan el acceso a bienes y servicios de manera suficiente”.

Actualmente, la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano requiere materializar los compromisos internacionales adquiridos por el país, que representan las propuestas urbanísticas que han alcanzado el mayor consenso y reconocimiento mundial por su pertinencia para impulsar el desarrollo del bienestar, la economía y el medio ambiente de las ciudades, como son los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana. Para la adecuada distribución de la población y el uso eficiente, productivo y sustentable del territorio, se exigen una estrecha coordinación de los tres niveles de gobierno, así como con las dependencias y

entidades de la Administración Pública Federal, que permita la ejecución de mecanismos para promover la incorporación ordenada de la propiedad rural al desarrollo regional y urbano, así como la elaboración de proyectos que eleven la productividad y sustentabilidad del territorio.

Al respecto, se identificó que la SEDATU es la autoridad encargada de conducir la política en todos sus componentes, con la participación de la CONAVI, FONHAPO, RAN, INSUS, CENAPRED, SEMARNAT y CONAPO, para lo cual cuentan con actividades definidas para la implementación de la política pública de desarrollo y ordenamiento territorial; no obstante, se identificaron debilidades ya que carecen de instrumentos de coordinación claros para instrumentar la política de forma homogénea, a fin de evitar labores dispersas y asegurar la concurrencia para los objetivos comunes; tampoco contó con indicadores adecuados que midan el grado de avance en la atención del problema público, así como la consecución de los objetivos nacionales, ya que no fueron útiles para determinar si la intervención gubernamental fue suficiente y adecuada, a fin de atender el problema que buscaba resolver, a pesar de que se vincularon directamente con ciertas variables causales del problema.

Asimismo, no existe una estructura específica para sustentar el diseño de rendición de cuentas de la política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; la información que se consigna es de carácter general, por lo que tiene una utilidad limitada para que la ciudadanía conozca cuáles son los beneficios directos que se obtienen de la inversión de los recursos públicos en estos rubros; para que los tomadores de decisión identifiquen las desviaciones entre lo propuesto y lo conseguido mediante la implementación de dicha política y, en general, para determinar el avance en la atención de la problemática y los factores causales que legitiman la intervención gubernamental. Por lo anterior, estos documentos no aportan información suficiente, ni dan un valor público para examinar en qué medida se avanzó en la atención del problema.

3. Implementación

En este capítulo se evalúa la implementación de los procesos y operaciones de la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. En primer lugar, se analiza el tema de la rectoría, en donde se presenta el marco jurídico que regula el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, la planeación y programación de la política pública, así como la coordinación y supervisión; en segundo lugar, se estudia el tema del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, que tiene por objeto la ocupación y utilización racional del territorio, la conservación y preservación ambiental, y la gestión integral de riesgos; finalmente, se evalúa el desarrollo urbano en sus subcomponentes de fundación y crecimiento, así como de conservación y mejoramiento.

3.1. Rectoría

La rectoría se refiere a la capacidad jurídica que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere al Estado, y que se vincula con la regulación de la actividad económica; la consagración y la tutela de los derechos sociales; el régimen de propiedad; el régimen de las entidades paraestatales y, finalmente, la existencia de un sistema nacional de planeación.

El análisis del presente apartado de la evaluación se divide de la manera siguiente: en primer lugar, se expone el contexto en el cual se definen los elementos fundamentales de la norma jurídica aplicable a la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; en segundo lugar, se presentan los instrumentos de planeación y programación el establecimiento de objetivos, estrategias y líneas de acción por parte del Gobierno Federal para la atención del problema público y sus factores causales; también, se analizan las medidas implementadas para la coordinación de la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial entre las dependencias y entidades de la APF, así como con los estados y municipios y, finalmente, a la

implementación de medidas de supervisión para verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas.

La política urbana se constituye por las intervenciones que el Estado efectúa en materia de ocupación y utilización del suelo urbano, la coordinación entre los distintos agentes de urbanización y la financiación de equipamientos urbanos.^{95/}

El rol del Estado en el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se orienta a conciliar los intereses de los particulares con los de la comunidad; para ello, promueve, por medio de la planificación urbana y sus instrumentos normativos, la propensión hacia adecuadas condiciones de habitabilidad.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los preceptos que involucran el desarrollo urbano se encuentran presentes en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y en los tratados internacionales que México ha firmado, el primero trata de las tierras y el derecho a la propiedad, en tanto que el segundo se refiere al derecho que tienen las personas a desarrollarse en un ambiente inclusivo y sostenible.

En México, a finales de 1975 y principios de 1976 el Congreso de la Unión aprobó adiciones a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, las cuales se retomarían por las legislaturas de los estados. Por un lado, se modificó uno de los aspectos cruciales del régimen de la propiedad inmobiliaria y de los recursos naturales, al reformar al párrafo tercero del artículo 27 para quedar como sigue:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la

95/ Fabiola López Ruiz, José Juan Méndez Ramírez, Pedro Leobardo Jiménez Sánchez, **Efectos de la política urbana del estado neoliberal en la producción de vivienda y crecimiento urbano en el municipio de Texcoco, Estado de México**, 2016, página 4.

fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Por lo anterior, quedaba patente la intención de revertir lo que entonces se denominaba “desequilibrios regionales”, así como de promover un cambio en las políticas urbanas. Se distingue que el objeto específico se compone por cuatro procesos socio-territoriales: la fundación, la conservación, el mejoramiento y el crecimiento de los centros de población. A su vez, tales procesos conforman el objeto del cual el régimen debe hacerse cargo, lo que se trata de someter a regulación.

El artículo 73 de la CPEUM tuvo una adición en la fracción XXIX-C, en la que se facultó al Congreso de la Unión para: (...) expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

En el mismo sentido, en 1983, las adiciones que se introdujeron al artículo 115 de la Constitución, fracción IV, constituyeron innovaciones relevantes en materia de gestión territorial. Así, se refrendó la amplitud de la agenda local, al disponer que “*Los Estados y los Municipios, en ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.*”

Lo anterior representaba, por un lado, el abandono de una doctrina que había prevalecido desde los años treinta, de que sólo el Gobierno Federal estaba facultado para ejercer las atribuciones

que el artículo 27 le otorga a la Nación, y, por el otro, se otorga a los poderes locales atribuciones en materia de desarrollo urbano, sin hacer mención alguna a otros aspectos del desarrollo en general.

También, se introdujo en el artículo 115 una modificación fundamental al régimen de los estados y los municipios al reconocer el fenómeno metropolitano en los siguientes términos:

Cuando dos o más centros urbanos ubicados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

En términos generales, la política pública de desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se define en términos de lo dispuesto en los artículos 27, 4, 26, 73, 115 y 133, ya que involucra las garantías de seguridad jurídica, igualdad, libertad, sociales y de propiedad. El artículo 4 hace referencia al derecho familiar a la vivienda; el 26 a la planeación democrática; el 73 a las facultades del Congreso de la Unión; el 115 a las facultades de los ayuntamientos y, finalmente, el 133, que se refiere a la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y las leyes secundarias. El mandato que se otorga al Estado para el diseño e implementación de la política pública se describe a continuación.

En el artículo 27 de la CPEUM, párrafo primero, se menciona que (...) la propiedad de las tierras comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Además, el párrafo tercero establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de (...) regular, en beneficio social, el aprovechamiento de la tierra, a fin de hacer una distribución equitativa, cuidar su conservación y lograr el desarrollo equilibrado del país. En consecuencia, dictará las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, con el objetivo de planear la fundación, conservación y mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

El artículo 4°, párrafo quinto, menciona que "toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley." El párrafo séptimo establece que "toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo."

En su artículo 25, párrafo primero, se establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación (...).

El artículo 26, apartado A, párrafo primero, dispone que corresponde al Estado organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Por lo que los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. (...) al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. (...) El cual considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

También, el artículo 73, fracción XXIX-C, mandata que el congreso tiene la facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitucional.

El artículo 90 dispone que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

En el artículo 115, fracción V, se dispone que los municipios, en términos de las leyes federales y estatales, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- b) Participar en la creación y administración de las reservas territoriales.
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, en concordancia con los planes generales de la materia.
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo.
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento territorial.

Y en el artículo 133, menciona que "esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

Tratados internacionales

Los tratados firmados por México se refieren a cualquier "acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular" (artículo 2, inciso a, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969), así como aquéllos efectuados entre México y organizaciones internacionales.^{96/}

En relación con lo anterior, los tratados internacionales relacionados con la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano son: La Declaración Universal de los Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y ONU-Hábitat, los cuales se presentan a continuación:

96/ Secretaría de Relaciones Exteriores, consultado en <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/introduccion.php>, el 23 de noviembre de 2018.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

- **Artículo 25**, fracción primera: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, (...) la vivienda y los servicios sociales necesarios.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la Declaración de derechos Humanos adoptada, la cual fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en la que México se adhirió el 23 de marzo de 1981.

En el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se expresan los derechos y las libertades a los que todo ser humano puede aspirar de manera inalienable y en condiciones de igualdad, entre ellos los de vivienda y servicios sociales necesarios.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

- **Artículo 11**, fracción primera: Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, (...) vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El día 19 de diciembre de 1966 se abrió a firma, en la ciudad de Nueva York, y México se adhirió 23 de marzo de 1981.

Los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) son los derechos humanos relativos a las condiciones sociales y económicas básicas necesarias para una vida en dignidad y libertad, y hablan de cuestiones tan básicas como el trabajo, la seguridad social, la salud, la educación, la alimentación, el agua, la vivienda, un medio ambiente adecuado y la cultura.

ONU-HÁBITAT

- El 1 de enero de 1975, la Asamblea General de la ONU estableció la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos (FNUHAH), el primer órgano oficial de la ONU dedicado a la urbanización. La primera conferencia internacional de la ONU en la que se reconoció plenamente el desafío de la urbanización tuvo lugar en 1976 en Vancouver, Canadá. En esta conferencia se profundizó respecto de la situación de las ciudades y se resaltó la eliminación de la segregación social y racial, mediante la creación de comunidades que combinen diversos grupos sociales, ocupaciones laborales, tipo de vivienda y equipamientos.
- En 1996, se realizó la segunda conferencia sobre las ciudades, Hábitat II, en Estambul, Turquía, para evaluar dos décadas de progresos desde Hábitat I, en Vancouver, y para establecer los nuevos objetivos para el nuevo milenio. El documento político de esta “Cumbre de las Ciudades”, llamado Agenda Hábitat y aprobado por 171 países, contenía más de 100 compromisos y 600 recomendaciones.
- El 1 de enero de 2002, mediante la resolución A/56/206 de la Asamblea General, se fortaleció el mandato de Hábitat y elevó su condición a programa dentro del sistema de la ONU, lo que dio origen a ONU-Hábitat, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Actualmente, se han puesto en marcha recomendaciones clave y ajustes pertinentes, junto con nuevas estrategias para alcanzar el desarrollo urbano y los objetivos y metas sobre asentamientos para los próximos 15 años.
- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, realizada en Quito, Ecuador, tuvo como finalidad revitalizar el compromiso mundial de la urbanización sostenible y centrarse en la implementación de una “Nueva Agenda Urbana” basándose en el Programa de Hábitat de Estambul en 1996.
- La Nueva Agenda Urbana y la formulación de políticas, planes y programas en el ámbito local, regional, nacional e internacional toma en consideración:
 - El papel de la urbanización como motor del desarrollo sostenible.
 - Los vínculos urbano-rurales.
 - La relación entre las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo sostenible para promover sociedades estables, prósperas e inclusivas.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la Comisión de las Naciones Unidas de Asentamientos Humanos. El 11 de junio de 1976, en Vancouver, se llevó a cabo la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I).

La conferencia de Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible se presenta el reto de cómo deben planificarse, gestionarse y legislarse las ciudades y asentamientos humanos en el mundo. En la conferencia Hábitat III se adoptó la Nueva Agenda Urbana, que tiene como fin hacer de la urbanización una herramienta de desarrollo social, económico y de sostenibilidad ambiental.

En el ámbito internacional, los esfuerzos se han dirigido a establecer documentos rectores, que dirijan las acciones de gobierno para combatir las causas de las desigualdades sociales, en el año 2000 se celebró la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, la cual estableció 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Con ello, se buscó atender las necesidades humanas más apremiantes y los derechos fundamentales que todos los seres humanos deberían disfrutar.^{97/}

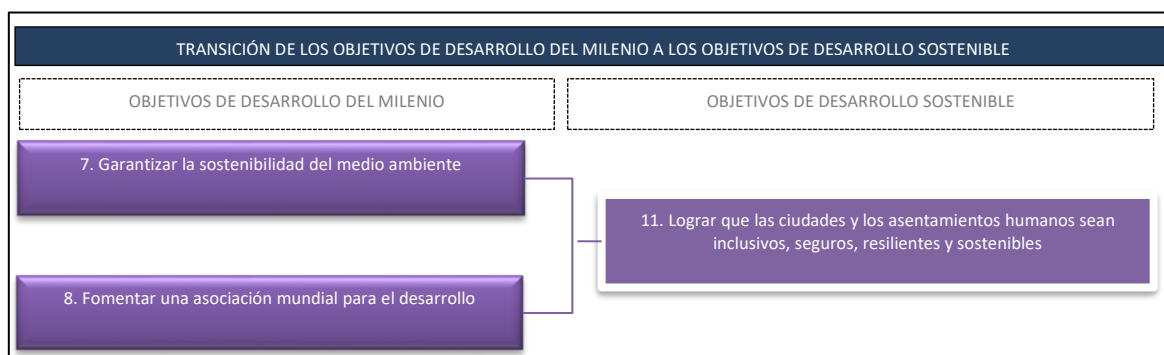
97/ Objetivos de Desarrollo del Milenio, consultado en <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>, el 23 de noviembre de 2018.

En junio de 2012, se realizó en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Conferencia Rio+20), que planteó un proceso para fomentar la adopción de un nuevo cuerpo de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para continuar con el impulso generado por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), dentro de un marco global de desarrollo para más allá de 2015.^{98/}

Es así que, en julio de 2014, el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General (GTA) propuso un documento con 17 objetivos para su aprobación por la Asamblea General de septiembre de 2015. Dicho documento fijó las pautas para la negociación y aprobación de los nuevos ODS y la agenda global de desarrollo para el periodo 2015-2030. Finalmente, el 25 de septiembre de 2015, en el marco de la 70 edición de la Asamblea General de Naciones Unidas, en Nueva York, todos los países del mundo adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el documento marco que regirá las actividades para el bienestar de las personas y el cuidado del planeta por los siguientes 15 años.^{99/}

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible relativos a mejorar la sostenibilidad ambiental y fomentar una asociación global para el desarrollo, se muestran en el cuadro siguiente:

TRANSICIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en Información de la Comisión de las Naciones Unidas.

En los tratados internacionales se reconoce que los asentamientos humanos deben considerarse como instrumentos y objetos del desarrollo, ya que los objetivos de las políticas de asentamientos son inseparables de las metas de cada uno de los sectores de la vida social y económica; por ello, la solución a los problemas de los asentamientos humanos, deben concebirse como parte integrante del proceso de desarrollo de cada una de las naciones y de la comunidad mundial. Las

98/ Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, consultado en <http://www.sdgfund.org/es/de-los-odm-los-ods>, el 9 de noviembre de 2018.

99/ Id.

actividades urbanas se reconocen como preocupación mundial, cuyas condiciones determinan el bienestar de la población en ellas asentadas y, por tanto, necesarias de atención que permita lograr el bienestar y alcanzar la justicia social. Por lo que, se establece que “el mejoramiento de la calidad de vida de los seres humanos” es el primero y el más importante de los objetivos de toda política de asentamientos humanos.

3.1.1. Regulación

Una ley es un precepto o conjunto de preceptos, dictados por la autoridad, mediante el cual se manda o prohíbe algo acordado por los órganos legislativos competentes, dentro del procedimiento legislativo prescrito, entendiendo que dichos órganos son la expresión de la voluntad popular representada por el Poder Legislativo.^{100/}

En primer lugar, se expone el contexto en el cual se definen los elementos fundamentales de toda norma jurídica, de acuerdo con la teoría del derecho; en segundo lugar, se presentan los instrumentos regulatorios generales que deben observarse en la ejecución de las acciones o políticas implementadas por el Gobierno Federal; y, por último, se analizan las fortalezas y debilidades del marco normativo que regula la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, de conformidad con los elementos fundamentales de la norma jurídica.

Desde el punto de vista jurídico es una norma jurídica en que el Estado se dirige a sus gobernados para fijar entre ellos y él mismo los límites de lo permitido. Sus atributos principales son: 1) bilateralidad, 2) imperatividad y, 3) coercitividad.

Es bilateral porque debe considerar que la relación jurídica ha de darse necesariamente, entre dos sujetos, uno activo y otro pasivo, o sea, uno investido de una facultad a la que corresponde una obligación de otro. La imperatividad, llamada autarquía de la norma jurídica, refiere a que ésta se sobrepone a la voluntad de los sujetos cuya conducta encauza, independientemente que la voluntad de éstos pudiera ser contraria a la ley. Finalmente, es coercitiva, porque la norma se impone por una voluntad superior, el Estado, y significa la capacidad de la norma para hacerse obedecer, contra y sobre las actitudes en contrario de los sujetos cuya conducta someten, para garantizar su cumplimiento. Esto quiere decir que, si sus mandatos no son cumplidos

100/ Consultado en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=145>, el 9 de noviembre de 2018.

espontáneamente por los obligados, es legítimo usar la fuerza para que sean observados puntualmente. De esta forma, la capacidad coercitiva de la norma genera su inviolabilidad.

En cuanto a su colocación jerárquica, la norma jurídica se compone de tres órdenes fundamentales: constitucional, legal y reglamentario. Estas últimas subordinadas a las segundas y las segundas a las primeras. En los regímenes federales, como el nuestro, las normas constitucionales son supremas por encima de las normas nacionales y éstas, a su vez, son preponderantes sobre las locales.^{101/}

El marco normativo que regula la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en México se establece en: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley de Planeación, Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Ley General de Cambio Climático, Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General de Población; las cuales se enlistan a continuación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

De acuerdo con su artículo 1º, esta ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. Los artículos 41 y 32 Bis sientan las bases sobre las cuales la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) deben conducirse para cumplir con las facultades que les confiere la ley:

101/ Sistema de Información Legislativa, consultado en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=145>, el 26 de octubre de 2018.

ATRIBUCIONES CONFERIDAS A SEDATU EN LA LOAPF

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano		
Componente		Descripción LOAPF, artículo 41
Rectoría	Planeación y programación	I. Impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento, con la formulación de políticas que armonicen: a) El crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población; c) El desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, control y crecimiento con calidad de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones y de servicios; d) La planeación habitacional y del desarrollo de vivienda; y e) El aprovechamiento de las ventajas productivas de las diversas regiones del país. X. Planear (...) la adecuada distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, ciudades y zonas metropolitanas (...). XIX. Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal (...). XXI. Aportar diagnósticos y estudios al Consejo Nacional de Población en materia de crecimiento demográfico y su impacto en el ámbito territorial.
	Regulación	
	Coordinación	XIII. Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano y metropolitano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como de los sectores social y privado, a efecto de que el desarrollo nacional en la materia se oriente hacia una planeación sustentable y de integración. XVII. Facilitar las acciones de coordinación de los entes públicos responsables de la planeación urbana y metropolitana en las entidades federativas y municipios cuando así lo convengan. XVIII. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y municipales, la planeación regional del desarrollo.
	Supervisión	
Ordenamiento territorial	Ocupación y utilización	X. (...) proyectar la adecuada distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, ciudades y zonas metropolitanas, bajo criterios de desarrollo sustentable, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, y coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos de las entidades federativas y municipales para la realización de acciones en esta materia, con la participación de los sectores social y privado. XI. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades. XII. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales.
	Conservación y preservación ambiental	
	Gestión de riesgos	
Desarrollo urbano	Fundación y crecimiento	
	Conservación y mejoramiento	XX. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.

FUENTE: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976, reformada el 19 de mayo de 2017, y consultada el día 29 de mayo de 2018.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal coloca a la SEDATU como la dependencia encargada de regir la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, al conferirle atribuciones en los componentes de: planeación, coordinación, ocupación y utilización,

conservación y mejoramiento, pero no se establecieron disposiciones encaminadas a la regulación, supervisión, la conservación y preservación ambiental, la gestión integral de riesgos, y la fundación y crecimiento, lo que limita el cumplimiento de la finalidad de la política pública de propiciar las condiciones que contribuyan a incrementar la calidad de vida de la población.

En lo que respecta a la SEMARNAT, la LOAPF le otorga las atribuciones siguientes:

ATRIBUCIONES CONFERIDAS A SEMARNAT EN LA LOAPF

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Componente	Descripción LOAPF Artículo 32 Bis	
Rectoría	Planeación	
	Regulación	II. Formular y conducir la política nacional en materia de (...) regulación ambiental del desarrollo urbano (...), con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades.
	Coordinación	XXXIV. Elaborar y aplicar en coordinación con las secretarías (...) de Desarrollo Social; (...) las políticas públicas encaminadas al cumplimiento de las acciones de mitigación y adaptación que señala la Ley General de Cambio Climático.
	Supervisión	VII: Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales.
Ordenamiento territorial	Ocupación y utilización	
	Gestión de riesgos	
	Conservación y preservación ambiental	X. Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares.
Desarrollo urbano	Fundación y crecimiento	
	Conservación y mejoramiento	

FUENTE: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976, reformada el 19 de mayo de 2017, y consultada el día 29 de mayo de 2018.

La SEMARNAT es la encargada de la política ambiental, y se vincula con la de desarrollo urbano y ordenamiento territorial al contar con atribuciones encaminadas a la regulación, coordinación, supervisión, conservación y preservación ambiental. Además, tiene la encomienda de promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Para el cumplimiento de su mandato, la SEDATU se apoya en entidades paraestatales como la CONAVI, el FONHAPO y el INSUS, por lo que en términos del artículo 8º, le corresponde la coordinación de los sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector

correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales y las demás atribuciones que les conceda la Ley.

Ley de Planeación

En la Ley de Planeación se establecen las normas y principios, conforme los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y ordenamiento territorial, como se muestra a continuación:

LEY DE PLANEACIÓN

- **Artículo 3**, párrafo primero: (...) se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen.
- **Artículo 3**, párrafo segundo: Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.
- **Artículo 33**, la Ley de Planeación, en su artículo 33, determina que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos estatales, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional y para que las acciones a realizarse por la federación y los estados sean planeadas de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.
- **Artículo 34**, el Ejecutivo puede convenir con los gobiernos de las entidades federativas:
 - I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;
 - II.- Los procedimientos de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;
 - III.- Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;
 - IV.- La elaboración de los programas regionales a que se refiere el artículo 25, de conformidad con los criterios establecidos en la fracción III del artículo 14 de este ordenamiento.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, reformada el 16 de febrero de 2018, y consultada el día 29 de mayo de 2018.

La Ley de Planeación establece las normas y principios básicos conforme a los que se debe llevar a cabo la planeación nacional del desarrollo, la cual deberá entenderse como un medio que permita el eficaz desempeño de la responsabilidad del Gobierno sobre su desarrollo integral, y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, económicos y culturales, contenidos en la CPEUM.

En términos generales, esta ley establece que la planeación es un elemento indispensable para definir e instrumentar políticas públicas de mediano y largo plazos y con un efecto transformador en las condiciones de bienestar, pero es necesario contar con un ordenamiento jurídico que garantice la viabilidad de los programas y proyectos de desarrollo más allá del tiempo que corresponda a una administración gubernamental.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016

El 28 de noviembre de 2016 se promulgó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), que abrogó la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en 1993 y derogó todas las disposiciones legales y reglamentarias. A fin de identificar los cambios principales en las atribuciones de la SEDATU entre ambas leyes, se muestra el análisis siguiente:

Ley General de Asentamientos Humanos 1993	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2016
Rectoría Planeación: Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población (art. 1, fracc. II.). Regulación: Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional (art. 1, fracc. I.). Coordinación: Coordinarse con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdo. (art. 7, fracc. VIII.). Supervisión: Verificar que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la APF se ajusten, a la legislación y planes o programas en materia de Desarrollo Urbano (art. 7, fracc. XI.).	Rectoría Planeación: Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial. (art. 8, fracc. I.). Regulación: Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país. (art. 1, fracc. I.). Coordinación: Promover la celebración de convenios y acuerdos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas con la intervención de los municipios y Demarcaciones Territoriales, así como de convenios de concertación con el sector social y privado. (art. 12). Supervisión: Verificar que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la APF se ajusten, a la legislación y planes o programas en materia de ordenamiento territorial, Desarrollo Urbano y Gestión Integral de Riesgo, así como vigilar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas. (art. 8, fraccs. XVI y XX.). Vigilar que se cumpla estrictamente con las disposiciones jurídicas en todos los asuntos de su competencia y en los que se les asignen. (RISEDATU, artículo 7, fracc. XIV.).
Desarrollo Urbano Fundación y crecimiento: Proponer la Fundación de Centros de Población. (art. 9, fracc. V.). Formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano y evaluar su cumplimiento. (art. 7, fracc. VII.). Conservación y mejoramiento: Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano. (art. 7, fracc. VI.).	Desarrollo Urbano Fundación y crecimiento: Proponer la Fundación de Centros de Población. (art. 8, fracc. XV.). Formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano y evaluar su cumplimiento. (art. 8, fracc. X.). Conservación y mejoramiento: Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el Desarrollo Regional, urbano y rural. (art. 8, fracc. IX.).
Ordenamiento territorial Ocupación y utilización: Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas. (art. 7, fracc. XIV.). Gestión Integral de Riesgos La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población. (art. 33, fracc. VI.).	Ordenamiento territorial Ocupación y utilización: Regularizar la tenencia de la tierra para su incorporación al desarrollo urbano, mediante la fundación, crecimiento, mejoramiento, conservación, y consolidación. (art. 82, fracc. I.). Gestión Integral de Riesgos Verificar que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la APF se ajusten, en su caso, a la legislación y planes o programas en materia de ordenamiento territorial, Desarrollo Urbano y Gestión Integral de Riesgos. (art. 8, fracc. XVI.).

Las bases sobre las que se fundamenta el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial no se modificaron con la entrada en vigor de la nueva LGAHOTDU, por lo que en el cuadro se presentan las atribuciones que ambas leyes le confieren a la SEDATU respecto de cada componente de la política pública.

La Ley General de Asentamientos Humanos del 21 de julio de 1993 sentó las bases de una nueva política estatal, replanteándose los instrumentos necesarios para resolver la problemática urbana. A partir de esta fecha, el texto constitucional se reformó en diversas ocasiones, sobre todo, en materia de planeación de los centros poblacionales, protección al ambiente y preservación del desarrollo ecológico.

El 28 de noviembre de 2016 se publicó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la cual responde a la nueva dinámica económica y social de México y que, además, atiende diversos compromisos internacionales asumidos por nuestro país. También, incorpora la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en materia de asentamientos humanos. Esta nueva ley prevé de forma general los siguientes aspectos.

PRINCIPALES MODIFICACIONES A LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DE 1993 Y 2016

Publicada en el DOF el día 21 de julio de 1993		Descripción	Publicada en el DOF el día 28 de noviembre de 2016		Descripción
Artículo	Fracción		Artículo	Fracción	
TÍTULO PRIMERO, CAPÍTULO PRIMERO: OBJETO DE LA LEY					
			1	I	“(…) instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio... con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente.”
			1	III	“Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales para la consolidación... garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos.”
1	IV	“Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.”	Se elimina		
			1	V	“Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a la información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia.”
			2		“Todas las personas sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, limitación física, orientación sexual, tienen derecho a vivir y disfrutar de ciudades y asentamientos humanos en condiciones sustentables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros.”
3		“El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural.”	Se elimina		
CAPÍTULO SEGUNDO: PRINCIPIOS					
			4		“La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:”
			4	I	“Derecho a la ciudad. Garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia.”
			4	II	“Equidad e inclusión. Garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Promover el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo a sus preferencias, necesidades y capacidades.”
			4	III	“Derecho a la propiedad urbana. Garantizar los derechos de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades específicas con el Estado y con la sociedad, respetando los derechos y límites previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley. El interés público prevalecerá en la ocupación y aprovechamiento del territorio.”
			4	IV	“Coherencia y racionalidad. Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de

Publicada en el DOF el día 21 de julio de 1993		Descripción	Publicada en el DOF el día 28 de noviembre de 2016		Descripción
Artículo	Fracción		Artículo	Fracción	
					manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos.”
			4	V	“Participación democrática y transparencia. Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás legislación aplicable en la materia.”
			4	VI	“Productividad y eficiencia. Fortalecer la productividad y eficiencia de las ciudades y del territorio como eje del crecimiento económico, a través de la consolidación de redes de vialidad y movilidad, energía y comunicaciones, creación y mantenimiento de infraestructura productiva, equipamientos y servicios públicos de calidad. Maximizar la capacidad de la ciudad para atraer y retener talentos e inversiones, minimizando costos y facilitar la actividad económica.”
			4	VII	“Protección y progresividad del espacio público. Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse, pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes.”
			4	VIII	“Resiliencia, seguridad urbana y riesgos. Propiciar y fortalecer todas las instituciones y medidas de prevención, mitigación, atención, adaptación y resiliencia que tengan por objetivo proteger a las personas y su patrimonio, frente a los riesgos naturales y antropogénicos; así como evitar la ocupación de zonas de alto riesgo.”
			4	IX	“Sustentabilidad ambiental. Promover prioritariamente, el uso racional del agua y de los recursos naturales renovables y no renovables, para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones. Así como evitar rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas y que el crecimiento urbano ocurra sobre suelos agropecuarios de alta calidad, áreas naturales protegidas o bosques.”
			4	X	“Accesibilidad universal y movilidad. Promover una adecuada accesibilidad universal que genere cercanía y favorezca la relación entre diferentes actividades urbanas con medidas como la flexibilidad de usos del suelo compatibles y densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales primarias, la distribución jerarquizada de los equipamientos y una efectiva movilidad que privilegie las calles completas, el transporte público, peatonal y no motorizado.”
CAPÍTULO TERCERO: CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA					
5	V	“La edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular.”	Se elimina		
			6	VIII	“La creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público para uso comunitario y para la movilidad.”
			6	IX	“La atención de situaciones de emergencia debidas al cambio climático y fenómenos naturales.”
			6	X	“La delimitación de zonas de riesgo y el establecimiento de polígonos de protección, amortiguamiento y salvaguarda para garantizar la seguridad de las personas y de las instalaciones estratégicas de seguridad nacional.”
TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO SEGUNDO: ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN					
7	XI	“Verificar en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en su caso, a la legislación y planes o programas en materia de desarrollo urbano.”	Se elimina		

Publicada en el DOF el día 21 de julio de 1993		Descripción	Publicada en el DOF el día 28 de noviembre de 2016		Descripción
Artículo	Fracción		Artículo	Fracción	
			8	V	"Promover la implementación de sistemas o dispositivos de alta eficiencia energética en las obras públicas de infraestructura y equipamiento urbano, para garantizar el desarrollo urbano sostenible."
			8	XI	"Participar en la identificación, delimitación y planeación de las Zonas Metropolitanas y conurbadas a que se refiere esta ley."
			8	XII	"Proponer a las instancias competentes de las entidades federativas y los municipios la creación de institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos y otras estructuras institucionales y ciudadanas, en los términos de esta ley."
			8	XX	"La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta ley."
			8	XXII	"Fomentar el desarrollo de estudios e investigaciones, así como la capacitación y asistencia técnica en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano."
			8	XXIII	"Promover, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, la elaboración de instrumentos que identifiquen las zonas de alto riesgo ante los fenómenos perturbadores de origen natural y antropogénicos."
			8	XXIV	"Crear y administrar el sistema de información territorial y urbano de conformidad con lo dispuesto en esta ley."
			8	XXV	"Integrar una red metropolitana que promueva la transferencia de metodologías, buenas prácticas y la profesionalización e intercambio de información, así como el desarrollo de proyectos estratégicos conjuntos con la participación de instituciones académicas y de los sectores privado y social."
			8	XXVI	"Procurar, promover, respetar, proteger, garantizar, y tomar las medidas necesarias para el pleno ejercicio de los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano."
			8	XXVII	"Aprobar con el consejo nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, la estrategia nacional de ordenamiento territorial, así como sus modificaciones."
			8	XXVIII	"Prever el mecanismo que coadyuve, asesore y en su caso represente, los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, con especial atención a mujeres y a los sectores más desfavorecidos."
			8	XXXI	"Elaborar programas y acciones para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, en el ámbito de las competencias de la presente ley y de conformidad con el marco legal vigente, los tratados internacionales aprobados y demás disposiciones jurídicas aplicables, e informará anualmente de sus avances."
			9	I	"La estructura de la red de vialidades primarias en los asentamientos humanos, centros de población y sus áreas de crecimiento, y para las obras de cabecera y la movilidad urbana."
			9	II	"La custodia y aprovechamiento de las zonas de valor ambiental no urbanizables, incluyendo las primeras dunas de las playas, vados de ríos, lagos y vasos reguladores de agua, para la Resiliencia urbana."
			9	III	La homologación de terminología para la jerarquización de espacios públicos y equipamientos en los planes o programas de desarrollo urbano."
			9	VI	"La homologación de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y los criterios para su actualización con una visión de largo plazo."
			9	V	"La prevención y atención de contingencias en los centros de población para el fortalecimiento de la resiliencia."
			10	II	"Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta Ley."
			10	III	"Promover el cumplimiento y la efectiva protección de los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda."
			10	VII	"Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos programas municipales de desarrollo urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal."
			10	VIII	"Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y programas municipales en materia de

Publicada en el DOF el día 21 de julio de 1993		Descripción	Publicada en el DOF el día 28 de noviembre de 2016		Descripción
Artículo	Fracción		Artículo	Fracción	
					desarrollo urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal.”
			10	IX	“Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los planes de Desarrollo Urbano.”
			10	XI	“Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los programas de desarrollo urbano, de conurbaciones y zonas metropolitanas incluyendo el enfoque de género y el marco de los derechos humanos.”
			10	XXI	“Aplicar y promover las políticas y criterios técnicos de las legislaciones fiscales, que permitan contribuir al financiamiento del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, desarrollo regional y desarrollo metropolitano en condiciones de equidad, así como la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano.”
			10	XXII	“Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, conservación del patrimonio natural y cultural y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad.”
			10	XXIII	“Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales aplicables al impacto territorial de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más municipios de la entidad de que se trate.”
			10	XXIV	“Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable.”
			10	XXV	“Establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, en las cuales se debe prever por lo menos las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia.”
CAPÍTULO CUARTO: ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS					
			11	XIII	“Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los planes y programas que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la gaceta o periódico oficial de la entidad.”
			11	XIV	“Solicitar la incorporación de los planes y programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la Secretaría.”
			11	XVIII	“Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a los polígonos de protección y salvaguarda en zonas de riesgo, así como de zonas restringidas o identificadas como áreas no urbanizables por disposición contenidas en leyes de carácter federal.”
			11	XIX	“Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de Desarrollo Urbano y Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones de las disposiciones jurídicas de tales planes o programas de Desarrollo Urbano y, en su caso, de ordenación ecológica y medio ambiente.”
			11	XX	“Formular y ejecutar acciones específicas de promoción y protección a los espacios públicos.”
			11	XXI	“Informar y difundir anualmente a la ciudadanía sobre la aplicación y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano.”
			11	XXII	“Crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta ley.”
			11	XXIII	“Promover el cumplimiento y la plena vigencia de los derechos relacionados con los asentamientos humanos, el

Publicada en el DOF el día 21 de julio de 1993		Descripción	Publicada en el DOF el día 28 de noviembre de 2016		Descripción
Artículo	Fracción		Artículo	Fracción	
					desarrollo urbano y la vivienda.”
			11	XIV	“Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos.”
TÍTULO TERCERO: CAPÍTULO PRIMERO: CONSEJO NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO					
			14		“El Consejo Nacional es la instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, convocada por el titular de la secretaría, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia.”
			15		“El titular de la secretaría determinará la forma de organización e integración del Consejo Nacional, atendiendo principios de pluralidad y equidad de género, así como considerando el régimen federal del país y la representatividad de los sectores público, social y privado.”
			16		“El Consejo Nacional tendrá las siguientes facultades:”
			16	I	“Conocer, analizar y formular propuestas sobre el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial que le someta a su consideración la Secretaría, así como sus modificaciones y adiciones.”
			16	II	“Conocer y opinar sobre el proyecto de programa nacional de ordenamiento territorial y sus informes anuales de ejecución.”
			16	III	“Conocer, opinar y proponer cambios en las políticas públicas, programas y acciones que la secretaría formule en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.”
			16	IV	“Conocer y opinar las políticas o acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o instancias integrantes del consejo nacional que ejecuten directamente o en coordinación con otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, entidades federativas o municipios, relacionadas con el desarrollo regional y urbano.”
			16	V	“Conocer y opinar los lineamientos, acuerdos y normas oficiales mexicanas emitidas por la secretaría.”
			16	VI	“Conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas.”
			16	VII	“Conocer y opinar de la creación de nuevos centros de población.”
			16	VIII	“Promover la creación de institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos y otras estructuras institucionales y ciudadanas.”
			16	IX	“Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los organismos nacionales, estatales y, en su caso, municipales y de las demarcaciones territoriales, destinados a programas y acciones urbanísticas.”
			16	X	“Proponer los cambios estructurales necesarios en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, de conformidad con los análisis que se realicen en la materia, así como del marco regulatorio federal, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales.”
			16	XI	“Proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de desarrollo urbano en los ámbitos federal, regional, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales.”
			16	XII	“Proponer esquemas generales de organización para la eficaz atención, coordinación y vinculación de las actividades de desarrollo urbano en los diferentes sectores de la Administración Pública Federal, con las entidades federativas, los municipios, y las demarcaciones territoriales con los diversos sectores productivos del país.”
			16	XIII	“Solicitar y recibir información de las distintas dependencias y entidades que realizan programas y acciones de desarrollo urbano.”
			16	XIV	“Emitir los lineamientos para su operación y funcionamiento.”
			16	XV	“Aprobar la creación de comités y grupos de trabajo para la atención de temas específicos y emitir los lineamientos para su operación.”

Publicada en el DOF el día 21 de julio de 1993		Descripción	Publicada en el DOF el día 28 de noviembre de 2016		Descripción
Artículo	Fracción		Artículo	Fracción	
CAPÍTULO SEGUNDO: CONSEJOS LOCALES Y MUNICIPALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DESARROLLO URBANO Y METROPOLITANO					
		19			“Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, conforme al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán los siguientes órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural:”
		19	I		“Los consejos estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.”
		19	II		“Las comisiones metropolitanas y de conurbaciones.”
		19	III		“Los consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda de ser necesarios.”
		20			“Para garantizar que los consejos estatales sean representativos conforme a un sistema de planeación democrática, en sus respectivos reglamentos internos se definirá el número de miembros, con perspectiva de género, que estará formado por representantes del sector social y gubernamental de los órdenes de gobierno correspondientes, colegios de profesionistas, instituciones académicas, órganos empresariales del sector y expertos, entre otros, para participar e interactuar en la formulación, aplicación, evaluación y vigilancia de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.”
		21			“Los consejos a que se refieren los artículos anteriores o los ayuntamientos que desempeñen dicha labor tendrán, en la esfera de sus ámbitos territoriales, las funciones siguientes:”
		21	I		“Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de las políticas de ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano que elabore la entidad federativa, así como la planeación regional que elabore la autoridad federal o la entidad federativa cuando en éstos se afecte al territorio de sus municipios.”
		21	II		“Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones sociales en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas a que se refiere la fracción anterior.”
		21	III		“Apoyar a las autoridades en la promoción, difusión y cumplimiento de los planes y programas de la materia.”
		21	IV		“Proponer a las distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública.”
		21	V		“Proponer a las autoridades de los tres órdenes de gobierno las políticas, programas, estudios y acciones específicas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.”
		21	VI		“Evaluar periódicamente los resultados de las estrategias, políticas, programas, proyectos estratégicos, estudios y acciones específicas en la materia;
		21	VII		“Proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales o extranjeros, en el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.”
		21	VIII		“Proponer a las autoridades competentes la realización de estudios e investigaciones en la materia.”
		21	IX		“Recomendar a las autoridades competentes la realización de auditorías a programas prioritarios cuando existan causas que lo ameriten.”
		21	X		“Promover la celebración de convenios con dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, de entidades federativas y de municipios, así como con organizaciones del sector privado, para la instrumentación de los programas relacionados con la materia.”
		21	XI		“Informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.”
		21	XII		“Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.”
		21	XIII		“Expedir su reglamento interno.”

Publicada en el DOF el día 21 de julio de 1993		Descripción	Publicada en el DOF el día 28 de noviembre de 2016		Descripción
Artículo	Fracción		Artículo	Fracción	
			24		"La estrategia nacional de ordenamiento territorial configura la dimensión espacial del desarrollo del país en el mediano y largo plazo; establecerá el marco básico de referencia y congruencia territorial con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y regionales del país en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, y promoverá la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país."
			24	I	"La estrategia nacional de ordenamiento territorial deberá: identificar los sistemas urbano rurales y la regionalización que estructuran funcionalmente al país; asimismo, orientará la delimitación y caracterización de las zonas metropolitanas estratégicas para impulsar el desarrollo económico y reducir las disparidades regionales."
			24	II	"Plantear medidas para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales."
			24	III	"Proponer lineamientos para la dotación de la infraestructura, equipamientos e instalaciones fundamentales para el desarrollo de las regiones y el país."
			24	IV	"Plantear los mecanismos para su implementación, articulación intersectorial y evaluación."
			25		"La estrategia nacional de ordenamiento territorial tendrá una visión con un horizonte a veinte años del desarrollo nacional, podrá ser revisada y en su caso actualizada cada seis años o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país. Su elaboración y modificación seguirán el proceso siguiente:"
			25	I	"El presidente del Consejo Nacional convocará a sesiones plenarias, a fin de que sus integrantes, de manera conjunta, formulen la propuesta de estrategia nacional de ordenamiento territorial."
			25	II	"El proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial será puesto a consulta de las entidades federativas a través de los consejos estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano, y del Congreso de la Unión para recibir sus opiniones."
			25	III	"Una vez aprobada la estrategia nacional de ordenamiento territorial por el Ejecutivo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios ajustarán sus procesos de planeación a lo establecido en dicha estrategia."
CAPÍTULO QUINTO: PROGRAMAS METROPOLITANOS Y DE ZONAS CONURBADAS					
			33		"Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta Ley. Los gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."
			34		"Son de interés metropolitano:"
			34	I	"La planeación del ordenamiento del territorio y los asentamientos humanos."
			34	II	"La infraestructura vial, tránsito, transporte y la movilidad."
			34	III	"El suelo y las reservas territoriales."
			34	IV	"La Densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio, con espacios públicos seguros y de calidad, como eje articulador."
			34	V	"Las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano."
			34	VI	"La localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano."
			34	VII	"La gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales."
			34	VIII	"La preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera."
			34	IX	"La gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos."

Publicada en el DOF el día 21 de julio de 1993		Descripción	Publicada en el DOF el día 28 de noviembre de 2016		Descripción
Artículo	Fracción		Artículo	Fracción	
			34	X	“La prevención, mitigación y Resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático.”
			34	XI	“La infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad.”
			34	XII	“La accesibilidad universal y la movilidad.”
			34	XIII	“La seguridad pública.”

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información contenida en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano publicada en el DOF el 21 de julio de 1993 y en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano publicada en el DOF el 28 de noviembre de 2016.

Se identificó que la nueva ley prevé la regulación del crecimiento de las ciudades; la formulación del decálogo para su bienestar; la instalación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, con la participación de los tres niveles de gobierno, el cual tendrá la función de implementar una estrategia nacional en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano para los 20 años siguientes, y hace énfasis en el respeto de los derechos humanos, en condiciones de igualdad, e incluye el derecho a la ciudad, la accesibilidad universal, la movilidad urbana, los grupos vulnerables y la inclusión social. También contiene un capítulo sobre la gobernanza metropolitana.

En ambas leyes, la de 1993 y la de 2016, se establece la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno: el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios, ordenando sus diversas facultades y coordinando su interacción, cuyo objeto principal es la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.

La ley abrogada reconocía a las zonas conurbadas, cuando dos o más centros de población bajo diferentes jurisdicciones municipales o estatales formaban una continuidad física y demográfica; en la vigente se les denomina como zonas metropolitanas, y se regulan los mecanismos e instrumentos para la acción coordinada de los gobiernos involucrados en cada una de ellas y se establecen los aspectos que deberán considerarse en la gestión de las zonas metropolitanas y sus programas. De igual forma, se reconoce la necesidad de regular las realidades metropolitanas como la movilidad, los servicios públicos, la conservación ambiental, el espacio público y la seguridad pública, entre otras.

En esta ley, que tomó vigencia a finales de 2016, se desarrolla un capítulo en el que se sientan los principios para la movilidad en los asentamientos humanos, priorizando la accesibilidad universal y la movilidad peatonal y no motorizada, así como la promoción de usos de suelo mixtos, el favorecimiento de una mayor flexibilidad en las densidades de las construcciones y la inconveniencia de imponer cajones de estacionamiento.

También, se articula la creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público como una alta prioridad para los diversos órdenes de gobierno, por lo que en la planeación urbana, la inversión pública y el aprovechamiento de predios baldíos se deberá privilegiar al espacio público. Se menciona que el espacio público deberá armonizarse con la movilidad entre los diversos tipos de usuarios de forma equitativa.

Fortalece las bases para la gestión de riesgos en los asentamientos humanos. En el Título Sexto Resiliencia Urbana, se regula la prevención y la reducción del fortalecimiento y la recuperación ante los daños a los asentamientos humanos y a las personas derivar de riesgos naturales y de otras índoles.

Al igual que la ley anterior, la nueva establece instrumentos de gestión, de financiamiento, de participación y de fomento para el desarrollo urbano. Sin embargo, en relación con las mejores prácticas internacionales, no prevé mecanismos jurídicos para el desarrollo urbano sustentable, como las normas generales de ordenación, las medidas para evitar la especulación, el reagrupamiento inmobiliario, guías y financiamiento para el desarrollo urbano y la transferencia de derechos de desarrollo, las cuales están ausentes en la nueva ley.^{102/}

Otra deficiencia es que no hace referencia a la vivienda digna, un complejo derecho constitucional que representa un grave problema de la realidad urbana de nuestro país. En su artículo segundo, la nueva ley hace referencia a que todas las personas tienen derecho a vivir y disfrutar asentamientos humanos en condiciones sustentables, resilientes, saludables, productivas, equitativas, justas, incluyentes, democráticas y seguras, pero omite mencionar a las condiciones de dignidad. Aunque en la ley se mencionan los asentamientos humanos irregulares, ésta se concentra principalmente en su condición y no en el desarrollo de políticas de desarrollo que atiendan este grave y común problema que impide el goce del derecho a una vivienda digna. Otro ejemplo de la desarticulación de la nueva ley de los asentamientos humanos con la Ley de Vivienda es que no considera como causa de utilidad pública “la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular”, dejando en el olvido la vivienda social en la planeación del desarrollo urbano.

Ley General de Cambio Climático

Sus disposiciones en materia de ordenamiento territorial-ecológico y desarrollo urbano son las siguientes:

102/ En el artículo 34 de la Ley General de Cambio Climático se establece que, para reducir las emisiones, los tres órdenes de gobierno promoverán la elaboración e instrumentación de planes y programas de desarrollo urbano que comprendan criterios de eficiencia energética y mitigación de emisiones directas e indirectas, generadas por los desplazamientos y servicios requeridos por la población, evitando la dispersión de los asentamientos humanos y procurando aprovechar los espacios urbanos vacantes en las ciudades.

LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

- **Artículo 8o., fracción II, inciso f:** Corresponde a las entidades federativas formular, regular, dirigir e instrumentar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, de acuerdo con la Estrategia Nacional y el Programa en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población en coordinación con sus municipios o delegaciones.
- **Artículo 29., fracción II:** Se considerarán acciones de adaptación el establecimiento de centros de población o asentamientos humanos, así como en las acciones de desarrollo, mejoramiento y conservación de los mismos.
- **Artículo 33, fracción XII:** Promover el incremento del transporte público, masivo y con altos estándares de eficiencia, privilegiando la sustitución de combustibles fósiles y el desarrollo de sistemas de transporte sustentable urbano y suburbano, público y privado.
- **Artículo 34, fracción II, inciso c:** Para reducir las emisiones, las dependencias y entidades de la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de su competencia, promoverán el diseño y la elaboración de políticas y acciones de mitigación asociadas a los sectores correspondientes, considerando las disposiciones siguientes:
 - Elaborar e instrumentar planes y programas de desarrollo urbano que comprendan criterios de eficiencia energética y mitigación de emisiones directas e indirectas, generadas por los desplazamientos y servicios requeridos por la población, evitando la dispersión de los asentamientos humanos y procurando aprovechar los espacios urbanos vacantes en las ciudades.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la Ley General de Cambio Climático, publicada el 6 de junio de 2012, reformada el 19 de enero de 2018, y consultada el día 18 de junio de 2018.

Esta ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Los artículos se enfocan en la coordinación que debe existir entre la SEMARNAT y las entidades federativas para formular, regular, dirigir e instrumentar acciones de mitigación y adaptación, así como para la reducción de las emisiones y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, lo cual es congruente con lo que se establece en la LGAHOTDU.

Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) es reglamentaria de las disposiciones de la CPEUM en materia de protección al ambiente, desarrollo sustentable, preservación y restauración del equilibrio ecológico. A continuación, se presenta el fundamento jurídico establecido en dicha ley, referente al ordenamiento territorial y desarrollo urbano:

LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

- **Artículo 23**, párrafo primero: Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:
 - Fracción I: Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio.
 - Fracción II: En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva.
 - Fracción III: En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental.
 - Fracción IV: Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental.
 - Fracción V: Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos.
 - Fracción VI: Las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable.
 - Fracción VII: El aprovechamiento del agua para usos urbanos deberá incorporar de manera equitativa los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice.
 - Fracción VIII: En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población.
 - Fracción IX: La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida.
 - Fracción X: Las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la esfera de su competencia, deberán de evitar los asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se expongan al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente publicada el 28 de enero de 1988 en el Diario Oficial de la Federación, reformada el 23 de abril de 2018, y consultada el día 29 de mayo de 2018.

Conforme a lo anterior, a la SEDATU le corresponde impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento, así como planear y proyectar la adecuada distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, ciudades y zonas metropolitanas, bajo criterios de desarrollo sustentable, con la participación de los sectores social y privado.^{103/}

En materia de medio ambiente, se observa que la legislación actual define las bases para que el ordenamiento territorial y desarrollo urbano se lleve a cabo procurando la protección del medio ambiente, la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro, así como las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

103/ **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, artículo 41, última actualización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 2017.

Ley General de Población

La ley General de Población tiene como objeto regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social, cuyas funciones en materia de densidad demográfica se describen a continuación:

LEY GENERAL DE POBLACIÓN

Artículo 2: El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictará, promoverá y coordinará en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

Artículo 3º: Para los fines de esta Ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

- **Fracción IX:** Procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran.
- **Fracción XI:** Procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población.
- **Fracción XII:** Promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados.

Artículo 5: Se crea el Consejo Nacional de Población que tendrá a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la Ley General de Población, publicado el 7 de enero de 1974, reformado el 1 diciembre de 2015, y consultada el día 18 de junio de 2018.

La ordenación del territorio es un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con sus potencialidades y limitaciones, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo.

3.1.1.1. Estructura institucional

Una vez que conocemos el mandato constitucional y las atribuciones que confiere la legislación en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, es preciso identificar a aquellas dependencias y entidades encargadas de su diseño e instrumentación. La dependencia que tiene a su cargo este sector es la SEDATU, ya que debe “planificar, coordinar, administrar, generar y ejecutar las políticas públicas de ordenamiento territorial, (...) y prevenir los asentamientos en zonas de riesgo”. Para ello, las instituciones que contribuyen con dicha política son la Comisión

Nacional de Vivienda (CONAVI), el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), el Registro Agrario Nacional (RAN), el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), y el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Los programas presupuestarios que tienen a su cargo esas instituciones, se presentan en el cuadro siguiente:

DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

Componente	Subcomponente	Responsable	Clave presupuestal	Programa	Actividades que debe realizar de acuerdo con el CONAC ^{1/}	Actividades que realiza de acuerdo con las reglas de operación, lineamientos y documentos internos de la ejecutora de gasto
Rectoría	Planeación	SEDATU	S254	Programa de Prevención de Riesgos	Sujeto a reglas de operación	Otorga apoyos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales para la identificación, prevención y mitigación de riesgos provocados por fenómenos perturbadores, mediante programas, proyectos, estudios y obras de prevención de riesgos y planificación territorial para ordenar el crecimiento de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas.
			P005	Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	Fortalece la capacidad institucional de las ejecutoras de gasto para la implementación de la política de desarrollo agrario, territorial y urbano.
		CONAPO	P006	Planeación demográfica del país	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	Elabora y promueve información sociodemográfica del país, a fin de contribuir a desarrollar políticas integrales de población y migración.
	Regulación	SEDATU	G001	Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y de vivienda	Regulación y supervisión	Implementa, aplica y actualiza los instrumentos jurídicos y normativos; además, brinda asesoría, representación y defensa de los intereses de las áreas de la SEDATU.
			P005	Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	Fortalece la capacidad institucional de las ejecutoras de gasto para la implementación de la política de desarrollo agrario, territorial y urbano.
	Supervisión		G001*	Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y de vivienda	Regulación y supervisión	Implementa, aplica y actualiza los instrumentos jurídicos y normativos; además, brinda asesoría, representación y defensa de los intereses de las áreas de la SEDATU.
Ordenamiento territorial	Ocupación y utilización	RAN	P003	Modernización del catastro rural nacional	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	Actualiza la información registral, catastral y documental de la propiedad social por medio de la atención oportuna y confiable de trámites y servicios, así como la modernización de los sistemas de información institucionales.
		INSUS	R002	Programa para la constitución de reservas territoriales prioritarias para el desarrollo urbano ordenado	Solamente actividades específicas, distintas a las demás modalidades.	Ordenación y regularización de la propiedad rural y urbana.
			R003	Programa Nacional de Regulación de Lotes		
	Coordinación y preservación ambiental	SEMARNAT	P002	Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	Qué el proceso de toma de decisiones estratégicas en el Sector Ambiental se realice utilizando los procesos e instrumentos adecuados para cumplir con los objetivos estratégicos.
	Gestión integral de riesgos	CENAPRED	N001	Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil	Desastres naturales	Elabora y proporciona información preventiva de autocuidado y autoprotección a la población que está expuesta a una emergencia o desastre.
Desarrollo urbano	Fundación y crecimiento	CONAVI	P004	Conducción e instrumentación de la política nacional de vivienda	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	Fomenta el acceso a la vivienda, mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo con estándares de calidad internacional por medio de la ejecución de la política de vivienda.
			S177	Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	Sujeto a reglas de operación	Otorga subsidios a la población con ingresos de 5 UMAS ^{2/} o menos con acceso al financiamiento y ahorro previo, a fin de obtener una solución habitacional (adquisición de vivienda nueva o usada, mejoramiento y/o ampliación de vivienda, autoproducción y lote con servicios).
		SEDATU	S255	Consolidación de reservas urbanas	Sujeto a reglas de operación	Otorga subsidios a la Población con ingresos equivalentes de hasta 5 UMAS, que habita en los municipios en que se localizan las ciudades de 50,000 o más habitantes para la adquisición de suelo intraurbano destinado a la edificación de vivienda social vertical.
			S213	Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares	Sujeto a reglas de operación	Otorga subsidios a personas de hogares en condición de pobreza que tienen posesión, pero no certeza jurídica sobre el lote que habitan y que se ubican en localidades de 2,500 habitantes o más, en asentamientos humanos irregulares susceptibles de regularización obtienen certeza jurídica.
		FONHAPO	S274	Programa de apoyo a la vivienda	Sujeto a reglas de operación	Otorga subsidios a personas de hogares con carencia por calidad y espacios de la vivienda con ingresos por debajo de la línea de bienestar, ^{3/} asentados en las zonas con uso de suelo habitacional.
		SEDATU	S273	Programa de Infraestructura	Sujeto a reglas de operación	Otorga subsidios a personas que se ubican en las zonas de actuación del programa, a fin de mejorar las condiciones de habitabilidad.
	Conservación y mejoramiento					

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0053 del 9 de abril de 2018; la Comisión Nacional de Vivienda por medio del oficio núm. QCW.20.1.1/001/2018 del 2 de abril de 2018; el Centro Nacional de Prevención de Desastres, por medio del oficio núm. H00-DG/0477/2018 del 28 de marzo del 2018; el Registro Agrario Nacional, mediante el oficio núm. DGFA/0639/2018 del 6 de abril de 2018; el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, mediante el oficio núm. GFP/135/2018 del 13 de abril de 2018, e información publicada en la página web: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> y el Acuerdo por el que se emite la clasificación programática (tipología general) del Consejo Nacional de Armonización Contable.

* Estos programas concurren con otros subcomponentes.

1/ Consejo Nacional de Armonización Contable.

2/ Unidad de Medida y Actualización.

3/ De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la línea de bienestar se define como el valor monetario de una canasta alimentaria y no alimentaria de consumo básico.

La estructura institucional de la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano se integra por: la SEDATU, encargada de conducir la política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, y de ejecutar los programas para regularizar a los asentamientos humanos irregulares, la consolidación de las reservas urbanas, el ordenamiento y regulación de la propiedad rural y atender los asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y vivienda; la CONAVI y FONHAPO, son responsables de entregar subsidios para la adquisición, mejoramiento y remodelación de viviendas nuevas o usadas; la SEMARNAT, el RAN y el INSUS, quienes se encargan de aplicar y dar cumplimiento a la legislación en materia ambiental, de asentamientos humanos y de la propiedad rural y urbana; el CENAPRED, responsable de investigar los riesgos que puedan desencadenar en desastres, y el CONAPO, que le corresponde la elaboración y promoción de la información sociodemográfica del país. Las atribuciones de cada unidad ejecutora se presentan a continuación.

Cabe señalar que la CONAVI, el FONHAPO y el INSUS son organismos descentralizados de la SEDATU. La primera, tiene a su cargo la instrumentación de la política nacional de vivienda; al segundo, le corresponde dar acceso a una vivienda digna a la población de menores ingresos, y el tercero, tiene por objeto planear, diseñar y ejecutar programas, proyectos, estrategias, acciones, obras e inversiones relativas a la gestión del suelo, el Registro Agrario Nacional es un órgano desconcentrado de dicha secretaría, y es responsable de brindar certeza jurídica a la propiedad social en México. Sin embargo, estas entidades, a la fecha, no han modificado sus manuales de organización, aun cuando en 2013 se resectorizaron a la SEDATU y en 2016 se publicó en el DOF la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo.

El Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) es un organismo desconcentrado de la SEGOB responsable de gestionar la política pública para la prevención y reducción de riesgos de desastres, y el CONAPO, es un órgano desconcentrado de la SEGOB al que le corresponde el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas destinadas a regular el crecimiento de la población, los movimientos demográficos y la distribución de la población en el territorio nacional. Finalmente, a la SEMARNAT le corresponde regular el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

El objeto del RISEDATU es regular la organización y funcionamiento de las estructuras que conforman a la secretaría, así como las atribuciones que le confieren la ley en la materia y la LOAPF. El Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (RISEDATU) no ha sido sujeto de actualización para incluir las nuevas atribuciones y obligaciones que se otorgaron a esa dependencia con la reforma de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo en 2016.

De acuerdo con los subcomponentes de la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como a la estructura establecida en el RISEDATU, le corresponde a la dependencia lo siguiente:

REGlamento INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

Ejecutora de gasto	Subcomponente	Atribuciones
Rectoría		
Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	Planeación	- Planear, diseñar, promover, concertar, apoyar y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda. (Artículo 9, fracción VI) - Proponer programas y medidas que contribuyan a disminuir el déficit de vivienda, la instrumentación de viviendas nuevas o progresivas, su mejoramiento o sustitución, y promover el repoblamiento y el incremento de la densidad demográfica de los centros de población. (Artículo 9, fracción X)
Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda		Apoyar y asesorar a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en el diseño de mecanismos de planeación e instrumentación de acciones en materia de planeación y desarrollo urbano, suelo, reservas territoriales y vivienda. (Artículo 23, fracción V)
Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda	Regulación	- Proponer el diseño y difusión de normas, sistemas, procedimientos y disposiciones técnicas que contribuyan a fortalecer la planeación, administración y gestión del desarrollo urbano; así como las capacidades en materia de obtención de suelo para la vivienda. (Artículo 23, fracción III) - Propiciar el fortalecimiento institucional de las instancias de las entidades federativas y municipales responsables de la planeación, gestión urbanística y de vivienda. (Artículo 23, fracción IV)
Dirección General de Rescate de Espacios Públicos		Proponer el diseño y difusión de normas, sistemas, procedimientos y disposiciones técnicas en materia de rescate de espacios públicos en coordinación con autoridades locales. (Artículo 24, fracción III)
Unidad de Asuntos Jurídicos	Coordinación	Emitir opinión de los contratos, convenios, concesiones, autorizaciones y permisos que le compete celebrar, otorgar o aprobar a la secretaría. (Artículo 14, fracción XVI)
Dirección General de la Propiedad Rural		Resolver sobre el otorgamiento, supervisión, revocación y caducidad de las concesiones, permisos o autorizaciones sobre terrenos nacionales, previo acuerdo con su superior jerárquico, notificando de tal situación a los interesados, así como emitir declaratorias de recuperación correspondientes. (Artículo 22, fracción XV, inciso g)
Dirección General de la Propiedad Rural	Supervisión	Revisar los contratos y concesiones realizados con individuos o compañías particulares a que se refiere la fracción XVIII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicando el procedimiento correspondiente para la nulidad de los mismos. (Artículo 22, fracción II)
Ordenamiento territorial		
Subsecretaría de Ordenamiento Territorial	Ocupación y utilización	Proponer instrumentos de política para el ordenamiento del territorio nacional que permitan la incorporación ordenada de propiedad rural al desarrollo regional; la integración de reservas de crecimiento aptas para la infraestructura, la obra pública y el desarrollo regional; la regularización de los asentamientos humanos irregulares y el desarrollo sostenible y equilibrado de las zonas urbanas, conurbadas y metropolitanas, así como de las mega regiones y corredores urbanos. (Artículo 8, fracción VI)
Dirección General de Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgo	Gestión integral de riesgos	- Promover en coordinación con las unidades administrativas de la secretaría y entidades paraestatales sectorizadas competentes, programas de regularización de los asentamientos humanos irregulares. (Artículo 20, fracción VIII) - Participar en la elaboración de atlas de riesgo y en su actualización, y elaborar proyectos, programas y acciones para la atención y remediación de daños causados por desastres naturales a la infraestructura urbana y vivienda. (Artículo 20, fracción XII)
Subsecretaría de Ordenamiento Territorial		La regularización de los asentamientos humanos irregulares. (Artículo 8, fracción VI)
Subsecretaría de Ordenamiento Territorial	Preservación ambiental	Prever en el ámbito nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo de las zonas urbanas y rurales, así como gestionar su constitución considerando, en su caso, las condicionantes de sustentabilidad del ordenamiento de la propiedad rural y del ordenamiento territorial, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios. (Artículo 8, fracción XIII)
Desarrollo urbano		
Subsecretaría de Ordenamiento Territorial	Fundación y crecimiento	Estudiar, planear y proponer la fundación de centros de población. (Artículo 8, fracción V)
Subsecretaría de Ordenamiento Territorial	Conservación y mejoramiento	Formular la política de ordenamiento de la propiedad rural y los lineamientos para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. (Artículo 8, fracción II)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, publicado en el DOF el 2 de abril de 2013 y reformado el 31 de octubre de 2014.

NOTA: No se identificaron los componentes del problema público que le dio origen a la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; asimismo, la SEDATU, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0053 del 9 de abril, señaló que no realiza los procesos de fundación, utilización, crecimiento, ocupación y conservación y mejoramiento, por lo que el cuadro sólo contiene los subcomponentes del problema público.

Si bien las atribuciones con que cuenta la SEDATU para la ejecución de la política pública, que se encuentran establecidas en su reglamento interior son congruentes con la atención de los factores causales que dieron origen al problema público, se identificó que, a noviembre de 2018, este instrumento jurídico no se ha actualizado de conformidad con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, vigente a partir de noviembre de 2016. Esta situación limita el cumplimiento de lo dispuesto en dicha ley, ya que se incorporaron atribuciones en materia de planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos

y del desarrollo urbano y de los centros de población, del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para los ordenamientos ecológicos y los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos y la protección al ambiente, así como para la adopción de nuevos hábitos de movilidad urbana y sustentable.

Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)

La CONAVI, entidad sectorizada a la SEDATU, tiene por objeto el fomento, la coordinación, la promoción y la instrumentación de la política y el Programa Nacional de Vivienda del Gobierno Federal, de conformidad con la Ley de Vivienda y demás disposiciones aplicables. Las atribuciones se presentan a continuación:

ESTATUTO ORGÁNICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA

Ejecutora de gasto	Subcomponente	Atribuciones
Rectoría		
Subdirección General de Fomento de Esquemas de Financiamiento y Soluciones de Vivienda	Planeación	Proponer los instrumentos y apoyos a la producción social de vivienda, a la vivienda de construcción progresiva y a la vivienda rural. (Artículo 14, fracción VII)
Subdirección General de Análisis de Vivienda Prospectiva y Sustentabilidad		- Diseñar y promover medidas que proporcionen a la población información suficiente para la toma de decisiones sobre las tendencias del desarrollo habitacional sustentable urbano en su localidad y acerca de las opciones que ofrecen los programas institucionales y el mercado, de acuerdo con sus necesidades, posibilidades y preferencias. (Artículo 15, fracción X) - Realizar diagnósticos de la situación habitacional de todo el país. (Artículo 15, fracción XI) - Integrar, generar y difundir la información para la planeación, instrumentación y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda, así como para el fortalecimiento de la oferta articulada de vivienda del país. (Artículo 15, fracción XV)
Subdirección General de Análisis de Vivienda Prospectiva y Sustentabilidad		Coordinación
Coordinación General de Análisis de Vivienda y Prospectiva	Asegurar que el Gobierno Federal cuente con información suficiente para orientar la política de vivienda, analizando su impacto a nivel geográfico y económico. (Artículo 18, fracción II)	
Ordenamiento territorial		
Subdirección General de Análisis de Vivienda Prospectiva y Sustentabilidad	Ocupación y utilización	Integrar, generar y difundir la información para la planeación, instrumentación y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda, así como para el fortalecimiento de la oferta articulada de vivienda del país. (Artículo 15, fracción XV)
Desarrollo urbano		
Coordinación General de Análisis de Vivienda y Prospectiva	Crecimiento y fundación	Jerarquizar las necesidades de vivienda, realizar proyecciones y cuantificar el crecimiento del parque habitacional. (Artículo 18, fracción VI)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Vivienda, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, y consultado el día 18 de junio de 2018.

El Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Vivienda no ha sido actualizado de acuerdo con la LGAHOTDU, la cual dispone que la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para la vivienda, por lo que sus atribuciones no se han vinculan para dar cumplimiento a dicha ley.

Manual de Organización Específico del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)

De acuerdo con el Manual de Organización Específico del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, al FONHAPO le corresponden las atribuciones en materia de planeación y desarrollo urbano siguientes:

MANUAL DE ORGANIZACIÓN ESPECÍFICO DEL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES

Ejecutora de gasto	Subcomponente	Atribuciones
Rectoría		
Dirección de Promoción y Operación	Planeación	• Compilar la información generada de la evaluación y la dictaminación crediticia, a fin de ponderar la viabilidad del desarrollo de proyectos de edificación. (Dirección de Promoción y Operación, g)
Gerencia de Planeación	Supervisión	• Supervisar las actividades de análisis de estadísticas para identificar necesidades de vivienda de la población de menores ingresos, para proponer estrategias que apoyen la atención a la población marginada urbana y rural que demanda apoyo para vivienda. (Gerencia de Planeación, c)
Desarrollo urbano		
Departamento de Planeación	Conservación y mejoramiento	• Analizar la información estadística que permita identificar necesidades de vivienda de la población de menores ingresos, así como proponer estrategias para atender a la población que demanda vivienda. (Departamento de Planeación, f)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del Manual de Organización Específico del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, publicado en el DOF el 10 de marzo de 2010, y consultado el día 18 de junio de 2018.

De acuerdo con lo anterior, FONHAPO contribuye a que la población mexicana de escasos recursos mejore su calidad de vida mediante el otorgamiento de un subsidio para la ampliación, mejoramiento y/o construcción de una vivienda, con la finalidad de disminuir el hacinamiento y mejorando la calidad de los materiales de su construcción, y con ello, disminuir los índices del rezago social y fomentar la edificación de espacios dignos; sin embargo, como ya se mencionó, la nueva LGAHOTDU ya no hace referencia a la vivienda digna, y omite mencionar a las condiciones de dignidad, además de que no considera como causa de utilidad pública “la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular”, y deja en el olvido la vivienda social en la planeación del desarrollo urbano.

Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional

El reglamento tiene por objeto establecer las normas y facultades para la organización y funcionamiento del Registro Agrario Nacional, como Órgano Administrativo Desconcentrado de la SEDATU. Las atribuciones en materia de rectoría de desarrollo urbano se presentan a continuación:

REGLAMENTO INTERIOR DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

Ejecutora de gasto	Subcomponente	Atribuciones
Rectoría		
Dirección General de Catastro y Asistencia Técnica	Regulación	• Integrar y actualizar, en los sistemas informáticos, los productos topográficos y cartográficos, imágenes, fotos digitales para su procesamiento y reproducción. (Artículo 17, fracción VII) • Proponer los lineamientos para la realización de los trabajos de procesamiento, integración, actualización y generación de productos cartográficos dentro del Catastro Rural Nacional. (Artículo 17, fracción VIII)
Dirección General de Asuntos Jurídicos		• Elaborar las propuestas para el perfeccionamiento del marco jurídico en materia agraria, y participar en los comités que en materia jurídica se constituyan en el Sector Agrario. (Artículo 18, fracción V)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, publicado en el DOF el 11 de octubre de 2012, y consultado el día 18 de junio de 2018.

Al RAN le corresponde el proporcionar certeza jurídica a la propiedad social en México, por medio del control de la tenencia de la tierra y de los derechos constituidos respecto de la propiedad social (ejidos y comunidades), mediante la función registral, el resguardo documental, asistencia técnica y catastral. La información a su cargo coadyuva en la planeación e implementación de las políticas públicas en el medio rural.

Manual General de Organización del Instituto Nacional del Suelo Sustentable

El Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS) tiene como objetivo planear, diseñar, dirigir, promover, convenir y ejecutar programas, proyectos, estrategias, acciones, obras e inversiones relativas a la gestión del suelo, con criterios de desarrollo territorial, planificado y sustentable.

Uno de sus principales propósitos es crear una Política Nacional del Suelo de conformidad con la Nueva Agenda Urbana, dentro del marco de la LGAHOTDU, para atender las causas de la ocupación irregular del suelo, facilitando y gestionando la producción de un suelo apto, y bien localizado para el desarrollo.

MANUAL DE ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DEL SUELO SUSTENTABLE

Ejecutora de gasto	Subcomponente	Atribuciones
Rectoría		
Dirección del Suelo y Planeación Sustentable	Planeación	- Desarrollar y difundir los criterios, metodologías y procedimientos que deberán observar las unidades administrativas para la planeación, programación, presupuestación, seguimiento y control de las acciones del instituto. (Numeral 1.1, función 1) - Planear y ejecutar la Política Nacional del Suelo. (Numeral 1.1, función 5) - Planear, programar y evaluar las acciones, obras e inversiones relativas a la gestión y regularización del suelo. (Numeral 1.1, función 6) - Constituir reservas territoriales y suelo apto para el desarrollo. (Numeral 1.1, función 7)
	Regulación	Promover distintos instrumentos y figuras jurídicas que permitan adquirir y habilitar suelo en apoyo al mejoramiento de vivienda y el desarrollo de infraestructura, entre otros. (Numeral 1.1, función 9)
	Coordinación	Coordinar y dar seguimiento a las diferentes áreas administrativas relacionadas con la ejecución de procesos para la obtención de suelo. (Numeral 1.1, función 22)
Dirección Jurídica y de Seguridad Patrimonial	Regulación	Normar los procedimientos de regularización y escrituración de asentamientos humanos irregulares, para el desarrollo urbano y la vivienda. (Numeral 1.2, función 21)
	Supervisión	Administrar los mecanismos para el control y seguimiento de los procesos de regularización y escrituración. (Numeral 1.2, función 28)
Dirección del Inventario Nacional del Suelo	Regulación	Establecer manuales. (Numeral 1.6, función 8)
	Supervisión	Asegurar la correcta aplicación del marco normativo en materia técnica de todos los trabajos a cargo del Instituto. (Numeral 1.1, función 11)
Delegación	Coordinación	- Coordinar con los representantes o delegados de otras dependencias federales, con el gobierno de las Entidades Federativas, con la participación de sus municipios o, en su caso, con el Gobierno de la Ciudad de México la regulación de la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares. (Numeral 1.7, función 1) - Realizar convenios para la regulación y gestión del suelo de los gobiernos federal, estatal y municipal. (Numeral 1.7, función 5)
Desarrollo urbano		
Dirección del Inventario Nacional del Suelo	Ocupación y utilización	- Analizar en materia técnica los programas, proyectos, estrategias, acciones y demás disposiciones que permitan la integración del inventario nacional de suelo, la constitución de reservas territoriales y la regularización del suelo en todas sus modalidades. (Numeral 1.6, función 1) - Programar la elaboración de los trabajos técnicos e informativos, geodésicos, topográficos, cartográficos y gestión de servicios valuatorios. (Numeral 1.6, función 2) - Organizar y, en su caso, integrar el informe de medición en medio magnético. (Numeral 1.6, función 10)
Delegación	Ocupación y utilización	- Elaborar y actualizar la cartografía urbana de los predios del Instituto, así como proyectar la traza urbana en predios bajo su dominio. (Numeral 1.7, función 10) - Realizar el levantamiento y actualización permanente de la información relativa a los lotes disponibles para su enajenación. (Numeral 1.7, función 11) - Integrar la información para la creación y actualización del inventario nacional del suelo. (Numeral 1.7, función 26)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del Manual General de Organización del Instituto Nacional del Suelo Sustentable, 2017, consultado en <http://insus.gob.mx/transparencia/Normateca/nis/ManualGeneralOrganizacion.pdf>, el 13 de agosto de 2018.

Las atribuciones del INSUS incluyen dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y esclarecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación y conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades, por lo que este instituto tiene especial relevancia en el diseño e implementación de la política pública.

Manual de Organización Específico del Consejo Nacional de Población

La trayectoria demográfica de México nos ha enseñado que el bienestar de la nación y las familias depende, en buena medida, de regular el crecimiento de la población y de armonizar su distribución territorial con nuestro potencial de desarrollo, sustentadas en decisiones libres y responsables de las personas sobre el número de su descendencia, el cuidado de la salud y la

opción de migrar.^{104/} A continuación, se presentan las ejecutoras de gasto, objetivos y atribuciones del Consejo Nacional de Población, relativo a la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano:

MANUAL DE ORGANIZACIÓN ESPECÍFICO DEL CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN

Ejecutora de gasto	Subcomponente	Atribuciones
Rectoría		
1.14.1 Dirección General de Estudios Sociodemográficos y Prospectiva	Planeación	- Planear y evaluar los trabajos de generación y actualización de las estimaciones demográficas, las proyecciones de población y las proyecciones que servirán como insumo para la planeación demográfica del país. - Determinar las políticas, así como los criterios, consideraciones y previsiones demográficas, para su inclusión en los planes y programas de desarrollo económico y social.
	Regulación	Aprobar y autorizar los acuerdos de grupo de trabajo interinstitucional que servirán para optimizar y garantizar la ejecución de acciones derivadas del Programa Nacional de Población vigente.
1.14.2 Dirección General de Planeación en Población y Desarrollo	Coordinación	- Proponer los términos y criterios para la celebración de acuerdos, convenios y concertaciones entre el CONAPO y dependencias e instituciones públicas, sociales, privadas e internacionales para la elaboración de estudios y políticas de población y desarrollo sustentable. - Definir los términos de los acuerdos, convenios y otros mecanismos de colaboración entre el CONAPO y las dependencias e instituciones federales, estatales y municipales, así como los organismos no gubernamentales e internacionales, para apoyar la aplicación de la política de población.
1.14.1 Dirección General de Estudios Sociodemográficos y Prospectiva	Supervisión	Supervisar la generación, recopilación, clasificación, jerarquización, validación e integración de la información sociodemográfica requerida en las diversas áreas de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población y autorizar la incorporación al acervo institucional.
Desarrollo urbano		
1.14.2 Dirección General de Planeación en Población y Desarrollo	Conservación y mejoramiento	- Establecer directrices y prioridades de investigaciones y estudios sobre la población y el desarrollo, con referencia territorial, que amplíen el conocimiento e información sobre estos fenómenos para contribuir a una mejor comprensión entre la dinámica demográfica y el desarrollo regional sustentable. - Promover que los resultados de los estudios e investigaciones sobre la población y desarrollo apoyen el proceso de integración de la política demográfica en los programas y políticas públicas para lograr un mejor equilibrio entre la dinámica de la población y el desarrollo regional sustentable. - Dirigir los estudios e investigaciones sobre la movilidad de la población en el territorio nacional y de mexicanos en el exterior y su relación con los contextos sociales, económicos y demográficos para contribuir al diseño y evaluación de políticas y programas en estas materias.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del Manual de Organización Especifico del Consejo Nacional de Población, 2012, publicado en la página institucional <https://www.gob.mx/>, y consultado el día 18 de junio de 2018.

Las atribuciones del CONAPO se encaminan a la obtención de información para realizar estimaciones demográficas, y proyecciones de población y, específicamente para esta evaluación, contribuyen a incentivar una distribución territorial de la población inclusiva y sostenible.

104/ Consejo Nacional de Población (2018) “¿Qué es CONAPO?”, publicado en la página web: <http://www.conapo.gob.mx/>, y consultado el día 18 de junio de 2018.

Manual de Organización Específico del Centro Nacional de Prevención de Desastres

El Centro Nacional de Prevención de Desastres tiene por objeto crear, gestionar y promover políticas públicas en materia de prevención de desastres. A continuación, se enlistan sus atribuciones en materia de rectoría y de desarrollo urbano:

MANUAL DE ORGANIZACIÓN ESPECÍFICO DEL CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES

Ejecutora de gasto	Subcomponente	Atribuciones
Rectoría		
1.10 Dirección General del Centro Nacional de Prevención de Desastres	Planeación	Planear y ejecutar líneas de trabajo que permitan atender las necesidades del país en materia de prevención de desastres.
1.10.0.1 Dirección de Investigación	Coordinación	- Coordinar la integración del Atlas Nacional de Riesgos, para contar con un sistema integral de información, que facilite el estudio y análisis del riesgo que permitan establecer las medidas de prevención ante desastres. - Coordinar y avalar el apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil, con la emisión de opiniones técnicas y recomendaciones en zonas vulnerables a fenómenos naturales y antrópicos, para facilitar la toma de decisiones de las autoridades ante escenarios que requieran la acción preventiva o de alertamiento a la población, que permita minimizar las probables pérdidas humanas y materiales. - Instrumentar y, en su caso, operar redes de detección, monitoreo, pronóstico y medición de riesgos, en cooperación con las dependencias y entidades responsables, para comprender mejor las causas y efectos de los fenómenos perturbadores, los riesgos asociados y las medidas necesarias de mitigación, a fin de contribuir a un esquema preventivo de la protección civil.
Ordenamiento Territorial		
1.10 Dirección General del Centro Nacional de Prevención de Desastres	Gestión integral de riesgos	Coordinar la integración del Atlas Nacional de Riesgos, para contar con un sistema integral de información, que facilite el estudio y análisis del riesgo que permitan establecer las medidas de prevención ante desastres.
Desarrollo urbano		
1.10.0.1.8 Subdirección de Sistemas de Información sobre Riesgos	Conservación y mejoramiento	Consolidar un sistema integral de información sobre riesgo de desastre, para asegurar que el Atlas Nacional de Riesgos brinde información territorial a las autoridades de protección civil, desarrollo urbano, seguridad pública y población en general.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del Manual de Organización Específico del Centro Nacional de Prevención de Desastres, publicado en septiembre de 2012, proporcionado por el Centro Nacional de Prevención de Desastres, mediante el oficio núm. H00-DG-0477/2018 el 28 de marzo de 2018.

El CENAPRED contribuye al establecimiento de un esquema preventivo de la protección civil, mediante el estudio, desarrollo, aplicación y coordinación de tecnologías para la prevención y mitigación de desastres y sus efectos; la impartición de educación, así como la capacitación profesional técnica en la materia; el apoyo a la difusión de medidas con énfasis en la prevención, y la autoprotección de la población ante la posibilidad de un desastre.

Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales es la responsable de conformar una política ambiental integral e incluyente, que permita alcanzar el desarrollo sustentable; en lo que respecta a la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, se le confieren las atribuciones siguientes:

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Ejecutora del Gasto	Subcomponente	Atribuciones
Ordenamiento Territorial		
Dirección General de Fomento Ambiental, Urbano y Turístico	Conservación y Preservación Ambiental	• Diseñar, coordinar, promover y, en su caso implementar o realizar, en el ámbito de competencia de la Secretaría, los instrumentos de fomento y la normatividad ambiental para proteger los recursos naturales y los ecosistemas, así como la calidad del medio ambiente; prevenir y mitigar los efectos del cambio climático generados por los gases de efecto invernadero respecto de la contaminación a la atmósfera, al agua y al suelo, visual, lumínica, térmica, sonora, vibraciones y de olores, así como de los residuos sólidos, que generen las actividades de los sectores del desarrollo urbano, el transporte, los servicios y el turismo. (Artículo 26, fracción I)
Dirección General Gestión y Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes		• Participar y, en su caso, coordinar el diseño e instrumentación de estrategias integrales de gestión de la calidad del aire y su relación con la agenda nacional de energía y los programas de transporte y desarrollo urbano, entre otros, representando a la Secretaría en las diferentes actividades regionales y metropolitanas relacionadas con el manejo sustentable de las cuencas atmosféricas. (Artículo 30, fracción XVIII) • Promover que las autoridades competentes consideren en la determinación de usos del suelo en los programas de desarrollo urbano respectivos, las condiciones topográficas, climatológicas, meteorológicas y de calidad del aire para asegurar la adecuada dispersión de contaminantes. (Artículo 30, fracción XIV)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Un elemento esencial en la formulación de políticas públicas es la conservación y preservación ambiental, es por ello que toman especial relevancia las atribuciones de la SEMARNAT para contribuir en el diseño e implementación de la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, con una visión de sustentabilidad.

En resumen, se identificaron deficiencias el marco normativo aplicable al desarrollo urbano, las cuales se muestran a continuación:

COMPONENTES QUE SE ENCUENTRAN PRESENTES EN LA NORMATIVA INTERNA DE LOS ENTES EVALUADOS

RESUMEN DE LOS COMPONENTES DE LA POLÍTICA PÚBLICA QUE SE ENCUENTRAN PRESENTES EN LA NORMATIVA INTERNA DE LAS ENTIDADES EVALUADAS									
Componente	Subcomponente	RI-SEDATU	RI-SEMARNAT	RI-RAN	MO-CENAPRED	MO-CONAPO	MO-CONAVI	MO-FONHAPO	MO-INSUS
Rectoría	Planeación	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Regulación	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✓
	Coordinación	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✓
	Supervisión	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✓
Ordenamiento Territorial	Ocupación y Utilización	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✓
	Gestión integral de riesgos	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗
	Conservación y Preservación Ambiental	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Desarrollo Urbano	Fundación y Crecimiento	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗
	Conservación y Mejoramiento	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✗

Se puede observar que en el caso de SEDATU, como rectora de la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, cuenta con atribuciones para la atención de cada componente y subcomponente, en tanto que SEMARNAT sólo tiene injerencia en la conservación y preservación ambiental, el CENAPRED en la gestión integral de riesgos, la planeación y coordinación, y el CONAPO con la planeación, regulación, coordinación y supervisión. Las dependencias adscritas a la SEDATU contribuyen con la atención de algunos componentes como es el caso del RAN con la planeación; la CONAVI con la planeación, coordinación, ocupación y utilización, y la fundación y crecimiento; el FONHAPO con la planeación, regulación y conservación y mejoramiento; en tanto que el INSUS tiene atribuciones para apoyar con la planeación, regulación, coordinación, supervisión y ocupación y utilización.

De lo anterior se desprende que, si bien las dependencias y entidades que participan en el diseño e implementación de la política pública cuentan con atribuciones para la atención de cada componente, no existe una visión de integralidad para conjuntar los esfuerzos del Gobierno Federal, a fin de dar atención al problema público que dio origen a la política pública.

Conclusión

La CPEUM le confiere al Estado la rectoría de la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, la cual se orienta a conciliar los intereses de los particulares con los de la comunidad, al promover la planificación urbana y sus instrumentos normativos, para contar con una adecuada condición de habitabilidad.

Con la transformación de la Secretaría de la Reforma Agraria en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y la actualización de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1992 a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en 2016, se dio pauta a una nueva etapa en la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

Se identificó que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano no prevé las medidas para evitar la especulación, el reagrupamiento inmobiliario, guías y financiamiento para el desarrollo urbano, ni considera mecanismos para enfrentar el cambio climático; asimismo, existe desarticulación con la Ley de Vivienda, al no considerar la vivienda de interés social en la planeación

También, se observó que, en términos generales, las distintas leyes otorgan facultades a las dependencias y entidades que participan en el diseño e implementación de la política pública, respecto de cada uno de sus componentes y subcomponentes, pero no se dispone de una visión integral para la atención del problema público, lo que limita los esfuerzos del Gobierno Federal.

En cuanto a los instrumentos normativos internos de las dependencias y entidades, se observó que no han sido actualizados de acuerdo con la nueva visión de la política pública que se estableció tras la publicación de la LGAHOTDU en noviembre de 2016, por lo que sus atribuciones no se vinculan al cumplimiento de dicha ley.

Del análisis del marco regulatorio y la estructura organizacional que dispuso el Gobierno Federal para la atención del problema público que dio origen a la política pública, se puede concluir que aún presentan debilidades al no permitir una correcta sinergia de esfuerzos por parte de los responsables en su aplicación.

3.1.2. Planeación y programación

En este apartado se evaluarán los planes y programas sectoriales y los diagnósticos que permitieron establecer objetivos, estrategias, prioridades, asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución de los documentos de planeación.

Al respecto, en la CPEUM se encuentran plasmados los objetivos y tendencias de la planeación y programación como función principal del Estado mexicano, ligadas al proceso de desarrollo del país y a la política económica, en el marco de un sistema nacional de planeación, el cual se encuentra sustentado jurídicamente en los diferentes ordenamientos legales federales, estatales y locales.

La planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, en términos del artículo 3 de la Ley General de Asentamientos Humanos (vigente de 1993 a noviembre de 2016), debía orientarse a mejorar el nivel de vida de la población, mediante la prevención, control y atención de riesgos, para las contingencias ambientales y urbanas en los centros de población, así como el desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo.

Dicha ley mencionaba que correspondía a la SEDATU promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano y metropolitano; además de apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como de los sectores social y privado, a efecto de que el desarrollo nacional en la materia se orientara hacia una planeación sustentable y de integración.

De acuerdo con el artículo 4 de la LGAHOTDU, vigente a partir de noviembre de 2016, la planeación debe conducirse atendiendo los siguientes principios de política pública: I. Derecho a la ciudad; II. Equidad e inclusión; III. Derecho a la propiedad urbana; IV. Coherencia y racionalidad; V. Participación democrática y transparencia; VI. Productividad y eficiencia; VII. Protección y progresividad del Espacio Público; VIII. Resiliencia, seguridad urbana y riesgos; IX. Sustentabilidad ambiental, y X. Accesibilidad universal y movilidad El artículo 6 dispone que toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en ese artículo, sin importar el orden de gobierno de donde emana.

Al respecto, en la "Guía para la Adecuación y Reforma de la Legislación de las Entidades Federativas" se resalta la relevancia de la planeación, al mencionar que el principal reto que enfrentan las ciudades y metrópolis en los próximos años es hacer frente al aumento y concentración de la población urbana, que pasará de 80.4 millones en 2010 a 103.3 millones en 2030. Lo anterior implica planear y gestionar ciudades con la capacidad de asentar de manera segura, sustentable, responsable y eficiente a las generaciones actuales y nuevas, por medio de la oferta de soluciones adecuadas de vivienda, cobertura de servicios, impulso a las actividades económicas, promoción de la vida comunitaria y alternativas adecuadas de movilidad.

También, la guía señala que, de prevalecer el patrón territorial actual en las ciudades mexicanas, la concentración provocará incrementos en las distancias y los trayectos, así como en las externalidades negativas o costos sociales por el imperativo de mayor conectividad espacial, afectando el medio ambiente y agudizando la inequidad y la desigualdad socioeconómica. Por ello, se requiere el impulso de nuevos instrumentos de planeación que promuevan la cooperación entre distintos órdenes de gobierno y la participación de la sociedad civil.

En razón de lo anterior, la ASF analizó a los documentos de planeación de mediano plazo, tales como el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018; el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, y el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, a fin de identificar los objetivos y estrategias, mediante los cuales el Gobierno Federal pretende entender los factores causales de la problemática de la política pública, y proponer elementos que permitan su atención.

Los programas de mediano plazo determinan los objetivos y las estrategias que rigen la acción del gobierno. Mediante la alineación entre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas que de éste emanan se busca coordinar el trabajo de las dependencias y entidades, quienes deben tener claridad acerca de cómo contribuyen al logro de lo planteado en dicho plan.

Es así, que en el eje 2 México Incluyente, objetivo 2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna, Estrategia 2.5.1. Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos, se incluyen aquellos aspectos que se relacionan con la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, a la cual deben alinearse el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018; el Programa

Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, y el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

DISEÑO PROGRAMÁTICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

Líneas de acción PND	Objetivos PNDU	Objetivos PSDU	Estrategias PSDU
Fomentar ciudades más compactas, con mayor densidad de población y actividad económica, orientando el desarrollo mediante la política pública, el financiamiento y los apoyos a la vivienda. Revertir el abandono e incidir positivamente en la plusvalía habitacional, por medio de intervenciones para rehabilitar el entorno y mejorar la calidad de vida en desarrollos y unidades habitacionales que así lo necesiten.	2. Consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental.	4. Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.	1.1. Impulsar la coordinación interinstitucional e intergubernamental con autoridades locales y la sociedad para mejorar la planeación y el ordenamiento territorial. 2.3. Prever las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo de asentamientos humanos, centros de población y zonas metropolitanas. 3.2. Orientar el financiamiento para la vivienda digna y sustentable con criterios territoriales que promuevan la densificación. 3.4. Procurar que la vivienda se inserte en un entorno digno y contribuya al desarrollo de las personas. 3.5. Promover que las autoridades locales y municipales armonicen sus Programas de Desarrollo de acuerdo a la Política Nacional de Desarrollo Regional. 4.1. Promover la oferta de soluciones habitacionales de calidad. 4.2. Fomentar la producción social organizada en los programas de vivienda popular. 4.3. Generar una oferta óptima de créditos y subsidios para acciones de vivienda. 4.6. Lograr una mejor y mayor coordinación interinstitucional para la alineación de programas y acciones en materia de vivienda.
Inhibir el crecimiento de las manchas urbanas hacia zonas inadecuadas. Propiciar la modernización de catastros y de registros públicos de la propiedad, así como la incorporación y regularización de propiedades no registradas.	1. Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes.	1. Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo. 2. Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas.	1.4. Regularizar los asentamientos humanos irregulares bajo criterios de ordenamiento territorial. 2.1. Coordinar con los gobiernos locales acciones en materia de planeación y desarrollo sustentable de las zonas metropolitanas del país. 2.2. Controlar la expansión urbana fuera de los polígonos de crecimiento definidos, por medio de Desarrollos Certificados. 3.1. Controlar la expansión de las manchas urbanas en coordinación con los gobiernos estatales y municipales.
Promover reformas a la legislación en materia de planeación urbana, uso eficiente del suelo y zonificación. Adecuar normas e impulsar acciones de renovación urbana, ampliación y mejoramiento de la vivienda del parque habitacional existente.	3. Diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo.		1.2. Otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra mediante la regularización y la certificación de la propiedad.
Fomentar una movilidad urbana sustentable con apoyo de proyectos de transporte público y masivo, y que promueva el uso de transporte no motorizado.	4. Impulsar una política de movilidad sustentable que garantice la calidad, disponibilidad, conectividad y accesibilidad de los viajes urbanos.	3. Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes.	3.3. Promover la mejora de la infraestructura, equipamiento, servicios, espacios y movilidad urbana sustentable en coordinación con gobiernos estatales y municipales.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, y del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018.

Con el análisis de los documentos de planeación del periodo 2013-2018, se identificó que es congruente con lo mandatado por el artículo 3 de la Ley General de Asentamientos Humanos que estuvo vigente de 1993 a noviembre de 2016, ya que se prevén objetivos y estrategias orientadas a mejorar el nivel de vida de la población, mediante el fortalecimiento del marco normativo aplicable al sector, la prevención, el control y la atención de riesgos, para la contingencias ambientales y urbanas en los centros de población; el desarrollo sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades, promoviendo y concertando programas de vivienda y de desarrollo urbano.

También, los objetivos y estrategias son congruentes entre los tres programas, e incluyen elementos para la atención de los componentes identificados como factores causales del problema público. En cuanto a la rectoría, se identificó que se programó el perfeccionamiento y la promoción de los instrumentos de planeación que incluyen el desarrollo regional y sustentable; en lo referente a la regulación, se determinó diseñar instrumentos normativos para la gestión del uso eficiente del suelo, movilidad, desarrollo y ordenamiento territorial, así como para controlar y sancionar la ocupación irregular del suelo; para la coordinación se señaló el mejoramiento de canales de comunicación entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad, para garantizar la concurrencia y corresponsabilidad en la planeación, ordenamiento territorial, equipamiento, regulación ambiental, prevención y mitigación de riesgos; en la supervisión se definió una línea de acción para fortalecer a los observatorios urbanos, con el objetivo de dar seguimiento a la política en mención, pero no se precisó qué temas y autoridades serían supervisados. Respecto de los indicadores para el componente señalado, sólo se determinaron dos, los cuales son limitados para identificar el grado de avance de la política en el tema de rectoría.

Para el tema del ordenamiento territorial, sobre el aspecto de ocupación, sus objetivos se centraron en otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra, mediante la regularización y certificación de la propiedad, y respecto de la gestión integral de riesgos, ésta se dirigió a evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo para disminuir la vulnerabilidad de la población ante desastres de origen natural.

En el subcomponente de conservación y preservación ambiental, se dispuso ampliar los programas ambientales para proteger la salud pública, garantizar la conservación del ecosistema, promover la actualización del marco jurídico que regula el Ordenamiento Ecológico del Territorio; sin embargo, no se contó con un Programa de Ordenamiento Ecológico General del territorio de 2013 a 2018, por lo que no se dispuso de una programación específica que fuera acorde con las necesidades actuales de las políticas ambientales de ordenamiento ecológico, no se contó con indicadores para dar seguimiento a los avances en la implementación de la política pública, ni para cuantificar los resultados en la atención del deterioro del medio ambiente.

En el componente de desarrollo urbano, en la conservación y el mejoramiento se promovió la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento para la consolidación de zonas urbanas, pero no se definieron indicadores para evaluar los resultados de la implementación; en lo que respecta al crecimiento, la programación se orientó a incentivar el

ordenamiento de los asentamientos humanos y de los centros de población; para tener una adecuada distribución de la población, se plantearon tres indicadores en la materia. Cabe señalar que no se identificaron objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores en materia de fundación, lo que podría tener como consecuencia la creación de asentamientos humanos ubicados lejos de los centros de trabajo y que su ordenamiento no sea el adecuado.

La SEDATU no acreditó haber realizado cambios en la planeación para incluir los criterios señalados en la nueva LGAHOTDU.

En lo que respecta al CENAPRED, su participación en la política pública toma relevancia debido a que la fuerza de la naturaleza se manifiesta mediante fenómenos perturbadores tales como sismos, volcanes, ciclones tropicales, inundaciones, etc., que por la energía con que se desarrollan, el tamaño del área en que influyen y la frecuencia con que ocurren, pueden afectar gravemente los asentamientos humanos. Es por ello que, en el Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018, se identificaron los objetivos que se vinculan con los documentos de planeación de la SEDATU, los cuales se muestran a continuación:

DISEÑO PROGRAMÁTICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

Plan Nacional de Desarrollo			Programa Sectorial de Desarrollo Urbano 2013-2018	Estrategias	Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018	Estrategias
Meta Nacional	Objetivo de la Meta Nacional	Estrategia(s) del Objetivo de la Meta Nacional				
México Incluyente	2.5 Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.	2.5.1 Transitar hacia un modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos. 2.5.2 Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva.	Objetivo 2. Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas.	2.4. Fortalecer, en coordinación interinstitucional e intergubernamental, la prevención de riesgos y la mitigación de los efectos de los desastres naturales.	1. Fomentar la acción preventiva en la Gestión Integral de Riesgos para disminuir los efectos de fenómenos naturales perturbadores.	1.1 Inducir el enfoque preventivo en las actividades de los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil.
		2.5.1 Transitar hacia un modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos. 2.5.3 Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.	1. Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo.	1.1. Impulsar la coordinación interinstitucional e intergubernamental con autoridades locales y la sociedad para mejorar la planeación y el ordenamiento territorial.	4. Generar un marco jurídico consistente que permita brindar certeza jurídica a las acciones en materia de protección civil.	4.2 Promover la homologación de la normatividad federal, estatal y municipal incorporando la Gestión Integral de Riesgo.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, y del Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018.

Como se puede observar, en el Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018, se incluyeron dos objetivos vinculados con el componente de gestión integral de riesgos, que establecen elementos para fomentar su acción preventiva y generar un marco normativo consistente.

DISEÑO PROGRAMÁTICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

Objetivo transversal		
Objetivo 1. Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía.		
Estrategia 1.3. Promover el uso eficiente del territorio nacional, tanto en las ciudades como en el medio rural.		
Líneas de acción	Tipo de línea de acción	Instancia encargada del seguimiento
1.3.5 Conducir el proceso de ordenamiento ecológico general del territorio y apoyar los procesos de ordenamientos regionales y locales.	Específica (SEDATU, SEMARNAT)	SEMARNAT

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018.

La estrategia transversal se diseñó para promover el uso eficiente del territorio nacional, tanto en las ciudades como en el medio rural vincula los programas sectoriales de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Desarrollo Urbano, así como la participación de la SEMARNAT y la SEDATU, quedando la primera como encargada de su seguimiento.

Con base en los objetivos de la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano que se identificaron en los documentos de planeación de mediano plazo, se construyó el árbol de objetivos que se presenta a continuación:

ÁRBOL DEL OBJETIVO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

Efectos	Largo plazo	Contribuir a incrementar el nivel de vida de la población con ciudades prósperas y el uso racional del territorio .							
	Mediano plazo	Incrementar el desarrollo económico de las regiones, principalmente las más rezagadas del país.				Impulsar un uso racional del territorio y el eficiente desarrollo regional y económico.			
Objetivo		Contar con ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes, sostenibles y sustentables.							
Medios	Rectoría				Ordenamiento territorial			Desarrollo urbano	
	Planeación y programación: Impulsar la planeación integral del territorio nacional. Diseñar instrumentos de planeación regional, socioeconómico y ambiental.	Regulación: Armonizar el marco normativo de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Contar con un marco jurídico que permita regularizar los asentamientos humanos, el uso y aprovechamiento del suelo.	Coordinación: Impulsar la coordinación interinstitucional e intergubernamental con autoridades locales y la sociedad.	Supervisión: Fomentar el seguimiento de la política para dar cumplimiento a la normativa.	Ocupación y utilización: Articular la política de vivienda con las políticas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio.	Conservación y preservación ambiental: Contar con un programa de ordenamiento ecológico. Disminuir las emisiones de contaminantes en las zonas urbanas.	Gestión de riesgos: Disminuir la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales.	Fundación y crecimiento: Controlar la expansión de las manchas urbanas.	Conservación y mejoramiento: Establecer una política de movilidad sustentable. Promover la mejora de la infraestructura, equipamiento y servicios de los centros de población.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018; y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018.

En el análisis de los objetivos establecidos en los planes y programas de mediano plazo, se identificó que, en general, hubo congruencia entre los factores problemáticos y las disposiciones programáticas, ya que, se consideraron todos los elementos para la atención de las debilidades y hubo correlación entre los objetivos, estrategias y líneas de acción con la finalidad de contribuir a incrementar el nivel de vida de la población. En lo que respecta a la planeación, se propuso impulsar una planeación integral del territorio nacional y regional; para la regulación, se planteó armonizar el marco normativo del desarrollo urbano y ordenamiento territorial, que permita regularizar los asentamientos humanos, y el uso y aprovechamiento del suelo; en la coordinación, se previó su impulso intergubernamental e interinstitucional; en cuanto a la supervisión, se planeó fomentar el seguimiento de la política para dar cumplimiento a la normativa; en la ocupación y utilización, se programó la articulación de la política de vivienda con las de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico del territorio; para la conservación y preservación, se planteó contar con un programa de ordenamiento ecológico y disminuir las emisiones de contaminantes en las zonas urbanas; en la gestión integral de riesgos, se prevé disminuir la vulnerabilidad de la población ante desastres naturales; respecto de la fundación y crecimiento, se propone controlar la expansión de las manchas urbanas y, finalmente, en la conservación y mejoramiento, se planea establecer una política de movilidad sustentable y promover la mejora de la infraestructura, equipamiento y servicios de los centros de población.

3.1.2.1. Presupuesto programado y ejercido

El análisis presupuestario para la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano se presenta en tres apartados: 1) Estructura programática, en la cual se identifican las unidades responsables de la operación de la política pública; 2) Evolución del gasto, por su importancia en la solución del problema público, de acuerdo con los componentes definidos, y 3) Programas presupuestarios, donde se muestran los objetivos de los programas diseñados por el Gobierno Federal para la atención de las causas del problema público.

De 2013 a 2017, el Gobierno Federal destinó recursos a la SEDATU, la SEMARNAT, la CONAVI, el FONHAPO, el RAN; el INSUS; el CONAPO y el CENAPRED. Cabe destacar que la SEDATU es la responsable de la formulación, conducción y coordinación de la política.^{105/}

1) Estructura programática

Para la ejecución de lo dispuesto en los documentos de planeación de mediano plazo, en el periodo 2013-2017, la estructura programática de la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo se muestra a continuación:

^{105/} Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, artículo 8, fracción I.

POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO 2013-2017*					
Ramo	Finalidad (FI)	Función (Fn)	Sub función (SF)	Programa Presupuestario (Pp)	Entidad Ejecutora de Gasto
4 Gobernación	1 Gobierno	3 Coordinación de la Política de Gobierno	07 Población	- 2013-2017: P006 “Planeación demográfica del país”	Secretaría General del Consejo Nacional de Población (CONAPO)
		7 Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior	02 Protección Civil	- 2013-2017: N001 “Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil”	Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	2 Desarrollo Social	1 Protección Ambiental	06 Otros de Protección Ambiental	- 2013-2017: P002 “Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental”	Dirección General de Planeación y Evaluación (SEMARNAT)
15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	2 Desarrollo Social	2 Vivienda y Servicios a la Comunidad	01 Urbanización	- 2013-2015: P005 “Definición y conducción de la política de desarrollo urbano y ordenación del territorio”, R001 “Estudios y acciones de planeación del desarrollo urbano” y P001 “Implementación de políticas enfocadas al medio agrario, territorial y urbano” ^{1/}	Dirección General de la Propiedad Rural (SEDATU)
				- 2016-2017: P005 “Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio”	
				- 2013-2017: S213 “Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares”	Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda (SEDATU)
				- 2013-2015: S237 “Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos” ^{2/}	Dirección General de Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgo (SEDATU)
				- 2016-2017: S254 “Programa de Prevención de Riesgos”	
				- 2014-2017: S255 “Consolidación de Reservas Urbanas”	Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda (SEDATU)
				- 2013-2015: S048 “Programa Hábitat” y S175 “Rescate de Espacios Públicos”	Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios (SEDATU)
				- 2014-2015: S253 “Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales” y S256 “Fomento a la Urbanización Rural”	
				- 2015-2016: S216 “Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias”	
				- 2016-2017: S273 “Programas de Infraestructura” ^{3/}	
			05 Vivienda	- 2013-2017: R002 “Programa para la constitución de reservas territoriales prioritarias para el desarrollo urbano ordenado”	Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS)
				- 2013-2014: R003 “Regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares en terrenos de origen ejidal, comunal y de propiedad federal”	Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS)
				- 2015-2017: R003 “Programa Nacional de Regulación de Lotes” ^{4/}	
				- 2013-2017: P004 “Conducción e instrumentación de la política nacional de vivienda”	Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)
			01 Agropecuaria	- 2013-2017: S177 “Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales”	Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)
				- 2013-2015: S058 “Programa de vivienda digna” y S117 “Programa de Vivienda Rural”	Fidecomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)
				- 2016-2017: S274 “Programa de Apoyo a la Vivienda” ^{5/}	
				- 2013-2017: E003 “Ordenamiento y regulación de la propiedad rural”	Dirección General de la Propiedad Rural (SEDATU)
				- 2013-2017: G001 “Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y vivienda”	Unidad de Asuntos Jurídicos (SEDATU)
				- 2013-2017: P003 “Modernización del Catastro Rural Nacional”	Registro Agrario Nacional (RAN)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2017.

* El esquema fue elaborado con base en la estructura programática vigente en 2017.

1/ A partir de 2016, los programas presupuestarios P005 “Definición y conducción de la política de desarrollo urbano y ordenación del territorio”, R001 “Estudios y acciones de planeación del desarrollo urbano” y P001 “Implementación de políticas enfocadas al medio agrario, territorial y urbano” se fusionaron en el Pp P005 “Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio”.

2/ En 2016, el programa S273, “Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos” se integró al S254 “Programa de Prevención de Riesgos”.

3/ En 2016, los programas S256, “Fomento a la Urbanización Rural”, S175 “Rescate de Espacios Públicos”, S253 “Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales” y S048 “Programa Hábitat”, se fusionaron en el programa S273 “Programa de Infraestructura”.

4/ En 2015, el programa R003 “Regulación de lotes en asentamientos humanos irregulares en terrenos de origen ejidal, comunal y de propiedad federal”, pasó a formar parte del programa R003 “Programa Nacional de Regulación de Lotes”.

5/ A partir de 2016, los programas S058 “Programa de vivienda digna” y S117 “Programa de Vivienda Rural” se integraron al S274 “Programa de Apoyo a la Vivienda”.

Los recursos se ejecutaron por medio de tres ramos administrativos: 15 “Desarrollo Agrario Territorial y Urbano”, 16 “Medio Ambiente y Recursos Naturales” y 4 “Gobernación”, en los que, en conjunto, se operaron 16 programas presupuestarios (Pp), vigentes en 2017.

De los 16 Pp la SEDATU ejecutó 7, los cuales se implementaron para desarrollar políticas de planeación y ordenamiento de los asentamientos humanos, dotar de infraestructura básica y equipamiento a las áreas urbanas y suburbanas, reducir los efectos ocasionados por fenómenos perturbadores de origen natural y promover el uso eficiente del territorio; estos dos últimos objetivos fueron semejantes a los dos Pp operados por el CENAPRED y el RAN, así como uno ejecutado por el INSUS, relacionados con salvaguardar a la población, sus bienes y su entorno ante fenómenos perturbadores, y para contribuir al uso eficiente del suelo, respectivamente.

El programa restante, operado por el INSUS, se enfocó a contribuir a incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos mediante la constitución de reservas territoriales aptas para el desarrollo urbano.

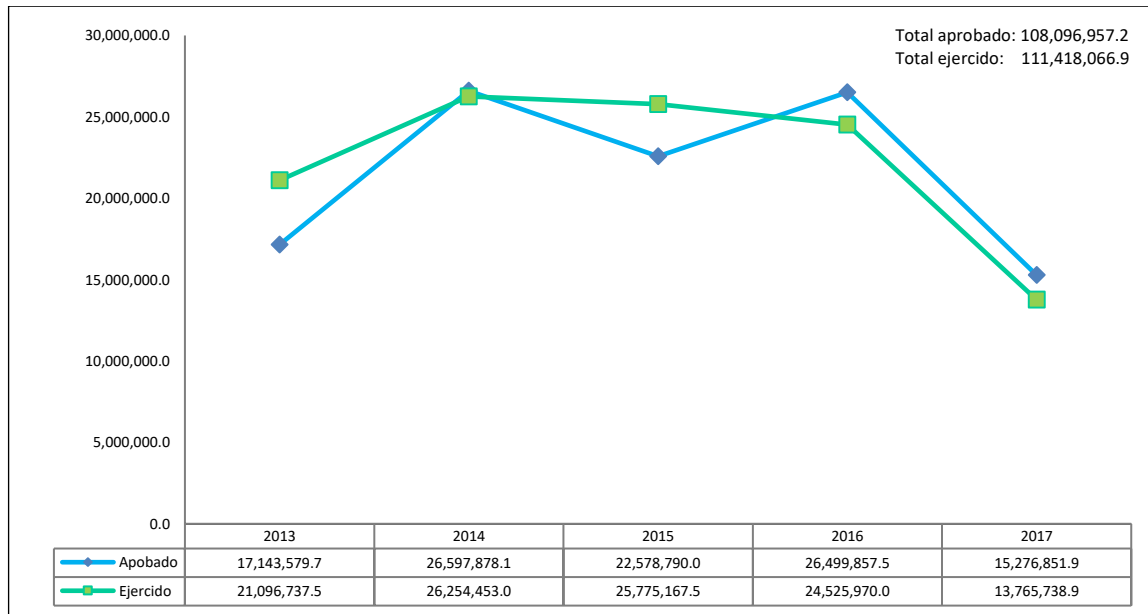
La CONAVI contó con dos Pp y el FONHAPO instrumentó uno; los tres Pp se enfocaron a contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, por lo que sus objetivos fueron análogos, y su diferencia radicó en la población a la que se dirigieron.

La SEMARNAT y la CONAPO operaron un Pp, respectivamente; para la primera entidad, el programa estuvo relacionado con la protección, restauración y mejoramiento de la calidad de aire, debido a que tuvo como objetivo la programación, monitoreo y evaluación del aire, en tanto que, para la segunda dependencia, el Pp se encaminó a proporcionar información sociodemográfica para la elaboración de planes y programas relacionados con la política demográfica del país.

2) Evolución del gasto

Una vez presentada la estructura programática bajo la cual se organizaron los recursos, así como a los ejecutores del gasto de la política pública, la evolución del presupuesto ejercido por las autoridades durante el periodo de 2013-2017, se presenta a continuación.

PRESUPUESTO APROBADO Y EJERCIDO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, 2013-2017
 (Miles de pesos constantes a 2017) *



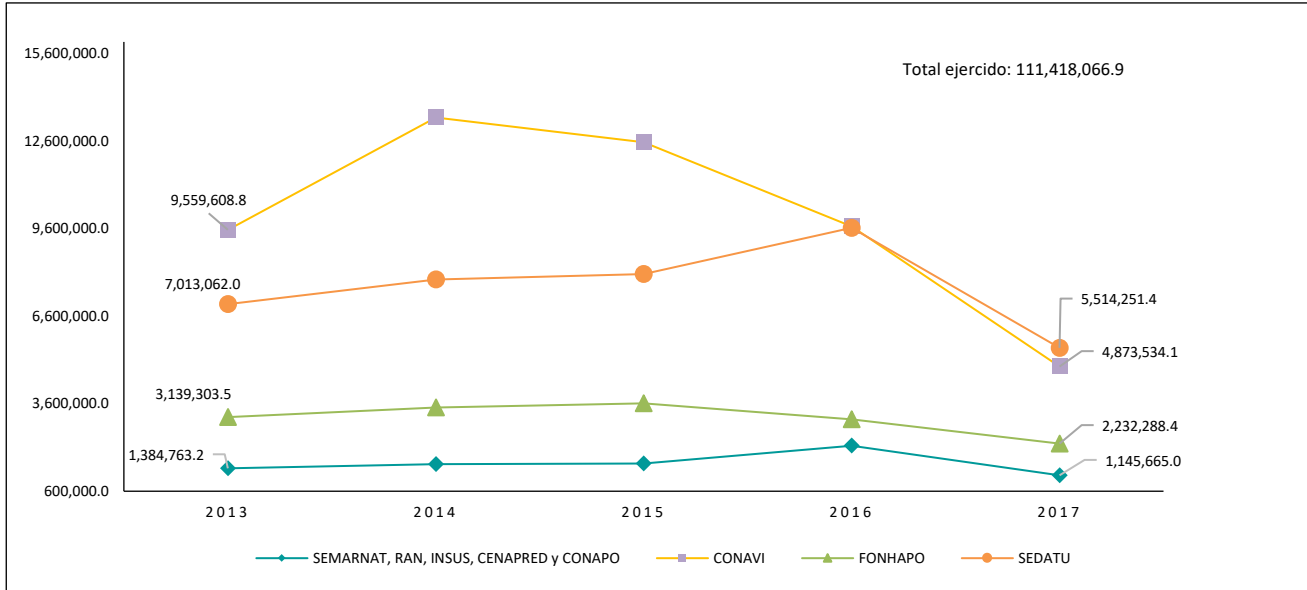
FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2013-2017.**

* Deflactados por la ASF con base en el Sistema de Cuentas Nacionales de México del INEGI; actualizado al 26 de marzo de 2018.

En cinco años, en la política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano se ejercieron 111,418,066.9 miles de pesos, monto mayor en 3.0%, respecto de los 108,096,957.2 miles de pesos aprobados. Cabe señalar que los recursos ejercidos tuvieron fluctuaciones, ya que, de 2013 a 2014, se incrementaron en 24.5% (5,157,715.5 miles de pesos), al pasar de 21,096,737.5 a 26,254,453.0 miles de pesos y para el resto del periodo se registró una reducción de 46.6% (12,099,428.6 miles de pesos). Al respecto, la SEDATU no acreditó contar con información sobre las causas de la variación en el presupuesto ejercido en 2017, con respecto del 2016, ni su repercusión en el desempeño de sus labores sustantivas.

El presupuesto ejercido por entidad ejecutora en la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano se muestra a continuación:

PRESUPUESTO EJERCIDO POR ENTIDAD EJECUTORA DEL GASTO EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y
 DESARROLLO URBANO, 2013-2017
 (Miles de pesos constantes a 2017) *



Concepto	PRESUPUESTO EJERCIDO EN LA POLÍTICA PÚBLICA						TMCA	Var. % ((b/a)-1)*100
	2013 (a)	2014	2015	2016	2017 (b)	Total		
Presupuesto ejercido en cada ramo								
Total	166,569,873.1	191,254,631.3	185,315,565.8	152,673,169.4	134,174,564.6	829,987,804.2	(5.3)	(19.4)
04 Gobernación	73,483,990.1	88,792,663.7	90,895,583.5	88,334,618.4	75,452,324.5	416,959,180.2	0.7	2.7
15 Desarrollo Agrario Territorial y Urbano	25,356,496.7	29,677,842.7	30,170,933.7	27,691,364.5	18,816,883.6	131,713,521.2	(7.2)	(25.8)
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	67,729,386.3	72,784,124.9	64,249,048.6	36,647,186.5	39,905,356.5	281,315,102.8	(12.4)	(41.1)
Presupuesto ejercido en la política pública								
Total	21,096,737.5	26,254,453.0	25,775,167.5	24,525,970.0	13,765,738.9	111,418,066.9	(10.1)	(34.7)
CONAVI	9,559,608.8	13,407,613.7	12,563,538.4	9,673,836.7	4,873,534.1	50,078,131.7	(15.5)	(49.0)
Part. (%)	45.3	55.1	48.8	39.4	35.4	44.9	(6.0)	(21.9)
SEDATU	7,013,062.0	7,852,910.0	8,047,883.6	9,627,093.5	5,514,251.4	38,055,200.5	(5.8)	(21.4)
Part. (%)	33.2	29.9	31.2	39.3	40.1	34.2	4.8	20.8
FONHAPO	3,139,303.5	3,466,517.0	3,611,032.2	3,066,856.1	2,232,288.4	15,515,997.2	(8.2)	(28.9)
Part. (%)	14.9	13.2	14.0	12.5	16.2	13.9	2.11	8.7
SEMARNAT	382,213.0	470,857.0	654,282.9	1,317,413.6	308,162.5	3,132,929.0	(5.2)	(19.4)
Part. (%)	1.8	1.8	2.5	5.4	2.2	2.8	5.14	22.2
INSUS	461,180.2	479,017.3	446,785.5	384,016.2	437,665.8	2,208,665.0	(1.3)	(5.1)
Part. (%)	2.2	1.8	1.7	1.6	3.2	2.0	9.8	45.5
RAN	308,596.7	296,557.6	179,577.6	193,381.3	173,919.0	1,152,032.2	(13.4)	(43.6)
Part. (%)	1.5	1.1	0.7	0.7	1.3	1.0	(3.5)	(13.3)
CENAPRED	170,765.3	211,118.2	200,448.8	197,252.1	168,771.8	948,356.2	(0.3)	(1.2)
Part. (%)	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	7.5	33.3
CONAPO	62,008.0	69,862.2	71,618.5	66,120.5	57,145.9	326,755.1	(2.0)	(7.8)
Part. (%)	0.8	0.8	0.8	0.8	1.2	0.9	10.7	50.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2013-2017.**

* Deflactados por la ASF con base en el Sistema de Cuentas Nacionales de México del INEGI; actualizado al 26 de marzo de 2018.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual del periodo de 2013 a 2017.

En materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial se ejerció un total de 111,418,066.9 miles de pesos, que representaron el 13.4% respecto de los 829,987,804.2 miles de pesos ejercidos en los tres ramos en los que se insertó la política pública.

Respecto de las ejecutoras de gasto, la CONAVI ejerció el 44.9% (50,078,131.7 miles de pesos) del total de la política; no obstante, su ejercicio disminuyó de 2014 a 2017, debido a que registró una variación negativa de 63.7%, ya que pasó de 13,407,613.7 en 2013, a 4,873,534.1 miles de pesos en 2017.

Por su parte la SEDATU ejerció el 34.2% (38,055,200.5 miles de pesos) del total; el FONHAPO el 13.9% (15,515,997.2 miles de pesos); la SEMARNAT, el RAN, el INSUS, el CENAPRED y la CONAPO, en conjunto, participaron con el 7.0% (5,560,072.5 miles de pesos), del total de los recursos de la política.

La SEDATU no acreditó contar con indicadores que permitieran conocer en qué medida, con la aplicación de los recursos destinados a la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, se contribuyó a la atención del problema relacionado a que en México no se cuenta con ciudades prósperas ni con una utilización racional del territorio que atiendan las necesidades básicas de la población, y que les permitan el acceso a bienes y servicios de manera suficiente.

3) Programas presupuestarios

En el cuadro siguiente se analiza la serie histórica del presupuesto ejercido por medio de los programas presupuestarios relacionados con la política, en los que se identifica el componente en el que se implementaron esos recursos:

PRESUPUESTO EJERCIDO POR MEDIO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS RELACIONADOS CON LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, 2013-2017
(Miles de pesos constantes a 2017) *

Componente	Subcomponente	Responsable	Programa presupuestario	2013 a	2014 b	2015 c	2016 d	2017 e	Total	Var. % ((a/e)-1)*100
Rectoría	Planeación	SEDATU	S254 Programa de Prevención de Riesgos	59,050.4	54,474.5	267,848.4	129,605.2	52,100.4	563,078.9	(11.8)
			P005 Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio	1,106,827.6	1,381,067.3	2,105,582.7	1,912,949.1	2,519,564.2	9,025,990.9	127.6
		CONAPO	P006 Planeación demográfica del país	62,008.0	69,862.2	71,618.5	66,120.5	57,145.9	326,755.1	(7.8)
	Regulación	SEDATU	G001 Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y de vivienda	44,505.6	44,179.5	40,339.2	13,534.7	13,535.8	156,094.8	(69.6)
	Coordinación	SEDATU	S254 Programa de Prevención de Riesgos	Por la naturaleza de este subcomponente, estos programas presupuestarios son concurrentes con otros subcomponentes.						
			S213 Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares							
			S255 Consolidación de reservas urbanas							
			S273 Programa de Infraestructura							
		CONAVI	S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales							
		FONHAPO	S274 Programa de apoyo a la vivienda							
	Supervisión	SEDATU	G001 Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y de vivienda	Por la naturaleza de este subcomponente, estos programas presupuestarios son concurrentes con otros subcomponentes.						
Ordenamiento territorial	Ocupación y utilización	RAN	P003 Modernización del catastro rural nacional	308,596.7	296,557.6	179,577.6	193,381.3	173,919.0	1,152,032.2	(43.6)
		SEDATU	E003 Ordenamiento y regulación de la propiedad rural	399,528.0	296,415.7	360,313.1	279,225.2	203,190.9	1,538,672.9	(49.1)
		INSUS	R002 "Programa para la constitución de reservas territoriales prioritarias para el desarrollo urbano ordenado"	18,105.5	0	0	0	0	18,105.5	(100.0)
			R003 "Programa Nacional de Regulación de Lotes"	443,074.7	479,017.3	446,785.5	384,016.2	437,665.8	2,190,559.5	(0.1)
	Conservación y preservación ambiental	SEMARNAT	P002 Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental	382,213.0	470,857.0	654,282.9	1,317,413.6	308,162.5	3,132,929.0	(19.4)
	Gestión integral de riesgos	CENAPRED	N001 Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil	170,765.3	211,118.2	200,448.8	197,252.1	168,771.8	948,356.2	(1.2)
Desarrollo urbano	Fundación y crecimiento	CONAVI	P004 Conducción e instrumentación de la política nacional de vivienda	80,826.1	85,119.5	92,202.6	64,608.3	135,721.8	458,478.3	67.9
			S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	9,478,782.6	13,322,494.2	12,471,335.8	9,609,228.4	4,737,812.3	49,619,653.3	(50.0)
		SEDATU	S255 Consolidación de reservas urbanas	n.a.	268,636.5	131,522.4	181,089.8	54,937.5	636,186.2	(79.5)
			S213 Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares	203,269.7	229,332.6	359,386.8	202,463.0	104,925.1	1,099,377.2	(48.4)
			S274 Programa de apoyo a la vivienda	3,139,303.5	3,466,517.0	3,611,032.2	3,066,856.1	2,232,288.4	15,515,997.2	(28.9)
	Mejoramiento	SEDATU	S273 Programa de Infraestructura	5,199,880.8	5,578,803.9	4,782,891.0	6,908,226.5	2,565,997.5	25,035,799.7	(50.7)
			Total	21,096,737.5	26,254,453.0	25,775,167.5	24,525,970.0	13,765,738.9	111,418,066.9	(34.7)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2013-2017.

* Deflactados por la ASF con base en el Sistema de Cuentas Nacionales de México del INEGI; actualizado al 26 de marzo de 2018.

Var. % Variación porcentual.

n.a. No aplicable.

En rectoría, en su aspecto de planeación se emplearon tres programas presupuestarios; la SEDATU ejecutó los programas S254 "Programa de Prevención de Riesgos" y P005 "Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio", en tanto que la CONAPO el P006 "Planeación demográfica del país". En la regulación, la SEDATU estuvo a cargo del Pp G001 "Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y de vivienda". Los Pp señalados tuvieron una variación negativa de entre el 7.8% y el 69.6%, excepto por el programa P005, el cual tuvo un mayor crecimiento durante el periodo de evaluación con 127.6%, al pasar de 1,106,827.6 a 2,519,564.2 miles de pesos en el periodo 2013-2017. En materia de coordinación, se identificaron seis programas presupuestarios, los cuales concurren con otros subcomponentes, ya que en las reglas de operación se señala la coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal y con los diferentes niveles de gobierno, como un medio para realizar sus acciones.

En cuanto al ordenamiento territorial, se asignaron seis Pp, en el tema de ocupación y utilización se implementaron el P003 "Modernización del catastro rural nacional", el E003 "Ordenamiento y regulación de la propiedad rural", el R002 "Programa para la constitución de reservas territoriales prioritarias para el desarrollo urbano ordenado" y el R003 "Programa Nacional de Regulación de Lotes", de los cuales los dos primeros fueron responsabilidad del RAN y la SEDATU, respectivamente, y los últimos dos por el INSUS; para la conservación y preservación ambiental, se destinó el P002 "Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental" a cargo de la SEMARNAT; y en el subcomponente de gestión integral de riesgos se ejecutó el N001 "Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil" por el CENAPRED.

Para el desarrollo urbano se designaron seis Pp, de los cuales cinco se ubicaron en el aspecto de fundación y crecimiento, el P004 "Conducción e instrumentación de la política nacional de vivienda" y el S177 "Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales" fueron operados por la CONAVI, de éstos destaca el S177, debido a que ejerció 49,619,653.3 miles de pesos, que representó el 44.5% de los recursos de la política; respecto de los tres programas restantes, el Pp S255 "Consolidación de reservas urbanas" y el S213 "Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares" estuvieron a cargo de la SEDATU, en tanto que el Pp S274 "Programa de apoyo a la vivienda" fue operado por el FONHAPO, y para el mejoramiento se implementó el Pp S273 "Programa de Infraestructura", a cargo de la SEDATU.

El análisis de los objetivos de cada uno de los programas presupuestarios que conforman la política pública se muestra a continuación:

OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS Y ATENCIÓN DE LAS CAUSAS DEL PROBLEMA, 2013-2017

Componente Subcomponente Responsable	Programa presupuestario	Objetivo de Fin de la MIR del programa relacionado con la política pública	Objetivo de Propósito de la MIR del programa relacionado con la política pública	Consideraciones
Rectoría				
Planeación				
SEDATU	P005 Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio	Contribuir a promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional de las unidades administrativas, para la implementación de la política de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.	Las Unidades Administrativas que conforman el programa implementan instrumentos para consolidar la Política de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.	Los programas P005 y S254 establecen la planeación y el ordenamiento territorial como medio para reducir los riesgos ocasionados por los fenómenos de origen natural; asimismo, el P006 proporciona la información sociodemográfica como insumo para la elaboración de políticas en la materia.
	S254 Programa de Prevención de Riesgos	Contribuir a incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas mediante instrumentos de planificación territorial y prevención, para el uso eficiente del territorio y la reducción de los efectos ocasionados por fenómenos perturbadores de origen natural, lo anterior como herramienta articuladora del bienestar de las personas.	Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales cuentan con instrumentos de planificación territorial que facilitan la toma de decisiones para la correcta ocupación del Territorio, la identificación del riesgo y la mitigación del mismo, que permiten a hombres y mujeres mejorar sus condiciones de vida.	
CONAPO	P006 Planeación demográfica del país	Contribuir a desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos, mediante la elaboración y promoción de información sociodemográfica, con el propósito de contribuir a la formulación y ejecución de los Planes y Programas de los tres órdenes de gobierno.	Los tres órdenes de gobierno, las organizaciones civiles, académicas y población en general obtienen información sociodemográfica y se coordinan con la Secretaría General del Consejo Nacional de Población para la formulación y ejecución de Planes y Programas de desarrollo, y la aplicación de la política demográfica del país.	
Regulación y supervisión				
SEDATU	G001 Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y de vivienda	Contribuir a promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo mediante la implementación, aplicación y actualización de los instrumentos jurídicos y normativos, así como la asesoría, representación y defensa de los intereses de las áreas de la SEDATU.	Los servidores públicos y áreas de la SEDATU son representados de forma efectiva ante las Autoridades Jurisdiccionales.	Este programa es congruente con las deficiencias en materia de regulación y supervisión, ya que busca verificar la aplicación y actualización de los instrumentos jurídicos y normativos, de las áreas de la SEDATU, para asegurar de forma efectiva el ordenamiento y la planeación territorial.
Coordinación				
SEDATU	S254 Programa de Prevención de Riesgos	Los objetivos de Fin y de Propósito de los programas de coordinación se encuentran en el presente cuadro en diferentes subcomponentes.		Los programas de la SEDATU, CONAVI y FONHAPO, realizan labores de coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal y con los diferentes niveles de gobierno, como un medio para realizar sus acciones en materia de consolidación de asentamientos humanos y prevención de riesgos de los mismos.
	S213 Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares			
	S255 Consolidación de reservas urbanas			
	S273 Programa de Infraestructura			
CONAVI	S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales			
FONHAPO	S274 Programa de apoyo a la vivienda			

Componente Subcomponente Responsable		Objetivo de Fin de la MIR del programa relacionado con la política pública	Objetivo de Propósito de la MIR del programa relacionado con la política pública	Consideraciones
Programa presupuestario				
Ordenamiento Territorial				
Ocupación y utilización				
RAN	P003 Modernización del catastro rural nacional	Contribuir a promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo mediante la atención oportuna y confiable de solicitudes que actualizan la información y documentación de la propiedad social.	El Registro Agrario Nacional optimiza la actualización de información y emisión de documentación por medio de los sistemas institucionales.	Los programas diseñados por la SEDATU, el RAN y el INSUS contribuyen en la atención de los factores del problema de ocupación, ya que otorgan certeza jurídica de la tierra y posibilitan el uso racional del territorio. Asimismo, el INSUS se encarga de adquirir reservas territoriales para destinarlas al desarrollo urbano.
SEDATU	E003 Ordenamiento y regulación de la propiedad rural	Contribuir a promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo mediante acciones de regularización de la tenencia de la tierra que otorguen certeza jurídica en la propiedad rural.	Los sujetos de derecho en el medio rural obtienen seguridad jurídica y certeza en la tenencia de la tierra.	
INSUS	R002“Programa para la constitución de reservas territoriales prioritarias para el desarrollo urbano ordenado	Contribuir a incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas mediante la constitución de reservas territoriales aptas para el desarrollo urbano y la vivienda.	Ciudades con reservas territoriales constituidas para el desarrollo urbano y la vivienda.	
	R003 “Programa Nacional de Regulación de Lotes”	Contribuir a promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo mediante el otorgamiento de la seguridad jurídica sobre la tenencia de sus predios.	Familias que poseen un lote irregular adquieren su escritura para obtener seguridad jurídica patrimonial	
Gestión integral de riesgos				
CENAPRED	N001 Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil	Contribuir a coordinar el Sistema Nacional de Protección Civil para salvaguardar a la población, sus bienes y entorno ante fenómenos perturbadores mediante la Coordinación Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Civil.	La población que está expuesta a una emergencia o desastre conoce y recibe información preventiva de autocuidado y autoprotección.	El programa es consistente con el factor causal de la problemática de la gestión de riesgos, debido a que identifica los peligros de desastres en las zonas de asentamientos humanos y difunde la información a la población para prevenir posibles catástrofes.
Conservación y preservación ambiental				
SEMARNAT	P002 Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental	Contribuir a promover y facilitar el crecimiento sostenido y sustentable de bajo carbono con equidad y socialmente incluyente mediante la dirección, programación, monitoreo, evaluación y acompañamiento a las Unidades Responsables que integran el Sector Ambiental.	Las Unidades Responsables que integran el Sector Ambiental y las autoridades de los tres órdenes de gobierno disponen de instrumentos de política ambiental, planeación, información y evaluación, para apoyar la toma de decisiones.	El programa se encarga de monitorear y programar estrategias para la protección, restauración y mejoramiento de la calidad del aire en la zona de la Megalópolis de la región centro de México, por lo que resulta limitativo en la atención del problema, ya que no garantiza la sustentabilidad ambiental y de los recursos naturales para generar bienestar en población.

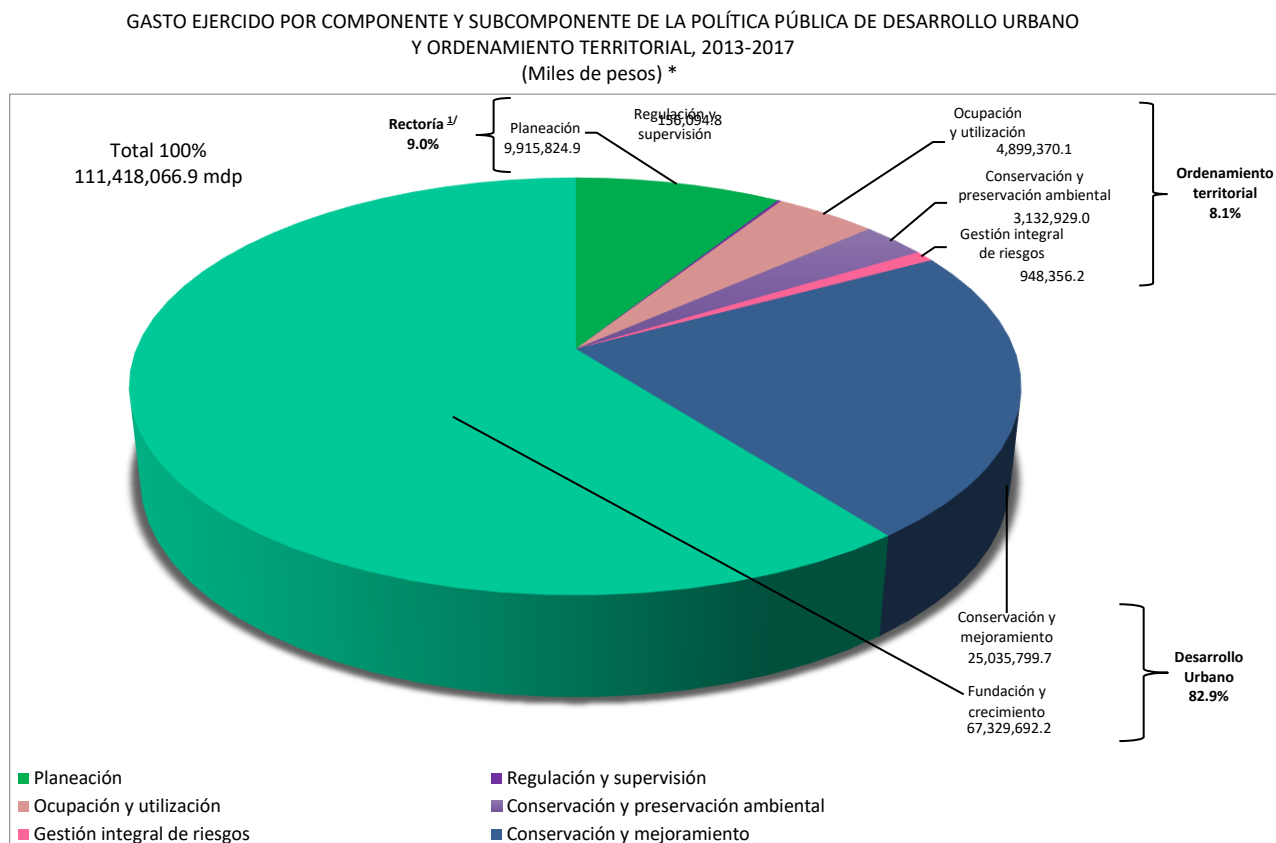
Componente Subcomponente Responsable		Objetivo de Fin de la MIR del programa relacionado con la política pública	Objetivo de Propósito de la MIR del programa relacionado con la política pública	Consideraciones
Programa presupuestario				
Desarrollo urbano				
Fundación y crecimiento				
CONAVI	P004 Conducción e instrumentación de la política nacional de vivienda	Contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional mediante la ejecución de la política de vivienda.	El sector vivienda cuenta con una política que es instrumentada conforme a los objetivos de planeación nacional.	Los Pp diseñados por la CONAVI, la SEDATU y la FONHAPO están enfocados al acceso y crecimiento de la vivienda; no obstante, los programas fueron limitados en la atención de la problemática del componente, ya que no consideraron explícitamente la planeación regional, socioeconómica y ambiental para la formación de los nuevos de cetros de ocupación humana.
	S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	Contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional mediante la obtención de una solución habitacional.	La población con ingresos de 5 SMGVM ^{3/} o menos con acceso al financiamiento y ahorro previo obtiene una solución habitacional.	
SEDATU	S255 Consolidación de reservas urbanas	Contribuir a consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes mediante el subsidio federal al suelo para consolidar reservas urbanas que propicien la densidad de vivienda intraurbana.	Población con ingresos de hasta 5 SMGVM, que habita en los municipios en que se localizan las ciudades de 50,000 o más habitantes acceden a un subsidio para adquisición de suelo intraurbano destinado a la edificación de vivienda social vertical.	
	S213 Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares	Contribuir a promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo mediante el otorgamiento de apoyos para regularizar los hogares poseedores de lotes ubicados en asentamientos humanos irregulares.	Hogares poseedores de lotes irregulares apoyados para obtener certeza jurídica y documental en la tenencia de la tierra.	
FONHAPO	S274 Programa de apoyo a la vivienda	Contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional mediante el otorgamiento de subsidios para acciones de vivienda	Hogares con carencias por calidad y espacios de la vivienda con ingresos por debajo de la línea de bienestar, asentados en las zonas con uso de suelo habitacional mejoran su calidad de vida con acciones de vivienda.	
Conservación y mejoramiento				
SEDATU	S273 Programa de Infraestructura	Contribuir a consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes mediante la mejora de las condiciones de habitabilidad, así como de la imagen y entorno de los hogares que se ubican en las zonas de actuación del programa.	Los hogares ubicados en las zonas de actuación del programa mejoran su disponibilidad y calidad de infraestructura básica y complementaria, así como el equipamiento, imagen y entorno de las áreas urbanas, suburbanas y en proceso de urbanización que habitan.	El programa atiende las deficiencias en la calidad de los hogares, toda vez que busca dotar de infraestructura a las viviendas y con ello mejorar la vida de sus habitantes.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas P004 “Conducción e instrumentación de la política nacional de vivienda”; S177 “Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales”; P005 “Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio”; S213 “Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares”; S255 “Consolidación de Reservas Urbanas”; S254 “Programa de Prevención de Riesgos”; N001 “Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil”; S274 “Programa de Apoyo a la Vivienda”; S273 “Programa de Infraestructura”; G005 “Programa de Inspección y Vigilancia en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales”; P003 “Modernización del Catastro Rural Nacional”; E003 “Ordenamiento y Regulación de la propiedad rural”; y G001 “Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y de vivienda”, publicadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2017.

1/ Salario Mínimo General Vigente Mensual.

En general, los programas presupuestarios fueron congruentes con los factores problemáticos reconocidos en los programas de mediano plazo; asimismo, se identificó que el subcomponente de coordinación fue al que se destinó la mayor cantidad de Pp con seis, los cuales tiene entre sus funciones realizar acciones de colaboración en materia de consolidación de asentamientos humanos y prevención de riesgos de los mismos. En los subcomponentes de fundación y crecimiento se destinaron cinco Pp, los cuales tuvieron como finalidad fomentar al acceso y crecimiento a la vivienda; no obstante, su contribución fue limitada al no considerar los aspectos de planeación regional, socioeconómica y ambiental para la formación de los nuevos de centros de ocupación humana.

A continuación, se presentan los recursos ejercidos por medio de los programas presupuestarios con los cuales se operó la política pública de ordenamiento territorial y desarrollo urbano:



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2013-2017.**

1/ Los programas que se encuentran en el subcomponente de coordinación concurren con otros subcomponentes.

* Deflactados por la ASF con base en el Sistema de Cuentas Nacionales de México del INEGI; actualizado al 26 de marzo de 2018

Del gasto efectuado por los componentes, se identificó que de los 111,418,066.9 miles de pesos ejercidos, de 2013 a 2017, en la política, el 82.9% (92,365,491.9 miles de pesos) se ejecutó para el desarrollo urbano, en los que se dio una mayor importancia presupuestal al aspecto de fundación y crecimiento, debido a que para esto se erogó el 72.9% (67,329,692.2 miles de pesos), en tanto que para la conservación y el mejoramiento tuvo una participación del 27.1% (25,035,799.7 miles de pesos). Por su parte, el ordenamiento territorial efectuó el 8.1% (6,771,990.3 miles de pesos) del total de la política y sus recursos se distribuyeron en ocupación con el 54.5%, conservación y preservación ambiental con el 34.9% y gestión integral de riesgos con el 10.6%. Respecto de la parte de rectoría, se gastó el 9.0% (10,071,919.7 miles de pesos) y de éste el 98.5% se destinó a la planeación y el 1.5% restante a la regulación y supervisión.

En cuanto al presupuesto designado a las Entidades Federativas, la SEDATU señaló que, en el periodo 2013-2017, mediante el programa S273 Programa de Infraestructura, destinó 10,661,958.1 miles de pesos, los cuales se distribuyeron de la siguiente forma:

PRESUPUESTO EJERCIDO POR EL PROGRAMA INFRAESTRUCTURA S273 EN EL PERIODO 2013-2017
 EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Ejercicio fiscal	Estados	Actividades						Total
		Conservación	Conservación y preservación ambiental	Gestión integral de riesgos	Mejoramiento	Planeación	Supervisión ²	
2013	32	51,303.8	72,405.6	65,195.0	2,292,469.4	13,540.9	10,475.4	2,494,914.8
2014	32	57,915.1	24,757.5	0.0	1,459,510.3	6,329.6	6,660.3	1,548,512.6
2015	32	50,010.6	13,720.7	0.0	1,572,260.3	1,432.2	5,052.7	1,637,423.8
2016 ¹	32	33,838.8	45,369.6	0.0	4,624,245.4	0.0	9,511.0	4,703,453.8
2017 ¹	12	0.0	50,775.0	0.0	226,878.1	0.0	0.0	277,653.1
Total		193,068.3	207,028.4	65,195.0	10,175,363.5	21,302.7	31,699.4	10,661,958.1

FUENTE: elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios con información del presupuesto ejercido por ejercicio fiscal, controles internos.

Nota: En 2016, los programas S256 “Fomento a la Urbanización Rural”, S175 “Rescate de Espacios Públicos”, S253 “Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales” y S048 “Programa Hábitat”, se fusionaron en el programa S273 “Programa de Infraestructura”.

1/ Corresponde a las entidades y municipios intervenidos con obras y acciones en las Vertientes Infraestructura para el Hábitat (sin incluir la modalidad de Núcleos Agrarios) y Vertiente Ampliación y/o Mejoramiento de la Vivienda.

2/ cifras según los registro internos de la unidad de programas de apoyo a la infraestructura y servicios, no son cifras oficiales ya que el personal de esta unidad no tiene acceso a los sistemas presupuestarios oficiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, solos el personal adscrito a la Dirección General de Programación y Presupuestación tiene acceso a los citados sistemas.

De los programas con los que contó SEDATU para el diseño e implementación de la política pública, únicamente contó con información de los recursos ejercidos por el S273 Programa de Infraestructura en cada componente de la política.

En conclusión, los recursos ejercidos durante el periodo de evaluación de la política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano tuvieron fluctuaciones, debido a que, de 2013 a 2014, se incrementaron en 24.5% (5,157,715.5 miles de pesos), al pasar de 21,096,737.5 a 26,254,453.0 miles de pesos y para el resto del periodo se registró una reducción de 46.6% (12,099,428.6 miles de pesos).

De las entidades ejecutoras de gasto, la CONAVI fue la que ejerció un mayor recurso con el 44.9% (50,078,131.7 miles de pesos) del total de política; la SEDATU, el 34.2% (38,055,200.5 miles de pesos); el FONHAPO, el 13.9% (15,515,997.2 miles de pesos), y la SEMARNAT, el RAN, el INSUS, el CENAPRED y la CONAPO, en conjunto, participaron con el 7.0% (5,560,072.5 miles de pesos).

Aun cuando en la planeación se precisan objetivos para atender los factores causales del problema público, actualmente cada sector, secretaría y programa gubernamental vincula su operación y asignación de recursos a una serie de instrumentos que usualmente carecen de una visión integral de la planeación, lo que dificulta la coordinación interinstitucional, como es el caso de los 16 programas relacionados con las labores por evaluar, los cuales se distribuyeron en los componentes de rectoría, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, pero no están vinculados entre sí para conocer en qué medida sus actividades realizadas y el presupuesto ejercido, de manera integral, contribuyen al logro del objetivo de la política pública, y atienden la problemática que le dio origen.

3.1.3. Coordinación

De acuerdo con la LGAH vigente para el periodo 1993-2016, a la SEDATU le correspondía promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano y metropolitano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como de los sectores social y privado, a efecto de que el desarrollo nacional en la materia se orientara hacia una planeación sustentable y de integración.

En la Agenda Temática sobre Reforma Urbana de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) se identificó como problemática la inexistencia de una Secretaría de Estado del Gobierno Federal que coordinara y concertara con los tres órdenes de gobierno y con los sectores

social y privado la aplicación de políticas en materias de desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.

En el periodo 2013-2018, la SEDATU realizó 385 acciones de coordinación, 195 de ellas se encaminaron a la elaboración de los atlas estatales y municipales de riesgos, 116 a la realización de los programas de ordenamiento territorial, regional, estatal y municipal, 26 para estudios y proyectos integrales de viabilidad y de costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgos, 17 para perfiles de resiliencia urbana, y 31 a otras actividades entre las que se encuentran la construcción de muros y la supervisión de obras. Para el ejercicio fiscal de 2017, la SEDATU no acreditó ninguna acción de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como de los sectores social y privado.

En lo que respecta al tema de vivienda, la CONAVI firmó el Convenio Coordinación Internacional Proyecto NAMA Mexicana de Vivienda Sustentable con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional-AMEXI (Organismo Privado Nacional), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit-GIZ (Organismo Privado Internacional) y la SEMARNAT, el 19 de diciembre de 2013, con el objetivo de facilitar el proceso de transformación del sector de vivienda en México hacia un desarrollo más sustentable mediante la armonización de los mecanismo de fomento, los criterios de elegibilidad y de eficiencia energética para la vivienda nueva en México, la sensibilización a los compradores de vivienda, el aumento de las capacidades de los desarrolladores de vivienda y el apoyo a la introducción de nuevas ecotecnologías. Para ello, se estableció la meta de establecer una plataforma inter-institucional para articular los requerimientos para la vivienda Sustentable. No obstante, dicho convenio se encontraba vigente hasta el 31 de diciembre de 2017, pero a octubre de 2018, la CONAVI informó que este instrumento está proceso de desarrollo, sin que se precisara cuál sería la fecha de término. Cabe mencionar que, de implementarse, esta herramienta tendría un beneficio para el medio ambiente, al evitar la emisión 2 millones de toneladas de CO2 al año.

También, la CONAVI firmó 15 convenios encaminados a la obtención e intercambio de información del sector vivienda:

CONVENIOS FIRMADOS POR LA CONAVI EN EL PERIODO 2013-2016

Integrantes	Objetivo	Meta	Resultado
INFONAVIT, FOVISSTE, FONAPHO, SHF, CORETT (ONAVIS)	Establecer las bases de colaboración recíproca, así como los compromisos de las mismas, para que las ONAVIS proporcionen a la CONAVI la información a que se refiere el presente Convenio, con el propósito de que la misma CONAVI, la utilice para generar información agregada a ser compartida con las ONAVIS, y con otros actores del sector de vivienda.	Entrega de información para dar cumplimiento al objeto del presente Convenio, los ONAVIS compartirán con la CONAVI los datos correspondientes a los créditos o subsidios o apoyos.	Asignación de los recursos a las ONAVIS en comento.
CONOREVI, SHF, FONHAPO, INFONAVIT, FOVISSTE, Colegio de Notarios	Disminuir el rezago habitacional en la entidad federativa, realizando acciones de vivienda y promoción de productos de financiamiento, que también pueden provenir de intermediarios financieros, para familias de escasos recursos que cumplan con los requisitos que establece la normatividad a que están sujetas las partes, privilegiando las acciones de vivienda a los productos que puedan tener subsidios tanto del Gobierno Federal como Local, destinados preferentemente a la adquisición de vivienda, así como al mejoramiento o ampliación, adquisición de los con servicios, autoproducción de vivienda, o cualquier otra modalidad que acuerden las partes.	Compartir estrategias, conocimiento, metodologías e iniciativas relativas a las actividades de otorgamiento y administración de crédito a la vivienda. Prestarse asistencia mutua, con especial énfasis en oportunidades de capacitación, sin que ello implique compromiso financiero alguno. Establecer actividades o eventos conjuntos sobre materias de interés mutuo. De acuerdo a la suficiencia financiera y/o presupuestaria y competencia de las partes, apoyar los proyectos de Desarrollo Certificados que presenten, en su caso. Impulsar el programa asesor en la entidad federativa, educar a los capacitadores maestros, e impartir cursos de Educación Financiera del programa asesor. Establecer un mecanismo de información y seguimiento, para poder contar con indicadores que reflejen el impacto del presente convenio en la generación de oferta de vivienda. Trabajar de manera conjunta para desarrollar productos y servicios que promuevan acciones de vivienda y optimicen el alcance de los financiamientos, garantías, subsidios, gestiones administrativas, certeza jurídica y aportaciones que se acuerden en beneficio de los acreditados. Coordinarse para la resolución conjunta, en su respectivo ámbito de atribuciones, en la solución de problemáticas que existan respecto de conjuntos habitacionales ubicados dentro de la entidad federativa.	Asignación de los recursos para el desarrollo de las acciones de vivienda.
SEDATU, CONAVI, FOVI, INFONAVIT	Establecer las bases y mecanismos de coordinación y colaboración para conjuntar, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con la normatividad aplicable, esfuerzos entre las partes para mejorar la calidad de vida de las personas que viven en los desarrollos y unidades habitacionales seleccionadas de conformidad con los criterios que se acuerden, asimismo, como para contribuir a la restauración del aspecto físico de las mismas y a la generación del valor patrimonial, manteniendo la plusvalía habitacional, a través de las acciones de interpretación que se realicen con motivo de los proyectos especiales que se mencionan en el antecedente cuarto de este instrumento.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Asignación de los recursos para el desarrollo de las acciones de vivienda.

Integrantes	Objetivo	Meta	Resultado
SEDENA	Establecer las bases conforme a las cuales las partes sumarán esfuerzos y recursos para brindar apoyos al personal perteneciente a las fuerzas armadas mexicanas, que requieran acceder a alguna solución habitacional a fin de contribuir con la disminución del rezago habitacional., mediante la implementación de diversas actividades que en lo sucesivo se definirán como acciones de vivienda.	Compartir estrategias, conocimiento, metodologías e iniciativas relativas a incentivar el acceso a la vivienda de los miembros de las fuerzas armadas en el activo, o en situación de retiro. Prestarse asistencia mutua, con especial en países en oportunidades de capacitación, sin que ello implique compromiso financiero alguno. Establecer actividades o eventos conjuntos para la promoción de diversas acciones que se lleven a cabo para alcanzar el objeto del presente convenio. Establecer un mecanismo de información y seguimiento, para poder contar con indicadores que reflejen el impacto del presente convenio en la generación de oferta de vivienda. Trabajar de manera conjunta para desarrollar productos y servicios que promuevan acciones de vivienda y optimicen el alcance de los financiamientos, garantías, subsidios, gestiones administrativas, y aportaciones que se acuerden en beneficio de los miembros de las fuerzas armadas. Coordinarse para la solución conjunta, en su respectivo ámbito de atribuciones, en la solución de problemáticas que existan respecto de las soluciones habitacionales a las que accedan los miembros de las fuerzas armadas.	Asignación de los recursos para el desarrollo de las acciones de vivienda.
SEDATU, FOVI, INFONAVIT	Establecer las bases y mecanismos de coordinación y colaboración para conjuntar, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con la normatividad aplicable, esfuerzos entre las partes para mejorar la calidad de vida de las personas que viven en los desarrollos y unidades habitacionales seleccionadas de conformidad con los criterios que se acuerden, así como para contribuir a la restauración del aspecto físico de las mismas y a la generación del valor patrimonial, manteniendo la plusvalía habitacional, a través de las acciones de intervención que se realicen con motivo de los proyectos especiales que se mencionan en el antecedente cuarto de este instrumento.	Intercambiar experiencias, estrategias, conocimiento metodologías e iniciativas en área de interés común para potencializar las acciones en beneficio de los destinatarios de este convenio. Promover una estrecha comunicación, intercambiar información oportuna, respecto del objeto del presente instrumento y específicamente en lo que concierne al cumplimiento de los compromisos que adquieren por virtud del mismo. Establecer un mecanismo de información y seguimiento para poder contar con indicadores que reflejen de este convenio en la realización de las acciones de intervención. Generar buenas prácticas que fortalezcan la organización comunitaria en torno a valores de respeto, responsabilidad, participación y solidaridad que permitan una integración social. Coadyuvar, en el marco de sus respectivas atribuciones, en la restauración del aspecto físico de las unidades habitacionales para estimular el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y generar valor patrimonial. Celebrar las reuniones de evaluación y seguimiento de proyectos que se acuerden en el marco de este convenio.	Asignación de los recursos para el desarrollo de las acciones de vivienda.
Instituto Coreano de Investigación sobre Asentamientos Humanos de la República de Corea	Establecer el marco jurídico de referencia, a través del cual las partes desarrollarán actividades de cooperación en áreas relacionadas con política de vivienda, financiamiento de vivienda, y otros temas de interés común.	Desarrollar actividades de cooperación: Definir soluciones de vivienda. Promoción del desarrollo de proyectos, para mejorar la calidad de vida de las personas. Diseño y ejecución de programas conjuntos de asistencia técnica. Organización conjunta de seminarios, talleres y conferencias, a fin de difundir y compartir conocimientos y experiencias operativas. Intercambio de información y cualquier otra modalidad de cooperación acordada.	Asignación de los recursos para el desarrollo de las acciones de vivienda.

Integrantes	Objetivo	Meta	Resultado
Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Establecer los términos y condiciones bajo los cuales la CNBV y la CONAVI compartirán información que consideren necesaria para el cumplimiento de objeto, incluida sin limitar, la relativa a cartera de crédito a la vivienda contenida en sus portafolios de información, la cual podrá incluir, entre otros, y siempre que se guarde la debida confidencialidad conforme a lo establecido en la Cláusula séptima de este instrumento.	Proporcionar la liga del portafolio de información en la cual podrá descargar el archivo con formato ZIP que contiene la información considerada en la cláusula primera; así como la clave de usuario y contraseña para acceso al archivo compactado para su descompresión. Intercambio de información, el acceso a la liga del portafolio de información en la cual se podrá descargar el archivo con formato ZIP que contiene la información considerada, se darán a conocer los lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para el acceso a la liga, los cuales deberán ser observados para su adecuado uso. Brindar la asesoría, capacitación, el soporte técnico de los programas, así como la actualización necesaria para la utilización de la liga de portafolio de información.	Asignación de los recursos para el desarrollo de las acciones de vivienda.

Nota:

CORETT: Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
 CONAVI: Comisión Nacional de Vivienda.
 CONOREVI: Comisión Nacional de Organismos Estatales de Vivienda.
 FOVI: Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.
 FOVISSSTE: Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado.
 FONHAPO: Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.
 INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores.
 ONAVIS: Organismos Nacionales de Vivienda.
 SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
 SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional.
 SHF: Sociedad Hipotecaria Federal.

En términos generales, en los convenios se prevé la entrega e intercambio de información de los datos correspondientes al sector vivienda, para fomentar la participación de los sectores público, social y privado en esquemas de financiamiento dirigidos al desarrollo y aplicación de ecotécnicas y de nuevas tecnologías en vivienda y saneamiento, principalmente de bajo costo y alta productividad, que cumplan con parámetros de certificación y cumplan con los principios de una vivienda digna y decorosa.

No obstante lo anterior, la comisión manifestó que el resultado de dichos convenios fue la asignación de recursos, por lo que no acreditó el cumplimiento de las metas establecidas para los convenios, ni la obtención e intercambio de información suficiente para orientar la política de vivienda, analizando su impacto.

Adicionalmente, en 2017 firmó 21 convenios para consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones, a fin de entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.

CONVENIOS FIRMADOS PARA CONSOLIDAR DEL PROGRAMA DE ACCESO PARA SOLUCIONES HABITACIONALES, 2017

Integrantes	Objetivo	Meta	Resultado
FOVISSSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios Financieros.	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones, que permita resolver la problemática habitacional de los potenciales beneficiarios y/o beneficiarias.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 46 acciones de vivienda por el FOVISSSTE, 27 acciones por las Fuerzas Armadas, 2,006 acciones por el INFONAVIT y 240 acciones por los Intermediarios Financieros.
FOVISSSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios Financieros, OREVI.	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones, para la operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales del Ejercicio Fiscal 2017, que permita resolver la problemática habitacional de los potenciales beneficiarios y/o beneficiarias.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 2 acciones de vivienda por el FOVISSSTE, 22 acciones por las Fuerzas Armadas, 115 acciones por el INFONAVIT, 7 acciones por los Intermediarios Financieros y 454 por el Organismo Estatal de Vivienda.
FOVISSSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios financieros y Productores Sociales de Vivienda.	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones, para la operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales del Ejercicio Fiscal 2017, que permita resolver la problemática habitacional de los potenciales beneficiarios y/o beneficiarias.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 6 acciones de vivienda por el FOVISSSTE, 129 acciones por las Fuerzas Armadas, 503 acciones por el INFONAVIT, 336 acciones por los Intermediarios Financieros y 13 por Productores Sociales de Vivienda.
FOVISSSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios Financieros, OREVI.	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones, para la operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales del Ejercicio Fiscal 2017, que permita resolver la problemática habitacional de los potenciales beneficiarios y/o beneficiarias.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 20 acciones de vivienda por el FOVISSSTE, 36 acciones por las Fuerzas Armadas, 3,071 acciones por el INFONAVIT, 175 acciones por los Intermediarios Financieros y 4 por Productores Sociales de Vivienda.

Integrantes	Objetivo	Meta	Resultado
FOVISSSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios Financieros.	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones, para la operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales del Ejercicio Fiscal 2017, que permita resolver la problemática habitacional de los potenciales beneficiarios y/o beneficiarias.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 46 acciones de vivienda por el FOVISSSTE, 31 acciones por las Fuerzas Armadas, 1,194 acciones por el INFONAVIT y 84 acciones por los Intermediarios Financieros
FOVISSSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios Financieros, OREVI.	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones, para la operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales del Ejercicio Fiscal 2017, que permita resolver la problemática habitacional de los potenciales beneficiarios y/o beneficiarias.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 43 acciones por las Fuerzas Armadas, 1,952 acciones por el INFONAVIT, 44 por Intermediarios Financieros y 138 por el Organismo Estatal de Vivienda.
FOVISSSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios Financieros, Productores Sociales de Vivienda.	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones, para la operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales del Ejercicio Fiscal 2017, que permita resolver la problemática habitacional de los potenciales beneficiarios y/o beneficiarias.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 46 acciones por el FOVISSSTE, 41 acciones por las Fuerzas Armadas, 5,247 acciones por el INFONAVIT, 105 por Intermediarios Financieros y 195 por Productores Sociales de Vivienda.
FOVISSSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios Financieros y Cajas Solidarias	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones, para la operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales del Ejercicio Fiscal 2017, que permita resolver la problemática habitacional de los potenciales beneficiarios y/o beneficiarias.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 82 acciones por el FOVISSSTE, 266 acciones por las Fuerzas Armadas, 4,194 acciones por el INFONAVIT y 72 por Intermediarios Financieros.

Integrantes	Objetivo	Meta	Resultado
FOVISSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios Financieros y Cajas Solidarias	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones, para la operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales del Ejercicio Fiscal 2017, que permita resolver la problemática habitacional de los potenciales beneficiarios y/o beneficiarias.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 101 acciones por el FOVISSTE, 102 acciones por las Fuerzas Armadas, 10,700 acciones por el INFONAVIT, 369 por Intermediarios Financieros y 43 acciones por Cajas Solidarias
FOVISSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios Financieros y Productores Sociales de Vivienda.	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 96 acciones por el FOVISSTE, 83 acciones por las Fuerzas Armadas, 2,157 acciones por el INFONAVIT, 512 por Intermediarios Financieros y 39 acciones por Productores Sociales de Vivienda.
FOVISSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios Financieros y Productores Sociales de Vivienda.	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones, para la operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales del Ejercicio Fiscal 2017, que permita resolver la problemática habitacional de los potenciales beneficiarios y/o beneficiarias.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 5 acciones por el FOVISSTE, 48 acciones por las Fuerzas Armadas, 11,255 acciones por el INFONAVIT, 60 por Intermediarios Financieros y 9 acciones por Productores Sociales de Vivienda.
FOVISSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios Financieros, Cajas Solidarias, Organismo Estatal de Vivienda.	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 14 acciones por el FOVISSTE, 18 acciones por las Fuerzas Armadas, 617 acciones por el INFONAVIT, 48 por Intermediarios Financieros, 259 por Cajas Solidarias y 331 acciones por el Organismo Estatal de Vivienda.
FOVISSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios Financieros y Productores Sociales de Vivienda.	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones, para la operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales del Ejercicio Fiscal 2017, que permita resolver la problemática habitacional de los potenciales beneficiarios y/o beneficiarias.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 78 acciones por el FOVISSTE, 55 acciones por las Fuerzas Armadas, 5,135 acciones por el INFONAVIT, 384 por Intermediarios Financieros y 30 por Productores Sociales de Vivienda.

Integrantes	Objetivo	Meta	Resultado
FOVISSSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios Financieros y Productores Sociales de Vivienda.	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones, para la operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales del Ejercicio Fiscal 2017, que permita resolver la problemática habitacional de los potenciales beneficiarios y/o beneficiarias.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 52 acciones por el FOVISSSTE, 75 acciones por las Fuerzas Armadas, 744 acciones por el INFONAVIT, 35 por Intermediarios Financieros y 482 por Productores Sociales de Vivienda.
FOVISSSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT.	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 56 acciones por el FOVISSSTE, 101 acciones por las Fuerzas Armadas, 2,527 acciones por el INFONAVIT.
FOVISSSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios Financieros.	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones, para la operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales del Ejercicio Fiscal 2017, que permita resolver la problemática habitacional de los potenciales beneficiarios y/o beneficiarias.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 51 acciones por el FOVISSSTE, 78 acciones por las Fuerzas Armadas, 2,730 acciones por el INFONAVIT y 200 acciones de acciones realizadas por Intermediarios Financieros.
FOVISSSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios Financieros, Cajas Solidarias y Productores Sociales de Vivienda	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones, para la operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales del Ejercicio Fiscal 2017, que permita resolver la problemática habitacional de los potenciales beneficiarios y/o beneficiarias.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 45 acciones por las Fuerzas Armadas, 834 acciones por el INFONAVIT, 1,010 acciones de acciones realizadas por Intermediarios Financieros y 18 acciones por Cajas Solidarias.
FOVISSSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios Financieros, Organismo Estatal de Vivienda y Productores Sociales de Vivienda	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 33 acciones por el FOVISSSTE, 139 acciones por las Fuerzas Armadas, 4,845 acciones por el INFONAVIT, 53 acciones realizadas por Intermediarios Financieros y 100 acciones por Organismo Estatal de Vivienda y 264 por Productores Sociales de Vivienda.

Integrantes	Objetivo	Meta	Resultado
FOVISSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios Financieros, Organismo Estatal de Vivienda y Productores Sociales de Vivienda	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 7 acciones por el FOVISSTE, 42 acciones por las Fuerzas Armadas, 251 acciones por el INFONAVI, 246 acciones realizadas por Intermediarios Financieros, 92 acciones por Organismo Estatal de Vivienda y 20 por Productores Sociales de Vivienda.
FOVISSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios Financieros, Organismo Estatal de Vivienda y Productores Sociales de Vivienda	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones, para la operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales del Ejercicio Fiscal 2017, que permita resolver la problemática habitacional de los potenciales beneficiarios y/o beneficiarias.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 8 acciones por el FOVISSTE, 43 acciones por las Fuerzas Armadas, 3,297 acciones por el INFONAVI, 206 acciones realizadas por Intermediarios Financieros, 464 acciones por Organismo Estatal de Vivienda y 186 por Productores Sociales de Vivienda.
FOVISSTE, Fuerzas Armadas, INFONAVIT, Intermediarios Financieros y Productores Sociales de Vivienda	Establecer las bases de coordinación y los compromisos de las partes, para llevar a cabo actividades conjuntas dentro del ámbito de competencia y atribuciones, para la operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales del Ejercicio Fiscal 2017, que permita resolver la problemática habitacional de los potenciales beneficiarios y/o beneficiarias.	Consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones. Entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.	Se realizaron 8 acciones por el FOVISSTE, 5 acciones por las Fuerzas Armadas, 568 acciones por el INFONAVI, 2,035 acciones realizadas por Intermediarios Financieros, y 276 por Productores Sociales de Vivienda.

Nota: OREVI: Organismos Estatales de Vivienda.

FOVISSTE: Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado.

INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores.

En lo que respecta a los convenios firmados en 2017, se implementaron acciones para el cumplimiento de la meta establecida para la consolidación de la información del cumplimiento en la entrega de recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales, a fin de resolver la problemática habitacional de los potenciales beneficiarios.

Para 2016, con la publicación de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se estableció la obligación de la SEDATU de formular el proyecto de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (ENOT), con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los municipios.

Al respecto, mediante el oficio número II-200-1204 del 21 de septiembre de 2018, la SEDATU informó que, debido a la restricción presupuestaria de la dependencia, inició un proceso de cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para implementar la LGAHOTDU y desarrollar diversos instrumentos entre ellos la estrategia nacional de ordenamiento territorial. También, la SHCP informó al BID el interés de la SEDATU de contar con asistencia técnica para el desarrollo de la ENOT, las Guías para la adecuación de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los Programas Estatales de las Zonas Metropolitanas o Conurbaciones Publicadas y la adecuación de las leyes estatales en la materia. Esta cooperación técnica fue aprobada en diciembre 2017 con el proyecto ME-T1356.

La SEDATU determinó la contratación de la ENOT y acordó con el BID que ésta se realizara el primer trimestre de 2018, mediante asignación directa a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sin embargo, la propuesta de la UNAM perdió vigencia el 30 de julio de 2018, sin que firmara el contrato, a octubre de 2018 no se había reiniciado el proceso de contratación.

No obstante que no se han iniciado los trabajos para la realización de la ENOT, en 2017, la SEDATU firmó 24 convenios de colaboración con los estados de Aguas Calientes, Baja California, BC Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, con el objetivo de conjuntar esfuerzos para colaborar en las materias previstas en la LGAHOTDU, así como para avanzar en el cumplimiento de los acuerdos internacionales signados por el Estado mexicano, en particular los ODS 2030 y la Nueva Agenda Urbana.

De los 24 convenios de colaboración, el 87.5% (21) contó con una vigencia hasta el 30 de noviembre de 2018, dos convenios hasta el 2021, y en uno hasta el 2022. También, presentó actas de instalación de 19 comités estatales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. No obstante lo anterior, la SEDATU no acreditó el seguimiento de los convenios de colaboración ni de las comisiones estatales, por lo que tampoco presentó los resultados que se han obtenido tras su firma e instalación.

El Gobierno Federal implementó mecanismos de coordinación; no obstante éstos fueron deficientes para abordar de forma integral el problema y los factores causales, y se carece de estrategias coordinadas para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, como son la dotación de suelo para vivienda y equipamientos urbanos, áreas libres, etc., así como las relativas a la movilidad y conservación y preservación ambiental.

El ordenamiento territorial y el desarrollo urbano son una materia concurrente, los tres órdenes de gobierno tienen atribuciones y responsabilidades para su regulación, por lo que deben ejercerlas de manera concurrente y coordinada. Es por ello que la articulación y alineación de las políticas y acciones de los distintos gobiernos constituyen un elemento crítico para asegurar el éxito en el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano en el país.

Las entidades federativas del país, al igual que las localidades urbanas ubicadas en el territorio nacional, presentan grandes asimetrías en su desarrollo, debido a muchos factores. Uno de ellos es la falta de una efectiva coordinación institucional, que articule y armonice las políticas y acciones de los diversos agentes públicos que actúan sobre el espacio urbano. Asegurando tal coordinación se provocarán sinergias del quehacer gubernamental, evitando desperdicio de recursos y mejorando la gobernanza del territorio.

En paralelo y complemento a esa coordinación institucional, es necesario generar una visión compartida entre gobierno y sociedad sobre los procesos, actuales y futuros, relativos al uso y transformación del espacio urbano.

3.1.4. Supervisión

Por medio de la supervisión se examina si el desarrollo de las actividades de los particulares o el gobierno cumplen con las obligaciones que les han sido impuestas legítimamente y se retroalimenta la regulación para su mejora, en caso necesario. La importancia de la supervisión radica en que de ésta depende la eficacia de la regulación. En caso de que los procesos de supervisión no se realicen, o se realicen deficientemente existirá la oportunidad para no acatar las normas, ya que los sujetos obligados a darle cumplimiento percibirán que la imposición de sanciones es laxa o de fácil elusión; si en el diseño del esquema de supervisión no se toman en cuenta las posibilidades de incumplimiento, la efectividad de la correcta aplicación de las obligaciones se verá disminuida.

En el artículo 7, fracción XIV, del RISEDATU, se establece la atribución de la dependencia para vigilar que se cumpla estrictamente con las disposiciones jurídicas en todos los asuntos de su competencia y en los que se les asignen.

No obstante la importancia de este componente para contribuir al estricto cumplimiento de las disposiciones legales, la SEDATU no acreditó contar con mecanismos de vigilancia que le permitan asegurar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en los asuntos de su competencia, por lo que tampoco contó con información de la supervisión realizada en el periodo sujeto a evaluación.

La carencia de mecanismos de supervisión impide identificar las debilidades que se presentan en la aplicación del marco jurídico, lo cual no contribuye a su mejora, ya que con base en los resultados obtenidos en dicho proceso, se busca fortalecer y actualizar los instrumentos regulatorios, a fin de que constituyan como una herramienta eficaz para promover la eficiencia y la buena gestión.

3.2. Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos se define como una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental,^{106/} por lo que resulta ser, al mismo tiempo, una política y un instrumento de planificación del Estado que busca mejorar la

106/ Artículo 3, fracción XXVI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, **Diario Oficial de la Federación**, 26 de noviembre de 2016

distribución espacial de los seres humanos, tomando en cuenta las condiciones de vulnerabilidad física de los asentamientos humanos y la preservación ambiental.

En este apartado se presenta el componente de ordenamiento territorial, que se divide en ocupación y utilización; conservación y preservación ambiental y gestión integral de riesgos, con la finalidad de evaluar los instrumentos que utilizó el Gobierno Federal para el uso racional el territorio.

3.2.1. Ocupación y Utilización

En lo referente al subcomponente de ocupación y utilización se exponen y analizan las acciones implementadas por el gobierno para evitar el crecimiento desordenado de las ciudades, tales como la aplicación de Perímetros de Contención Urbana (PCU), el establecimiento de reservas territoriales, y la regulación de los asentamientos humanos, con el objetivo de identificar si se logró prevenir y mitigar el crecimiento desarticulado, el uso y abuso del espacio y sus recursos, considerando el balance de la demanda y las expectativas de una población creciente, así como la capacidad, características del territorio y sus recursos.^{107/}

- Crecimiento de las ciudades

En el ámbito de las ciudades, la concentración de población y la expansión urbana generan inmensas presiones sobre el territorio al crecer de manera desordenada e irregular, disminuyendo la calidad de vida y transformando las ventajas de localización, de escala y de urbanización de las aglomeraciones en desventajas para los agentes económicos.

En el Sistema Urbano Nacional 2018 (SUN), se señala que México cuenta con una extensión de superficie continental de 1,965,215.9 Km², en los que se ubican 401 ciudades, que ocupan el 42.0% (824,180.2 Km²) del total de la superficie territorial; este dato nos ayuda a dimensionar la superficie utilizada por las ciudades. En el mismo año, hubo 124,737,789 habitantes en el territorio nacional, de los cuales el 74.2% (92,609,143) se concentró en las 401 ciudades como se muestra a continuación:

107/ Secretaría de Desarrollo Social, Desarrollo Urbano y Territorial, México, 2010, p. 8 y pagina http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/images/Desarrollo_Urbano_y_Territorial.pdf, consultado el 16 de octubre de 2018.

URBANIZACIÓN DE LA POBLACIÓN Y DEL TERRITORIO NACIONAL, 2018

Entidad Federativa	Superficie terrestre (Km ²) (a)	Población a 2018 (b)	Superficie terrestre de las 401 ciudades (Km ²) (c)	Población en las ciudades (d)	Nivel de urbanización e=(d/b)*100	Var. De la superficie terrestre f=(c/a)	Densidad de la población urbana* g=(d/c)
Nacional	1,965,215.9	124,737,789	824,180.2	92,609,143	74.2	42.0	112.4
Ciudad de México	1,494.6	8,788,141	1,494.6	8,788,141	100.0	100.0	5,879.9
Estado de México	22,351.5	17,604,619	12,085.1	15,736,530	89.4	54.1	1,302.1
Morelos	4,878.9	1,987,596	3,386.1	1,648,267	82.9	69.4	486.8
Querétaro	11,699.3	2,091,823	3,193.9	1,458,282	69.7	27.3	456.6
Tlaxcala	3,997.2	1,330,143	2,512.4	1,092,879	82.2	62.9	435.0
Puebla	34,306.3	6,371,381	9,700.4	3,888,493	61.0	28.3	400.9
Aguascalientes	5,615.7	1,337,792	3,566.4	1,140,024	85.2	63.5	319.7
Nuevo León	64,156.2	5,300,619	18,306.8	5,041,599	95.1	28.5	275.4
Jalisco	78,589.1	8,197,483	26,163.5	6,620,326	80.8	33.3	253.0
Hidalgo	20,813.6	2,980,532	6,814.2	1,615,543	54.2	32.7	237.1
Guanajuato	30,606.7	5,952,085	23,466.6	4,466,051	75.0	76.7	190.3
Colima	5,784.2	759,686	4,577.9	718,967	94.6	79.1	157.1
Veracruz	71,826.5	8,220,322	34,319.0	5,065,696	61.6	47.8	147.6
Michoacán	58,598.7	4,687,211	18,774.6	2,567,094	54.8	32.0	136.7
Oaxaca	93,757.5	4,084,674	10,390.3	1,385,212	33.9	11.1	133.3
Tamaulipas	80,249.3	3,661,162	23,971.1	3,177,253	86.8	29.9	132.5
San Luis Potosí	61,136.9	2,824,976	15,687.1	1,683,524	59.6	25.7	107.3
Yucatán	39,871.1	2,199,618	15,982.6	1,532,230	69.7	40.1	95.9
Guerrero	63,596.1	3,625,040	22,543.3	1,819,708	50.2	35.4	80.7
Sinaloa	57,369.7	3,059,322	27,038.8	2,090,175	68.3	47.1	77.3
Nayarit	28,094.5	1,290,519	12,160.0	867,844	67.2	43.3	71.4
Tabasco	24,731.6	2,454,295	18,182.3	1,272,487	51.8	73.5	70.0
Chiapas	73,311.0	5,445,233	38,132.9	2,130,838	39.1	52.0	55.9
Baja California	73,214.5	3,633,772	73,214.5	3,633,772	100.0	100.0	49.6
Durango	123,316.4	1,815,966	27,309.5	1,278,252	70.4	22.1	46.8
Chihuahua	247,460.2	3,816,865	69,055.9	3,129,925	82.0	27.9	45.3
Zacatecas	75,283.9	1,612,014	18,711.3	778,727	48.3	24.9	41.6
Quintana Roo	44,784.9	1,709,479	36,785.6	1,493,720	87.4	82.1	40.6
Coahuila	151,594.8	3,063,662	72,333.0	2,828,951	92.3	47.7	39.1
Sonora	180,607.8	3,050,473	74,116.2	2,475,074	81.1	41.0	33.4
Campeche	57,515.5	948,459	25,602.6	580,864	61.2	44.5	22.7
Baja California Sur	74,601.7	832,827	74,601.7	602,695	72.4	100.0	8.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base la información proporcionada por el Consejo Nacional de Población mediante oficio No. DA/540/2016 del 13 de septiembre de 2018, e información consultada en la página del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal en <http://www.snim.rami.gob.mx/>.

*: Densidad de la población es la relación entre un espacio determinado y el número de personas que lo habitan.

Nota: La información de este cuadro presenta una variación respecto de la que se encuentra en la página 16 debido a la fuente de información INEGI Y CONAPO.

Siete entidades del país concentraron una aglomeración del 48.5% (60,579,266) de las personas que habitan el territorio nacional: el Estado de México con el 14.1%, la Ciudad de México con el 7.0%, Veracruz con el 6.6%, Jalisco con el 6.6%, Puebla el 5.1%, Guanajuato con el 4.8% y Chiapas con el 4.4%. También, en estas entidades se presentó un nivel de urbanización igual o superior al 61.0%, con excepción de Chiapas.

El panorama del México actual es inminentemente urbano, dado que, del total de las entidades federativas que conforman al país, sólo tres tienen un nivel de urbanización inferior al 49.0% (Oaxaca, Chiapas y Zacatecas). Los mayores niveles de urbanización se concentran en los estados del centro y norte de país, debido a que los primeros, como Tlaxcala, Morelos, Estado de México, Colima y la Ciudad de México, tienen un grado de urbanización que va del 82.2% al 100.0%, en

tanto que en los segundos, Jalisco, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Aguascalientes y Nuevo Leon, la urbanización oscila entre el 80.8% y el 95.1%. Por su parte, el único estado del sur que tuvo un nivel superior al 80.0% fue Quintana Roo.

En lo referente a la densidad urbana, dos entidades federativas destacan al superar los 1,300 habitantes por kilómetro cuadro (Ciudad de México y Estado de México), para el primero se tuvo una densidad de 5,879.9 habitantes por kilómetro cuadro, y para el segundo de 1,302.1 habitantes por kilómetro cuadrado. De forma contraria, existen 15 entidades federativas como Baja California Sur, Campeche, Coahuila Sonora, Quintana Roo, Zacatecas, Chihuahua, Durango, Baja California, Chiapas, Tabasco, Nayarit, Sinaloa, Guerrero y Yucatán, que en sus ciudades, cuyas densidades no superan los 100 habitantes por kilómetro cuadrado, ya que éstas van de 8.1 a 95.9 habitantes por kilómetro cuadrado, lo que significa que existen grandes desequilibrios en la distribución espacial urbana.

Las ciudades no son estáticas por naturaleza, ya que experimentan un proceso continuo de evolución dados los cambios económicos que se producen en ellas, lo que origina modificaciones en la estructura espacial en las zonas urbanas mediante la concentración o desconcentración de la población. Es así que, de acuerdo con el SUN, de 2005 a 2018, el número de ciudades aumentó de 358 a 401, este crecimiento se debió a la incorporación de nuevas ciudades, así como a la reclasificación de otras, lo cual se explica en el capítulo de fundación y crecimiento.

PROCESO DE URBANIZACIÓN, 2012-2018

Población / Ciudades	SUN 2005	SUN 2012*	SUN 2018	Var %
Población Nacional	103,263,388	112,336,538	124,737,789	20.8
Total de ciudades	358	384	401	12.0
Zonas metropolitanas	56	59	74	32.1
Conurbaciones	64	78	132	106.3
Centros urbanos	238	247	195	(18.1)
Población en las ciudades	73,715,053	81,231,281	92,609,143	25.6
Grado de urbanización	71.3	72.3	74.2	2.9 ^{1/}

FUENTE: Elaborado por la auditoría con base en información proporcionada por la CONAPO mediante oficio No. DA/540/2016 del 13 de septiembre de 2018 y con la información publicada de la CONAPO, Sistema Urbano Nacional 2012 en la página <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1539/1/images/PartesIaV.pdf>, consultado el 18 de octubre de 2018

*: El SUN fue publicado en 2012, pero sus datos e información son del año 2010.

1/: Se refiere a la diferencia en puntos porcentuales.

La población tuvo un crecimiento sostenido del 20.8%, al pasar de 103,263,388 personas en 2005, a 124,737,789 personas en 2018; se identificó un aumento del 25.6% en la población que se ubicó dentro de las ciudades. El incremento se debió a la expansión de población interna de

las zonas urbanas, así como los procesos de migración a los centros urbanos, lo que ha tenido como repercusión que el país siga con el proceso de urbanización.

- Perímetros de Contención Urbana

A partir de la detección de este crecimiento, en 2013, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), por medio de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), orientó la Política Nacional de Vivienda hacia la obtención de ciudades más compactas y densas. Entre los esfuerzos realizados en este sentido, destacan los PCU, cuyo propósito es limitar los subsidios para la vivienda a perímetros urbanos definidos a partir de la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), sobre la existencia de infraestructura básica (agua y drenaje), y del acceso al empleo,^{108/} y así otorgar o negar el subsidio de la vivienda.

En 2018, la CONAVI actualizó los PCU, considerando 394 ciudades; para ello utilizó el Modelo Geoestadístico. No obstante, éste no se encontraba actualizado, ya que en la versión del Sistema Urbano Nacional 2018 (SUN) se identificaron 401 ciudades. Esto trajo como consecuencia que, de las 1,089 demarcaciones identificadas por el SUN en las zonas metropolitanas, conurbadas y centros urbanos, 156 no contaran con un PCU,^{109/} como se muestra en el cuadro siguiente:

108/ Diario Oficial de la Federación, 1 de Julio de 2013, **Acuerdo por el que se aprueban las Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para vivienda**, para el ejercicio fiscal 2014.

109/ Se refiere a las localidades que se encuentran en las zonas conurbadas y en los centros urbanos; asimismo, se sumaron los municipios de las zonas metropolitanas, con la finalidad de tener todas las áreas en donde deberían existir los PCU.

PERÍMETROS DE CONTENCIÓN URBANOS Y LOCALIDADES URBANAS DEL SUN, 2018
 (Número de PCU y localidades)

Estado	Demarcaciones que deben tener PCU de acuerdo con el SUN de 2018	Demarcaciones que se encuentran dentro del PCU	Demarcaciones que no tienen PCU	PCU rebasados por las demarcaciones	
	(a) a=b+c+d	(b)	(c)	Demarcaciones (d)	Var (%) (e) $e = \frac{d}{(b+d)} * 100$
Total general	1,089	642	156	291	31.2
Estado de México	137	90	33	14	13.5
Veracruz	119	57	25	37	39.4
Puebla	94	59	12	23	28.0
Oaxaca	71	43	13	15	25.9
Guanajuato	60	45	5	10	18.2
Hidalgo	55	37	15	3	7.5
Michoacán	53	30	3	20	40.0
Jalisco	49	35	4	10	22.2
Chiapas	48	23	5	20	46.5
Tlaxcala	44	41	1	2	4.7
Tabasco	40	17	9	14	45.2
Guerrero	29	11	1	17	60.7
Morelos	26	15	5	6	28.6
Yucatán	25	4	7	14	77.8
Nuevo León	23	17	3	3	15.0
Sinaloa	22	9	5	8	47.1
Sonora	22	12	0	10	45.5
Coahuila	21	17	0	4	19.0
Zacatecas	18	6	1	11	64.7
Chihuahua	16	7	2	7	50.0
Ciudad de México	16	14	0	2	12.5
Nayarit	15	7	3	5	41.7
San Luis Potosí	15	7	1	7	50.0
Tamaulipas	13	8	1	4	33.3
Querétaro	10	8	1	1	11.1
Colima	9	7	1	1	12.5
Aguascalientes	8	4	0	4	50.0
Baja California Sur	7	1	0	6	85.7
Durango	7	4	0	3	42.9
Quintana Roo	7	2	0	5	71.4
Baja California	5	3	0	2	40.0
Campeche	5	2	0	3	60.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la CONAPO mediante oficio No. DA/540/2016 del 13 de septiembre de 2018 y con información de la CONAVI proporcionada con oficio QCW.20.1.1/025/2018 del 14 de septiembre de 2018.

Respecto de las demarcaciones que contaron con PCU, 933 se ubicaron dentro de las demarcaciones urbanas del SUN, el 31.2% (291) fue rebasado por los asentamientos humanos, de igual manera nueve entidades estatales tuvieron un porcentaje de entre el 50.0% y el 85.7% de localidades que rebasaron los PCU. El incremento gradual de la mancha urbana incide en el aumento de los PCU que la CONAVI actualiza cada año, al incluir los asentamientos humanos que en el año previo rebasaron su polígono original, lo que repercute de manera negativa en su propósito, ya que no limita la entrega de los subsidios.

La ausencia de coordinación entre la Federación, los estados y los municipios, para que estos últimos utilicen los PCU como una herramienta en su planeación de desarrollo urbano, contribuye al aumento de la mancha urbana, ya que gran parte de la administración del territorio recae en ellos. Adicionalmente, no se han diseñado instrumentos normativos, ni

implementado mecanismos de control para evitar el establecimiento de asentamientos en zonas irregulares o que se encuentren alejados de los PCU; tampoco se ha previsto la imposición de sanciones a quienes lo propicien.

- Reservas Territoriales

La SEDATU y el INSUS tienen como función satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, ^{110/} en tanto que la CONAVI se encarga de registrar las reservas territoriales ^{111/} para vivienda de los propietarios, ya sean públicos, privados o sociales, para cualquiera de los sectores socioeconómicos (vivienda social, vivienda media, vivienda residencial, otras); ^{112/} no obstante, para el periodo 2013-2018, ni la SEDATU ni el INSUS contaron con una estrategia para disponer de reservas territoriales y, en consecuencia, no atendieron la demanda de la población, al no poner a disposición provisiones y reservas territoriales para asentamientos humanos aptos y accesibles en zonas urbanas.

En 2013, la CONAVI desarrolló el Registro Nacional de Reservas Territoriales (RENARENT), para analizar la cantidad, calidad y ubicación de las áreas territoriales que las empresas adquieren con el propósito de desarrollar vivienda, y evaluó el cumplimiento de estos criterios, mediante el Modelo Geoestadístico para la Actualización de los Perímetros de Contención Urbana.

Para el periodo 2014-2018, se identificó un aumento en el RENARENT del 12.4%, al pasar de 127,102.6 hectáreas en 2014, a 142,823.2 hectáreas en 2018. ^{113/} Del análisis de dicho registro se desprende que las áreas territoriales que se ubicaron cerca de fuentes de empleo, contaron con servicios de agua y de drenaje, y se situaron en zonas contiguas al área urbana consolidada, se clasificaron como desarrollos certificados, los cuales se incrementaron en 29.5%, al pasar de 72,646.8 hectáreas en 2014, a 94,103.1 hectáreas para 2018, como se muestra a continuación:

110/ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, artículo 19, fracción VII; **Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano**, artículo 9, fracción VII, y el **Estatuto Orgánico del Instituto Nacional del Suelo Sustentable**, artículo 14, fracción III.

111/ Son las reservas adquiridas con el propósito de desarrollo de vivienda, inscritas en el Registro Nacional de Reservas Territoriales. Pueden ser analizadas de acuerdo a: su ubicación (dentro o fuera de los PCU); su grado de desarrollo (superficie territorial adquirida sin uso habitacional) por las características del entorno (si en el entorno de la reserva existen más de 250 empleos y más de 500 viviendas, o si no existe una de las dos condiciones de empleo y vivienda o ambas están ausentes).

112/ El registro de reservas territoriales que hace la CONAVI es una invitación abierta y voluntaria y confidencial a las empresas.

113/ Comprende todas las áreas registradas en el RENARENT. Mediante el Modelo Geoestadístico para la Actualización de los Perímetros de Contención Urbana se clasificaron aquellas reservas territoriales que se encontraron dentro y fuera de los perímetros de contención; las primeras se catalogaron como desarrollos certificados. Asimismo, se tipificaron como sujetas a acreditación las que se encontraron en análisis para determinar si eran o no aptas para catalogarse como desarrollos certificados.

RESERVAS TERRITORIALES 2014-2018
 (Hectáreas)

Reservas/ Entidad Federativa	2014			2015			2016			2017			2018			Desarrollos certificados Var (%) d= ((af/a)-1)*100	Fuera de contorno Var (%) e= ((bf/b)-1)*100	Sujetas a acreditación Var (%) f= ((cf/c)-1)*100
	Desarrollos certificados (a)	Fuera de contorno (b)	Sujetas a acreditación (c)	Desarrollos certificados	Fuera de contorno	Sujetas a acreditación	Desarrollos certificados	Fuera de contorno	Sujetas a acreditación	Desarrollos certificados	Fuera de contorno	Sujetas a acreditación	Desarrollos certificados (af)	Fuera de contorno (bf)	Sujetas a acreditación (cf)			
Total de reservas	72,646.8	15,065.7	39,390.1	89,013.1	12,665.7	37,005.3	89,163.8	17,583.6	43,540.9	84,056.7	17,486.4	39,626.2	94,103.1	0.0	48,720.1	29.5	(100)	23.7
Total de reservas que no se encuentran dentro de las 401 ciudades	1,015.2	313.1	3,153.1	718.3	298.1	3,123.7	610.9	454.0	3,156.9	610.9	462.0	3,156.9	767.8	0.0	4,006.4	(24.4)	(100)	27.1
Total de reservas ubicadas en las 401 ciudades	71,631.6	14,752.6	36,237.0	88,294.8	12,367.6	33,881.6	88,552.9	17,129.6	40,384.0	83,445.8	17,024.4	36,469.3	93,335.3	0.0	44,713.7	30.3	(100)	23.4
Campeche	81.1	0.0	0.0	815.4	43.1	0.0	815.4	43.1	0.0	815.4	43.1	0.0	815.4	0.0	43.1	905.4	0.0	0
Baja California	2,567.3	3,578.1	3,494.9	5,100.0	2,377.6	3,283.5	3,219.2	4,099.7	3,444.6	0.0	0.0	0.0	5,201.9	0.0	5,661.4	102.6	(100)	62.0
Baja California Sur	801.0	91.0	2,033.4	1,528.4	57.5	1,428.6	868.9	101.3	2,033.4	4,109.2	4,201.0	5,478.0	1,542.0	0.0	1,461.6	92.5	(100)	(28.1)
Chiapas	163.3	665.6	382.8	299.8	709.7	410.9	234.8	767.8	410.9	234.8	767.8	410.9	293.2	0.0	1,123.1	79.5	(100)	193.4
Tabasco	224.6	563.0	107.5	311.2	499.3	107.5	313.6	586.2	107.5	313.6	586.2	107.5	400.3	0.0	606.8	78.2	(100)	464.5
Jalisco	2,890.0	1,710.4	2,685.5	4,799.6	1,481.7	2,292.8	4,433.6	1,816.6	2,576.2	4,443.7	1,816.6	2,576.2	5,132.7	0.0	3,844.5	77.6	(100)	43.2
Zacatecas	162.8	14.6	3.9	174.4	12.3	0.0	214.3	18.5	0.0	253.3	18.5	0.0	271.8	0.0	0.0	67.0	(100)	(100.0)
Aguascalientes	1,407.7	415.0	457.1	1,933.0	330.3	163.6	1,747.7	580.9	167.0	1,747.7	580.9	167.0	2,337.6	0.0	157.9	66.1	(100)	(65.5)
Tlaxcala	19.0	0.5	2.4	19.0	0.5	2.4	19.0	0.5	2.4	19.0	0.5	2.4	31.5	0.0	0.0	65.8	(100)	(100.0)
Nuevo León	9,588.4	2,195.9	10,076.6	14,411.0	2,246.3	10,108.2	13,213.0	2,990.4	10,642.5	13,213.0	2,989.6	10,642.5	15,073.2	0.0	12,108.1	57.2	(100)	20.2
Nayarit	641.4	81.3	192.6	991.7	0.0	99.5	922.2	81.3	192.6	968.0	81.3	192.6	995.3	0.0	99.5	55.2	(100)	(48.3)
Guanajuato	2,653.0	512.1	1,172.8	3,255.9	327.5	522.3	3,299.1	426.6	685.8	3,304.1	423.8	731.5	3,685.4	0.0	983.4	38.9	(100)	(16.1)
Michoacán	903.0	300.0	1,066.2	1,030.7	226.6	1,016.3	911.3	338.8	1,060.2	911.3	338.8	1,060.2	1,166.0	0.0	1,166.5	29.1	(100)	9.4
Sonora	6,357.6	92.0	306.9	7,630.6	103.1	89.3	7,736.5	133.8	328.8	7,751.0	133.8	328.8	8,106.1	0.0	134.3	27.5	(100)	(56.2)
Hidalgo	1,297.6	471.2	778.1	1,435.8	544.2	226.1	1,345.4	609.2	372.8	1,345.4	609.2	372.8	1,623.6	0.0	733.8	25.1	(100)	(5.7)
Tamaulipas	4,029.0	71.1	690.0	4,741.3	117.5	690.0	4,989.7	117.5	690.0	5,094.1	117.5	690.0	4,912.5	0.0	780.3	21.9	(100)	13.1
San Luis Potosí	2,064.7	602.6	1,472.3	2,444.8	397.9	1,385.4	2,409.3	416.6	1,447.9	2,409.3	416.6	1,447.9	2,464.5	0.0	1,811.1	19.4	(100)	23.0
Oaxaca	51.7	4.0	0.0	61.4	0.0	12.8	61.4	0.0	12.8	61.4	0.0	12.8	61.4	0.0	12.8	18.8	(100)	100.0
Colima	881.8	43.3	114.4	881.8	47.2	119.4	981.5	161.9	13.7	981.5	161.9	13.7	1,042.4	0.0	114.6	18.2	(100)	0.2
Yucatán	3,804.0	643.9	820.4	3,836.8	643.9	922.0	3,842.5	643.9	922.0	3,864.6	643.9	922.0	4,490.7	0.0	1,380.8	18.1	(100)	68.3
Puebla	722.7	19.0	112.1	811.3	21.0	35.2	739.1	26.4	48.5	739.1	26.4	48.5	850.8	0.0	56.2	17.7	(100)	(49.9)
Morelos	899.6	188.7	84.2	991.3	81.9	60.1	931.2	116.5	89.4	996.5	116.5	89.4	1,044.9	0.0	157.4	16.2	(100)	86.9
Querétaro	2,616.3	586.9	951.9	2,717.3	516.3	1,143.8	2,551.9	682.0	1,356.4	2,559.1	682.0	1,356.4	3,020.1	0.0	1,578.5	15.4	(100)	65.8
Sinaloa	1,783.6	0.0	88.2	2,047.1	1.7	65.9	2,052.1	1.7	60.8	2,052.1	1.7	60.8	2,052.3	0.0	62.5	15.1	0.0	(29.1)
México	6,462.4	963.2	464.1	7,155.8	552.2	387.0	6,509.9	1,193.5	477.5	6,529.2	1,193.5	477.5	7,322.8	0.0	920.7	13.3	(100)	98.4
Quintana Roo	4,124.3	3.1	3,164.4	4,253.8	0.1	3,371.3	4,439.3	3.1	3,375.0	4,486.5	3.1	3,375.0	4,662.2	0.0	3,239.9	13.0	(100)	2.4
Veracruz	2,233.3	789.5	1,098.7	2,425.3	768.5	891.6	2,091.6	805.8	891.6	2,093.3	805.8	891.6	2,403.8	0.0	1,392.3	7.6	(100)	26.7
Durango	900.6	86.5	0.0	919.8	86.5	0.0	953.8	86.5	0.0	953.8	91.2	0.0	954.0	0.0	91.2	5.9	(100)	100.0
Chihuahua	5,937.1	60.1	3,982.0	5,871.6	172.9	4,550.2	5,871.7	172.9	4,550.2	5,871.7	172.9	4,550.2	6,061.4	0.0	4,533.3	2.1	(100)	13.8
Guerrero	1,458.3	0.0	54.2	1,485.0	0.0	78.4	1,488.2	0.0	81.9	1,488.2	0.0	81.9	1,479.6	0.0	78.4	1.5	(100)	44.6
Ciudad de México	27.2	0.0	0.0	27.2	0.0	0.0	5,537.0	106.3	3,962.2	27.2	0.0	0.0	27.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0
Coahuila	3,877.2	0.0	379.4	3,886.7	0.3	417.5	3,808.7	0.3	379.4	3,808.7	0.3	379.4	3,808.7	0.0	379.7	(1.8)	0.0	0.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información publicada por la CONAVI en http://sniiv.conavi.gob.mx/Reports/Reservas/RT_x_Contorno.aspx

Durante el periodo 2014 - 2018, entre el 98.6% y el 99.2% del total de reservas territoriales clasificadas como desarrollos certificados se ubicaron dentro de las 401 ciudades. Nuevo León fue el estado que en el primero año del periodo en mención tuvo una mayor cantidad de reservas con 9,588.4 hectáreas ubicadas de forma adecuada, las cuales crecieron de forma sostenida al llegar 57.2%. Por otra parte, el estado que tuvo un mayor crecimiento de reservas certificadas fue Campeche con el 905.4%, debido a que en 2014 tuvo 81.1 hectáreas y para 2018 fueron 815.4 hectáreas.

De forma contraria, los estados de Tlaxcala y la Ciudad de México fueron los que tuvieron una menor cantidad de desarrollos certificados durante el periodo de 2014-2018, excepto en el año de 2016, cuando en la Ciudad de México se registraron 5,537.0 hectáreas.

Las reservas territoriales registradas por la CONAVI no son una consecuencia de las acciones de la política, ya que éstas son adquiridas por empresas con el propósito de crear viviendas; no obstante, el registro ofrece un panorama general del crecimiento inercial de las ciudades, y su desvinculación de las necesidades de territorio urbano se explica al hacer el análisis de las entidades federativas con mayor y menor número de reservas de desarrollos certificados, siendo éstas Nuevo León y la Ciudad de México, respectivamente; y la comparación con su densidad urbana, lo cual no guarda una relación entre la capacidad de las ciudades y la demanda de la población para la adquisición de vivienda.

Si bien el Modelo Geoestadístico para la Actualización de los Perímetros de Contención Urbana clasifica las áreas aptas para vivienda, no las ordena de acuerdo con las necesidades de vivienda, debido a que no establece parámetros o límites para su construcción en las zonas que ya se encuentran densamente pobladas, lo que podría generar especulación para fijar los precios para su adquisición, y encarecer o deteriorar los servicios básicos.

- Regulación de asentamientos humanos

Otro instrumento con el que cuenta la política para ordenar el territorio en zonas urbanas es la regulación de los asentamientos humanos; para ello, intervienen la SEDATU y el INSUS. La primera, se encarga de la regulación de los centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas o municipios, y el segundo, tiene por objetivo regularizar el suelo en sus diferentes tipos y modalidades.

Aunque durante el periodo de 2013-2018, ni la SEDATU ni el INSUS realizaron un diagnóstico para identificar el número de asentamientos humanos irregulares en zonas urbanas, que les sirviera como base para definir las áreas prioritarias para regularizar, sí llevaron a cabo labores para otorgar certeza jurídica. Cabe destacar que el Gobierno Federal no definió en algún documento oficial el concepto de asentamiento irregular, dando lugar a que cada dependencia o entidad realice la interpretación que se ajuste a su marco de actuación, por lo que las acciones de política no se realizaron de manera coordinada, a fin de estar en posibilidad de ordenar dichos asentamientos.

En el periodo señalado, el INSUS regularizó 1,605.6 hectáreas en el ámbito nacional, con el objetivo de otorgar certeza jurídica a las personas que habitaron en asentamientos humanos y, con ello, estar en posibilidades de contar con servicios públicos, equipamiento e infraestructura urbana; asimismo, desincorporó 165.5 hectáreas pertenecientes al patrimonio federal, en tanto que la SEDATU transfirió 375.3 hectáreas al municipio de los Cabos en Baja California, como se muestra en el cuadro siguiente:

REGULACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, 2013-2018
 (Hectáreas)

Dependencia/ Entidad federativa	Total	En el SUN ^{1/}	No en SUN ^{2/}
Total	2,146.4	2,091.9	54.5
Regulación de asentamientos humanos			
INSUS	1,605.60	1,585.40	20.2
Baja California Sur	172.6	172.6	0
Coahuila	30	30	0
Colima	2.5	2.5	0
Durango	175.1	175.1	0
Guanajuato	43.9	43.9	0
Guerrero	4	4	0
Hidalgo	192.3	188.9	3.4
Jalisco	29.4	29.4	0
México	161.7	161.7	0
Morelos	187.8	187.8	0
Nuevo León	125	125	0
Oaxaca	35	35	0
Puebla	329.5	329.5	0
Tabasco	13.3	13.3	0
Tamaulipas	20.1	20.1	0
Tlaxcala	20.8	20.8	0
Veracruz	45.7	45.7	0
Tlaxcala	10.7	0	10.7
Yucatán	6.1	0	6.1
Predios desincorporados del patrimonio federal para la regularización de la tenencia de la tierra			
INSUS	165.5	131.2	34.3
Campeche	1	1	0
Jalisco	123.4	123.4	0
Tabasco	41.1	6.8	34.3
Terrenos transferidos			
SEDATU	375.3	375.3	0
Baja California Sur	375.3	375.3	0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría con base en la información proporcionada por la SEDATU mediante oficio número IV-400-OM-CA-02668 del 17 de septiembre de 2018 y con información del INSUS proporcionada con oficio número 1.1/0917/2018.

1/ Se identificaron 38 municipios que son parte del as 401 ciudades

2/ Cinco municipios no forman parte del SUN

Las 2,146.4 hectáreas regularizadas se encuentran repartidas en 43 municipios, 38 de ellos pertenecen a los 762 que forman parte de las ciudades identificadas en el SUN; el 97.5% (2,091.9 hectáreas) se encontraron dentro de las ciudades, de éstas el INSUS regularizó el 82.0% (1,726 hectáreas), en tanto que el restante 18.0% (375.3 hectáreas) la SEDATU las transfirió al Gobierno de Estado, sin saber a qué fueron destinadas, pues su utilización forma parte de la autonomía del Estado. Cabe destacar que, debido a que no se cuenta con un diagnóstico para la regularización de los asentamientos humanos por parte de Estado, se desconoce cuál es la contribución en el ordenamiento territorial en las 401 ciudades.

De 2013 a 2018, la política de ordenamiento territorial, en su aspecto de ocupación y utilización, se caracterizó por la carencia de coordinación intergubernamental entre la SEDATU, CONAPO, CONAVI e INSUS, así como la ausencia de vinculación con los gobiernos estatales y municipales, lo que imposibilitó el intercambio de la información para poder realizar una planeación homogénea del ordenamiento territorial y, con ello, prevenir y mitigar el crecimiento desordenado y desigual de los asentamientos humanos en zonas urbanas, por lo que los resultados de la misma no fueron acordes con las necesidades de la sociedad; asimismo, debido a que los PCU sólo sirven para otorgar los subsidios para la vivienda, la mancha urbana siguió creciendo, por lo que se careció de normativa que otorgara facultades a los perímetros de contención para sancionar a aquéllos que fomentan el suelo no apto para el desarrollo urbano.

La SEDATU y el INSUS carecieron de una estrategia para obtener reservas territoriales y, en consecuencia, no dispusieron de éstas para atender la demanda de la población; por su parte la CONAVI sólo se encargó de registrar las mismas. Adicionalmente, a pesar de que las dos primeras dependencias en mención realizaron acciones para regular los asentamientos humanos, se desconoce cuál fue su contribución en la materia, ya que éstas no contaron un diagnóstico en el que se establecieran las necesidades, prioridades y metas. Es así que las labores realizadas por el Gobierno Federal fueron insuficientes para ordenar el territorio de los asentamientos ubicados en zonas urbanas, lo que propició que el crecimiento de los mismos fuera inercial y que se persistiera en la configuración de las ubicaciones geográficas de las zonas urbanas entre las regiones del centro y norte con las de sur del país, lo que repercutió en el proceso de desarrollo de esta última región.

3.2.2. Conservación y preservación ambiental

En el subcomponente de conservación y preservación ambiental se analizan las labores que las dependencias gubernamentales llevaron a cabo para mantener el equilibrio entre el crecimiento de las ciudades y los factores naturales, es así que se evaluaron las acciones que el Gobierno federal realizó en materia de ordenamiento ecológico, la atención de la invasión de las ciudades a las Áreas Naturales Protegidas y la regulación de la contaminación atmosférica.

- Ordenamiento Ecológico

El ordenamiento ecológico se define como el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos. La SEMARNAT es la dependencia encargada de promover este ordenamiento ecológico, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares.

En la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTD), se señala que, a nivel municipal, “Los planes y programas de Desarrollo Urbano deberán considerar los ordenamientos ecológicos y los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos (...)”.^{114/}

La relación entre el desarrollo urbano y el ordenamiento ecológico debe considerar los equilibrios y desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de las actividades que se llevan a cabo en los asentamientos humanos, que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento de los asentamientos humanos, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, así como cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de vida.^{115/}

Al respecto, se solicitó información relativa a los mecanismos utilizados por la SEMARNAT para elaborar, coordinar y aplicar los instrumentos del ordenamiento territorial ecológico y las medidas realizadas en la formulación, conducción y publicación, así como para su instrumentación,

114/ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, artículo 45, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de noviembre de 2016.

115/ **Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, artículo 19, fracciones III, IV y V, y 23, fracción IX, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de junio de 2018.

seguimiento y evaluación. No obstante, mediante el oficio núm. 511.4/1871 del 17 de septiembre de 2018, la dependencia señaló que no existe una estrategia nacional para el ordenamiento ecológico del territorio, y que tampoco se instrumentó el POEGT,^{116/} por lo que la Secretaría no acreditó su contribución con la dirección en la planeación del ordenamiento ecológico para que los recursos naturales no fueran afectados en su uso y aprovechamiento, derivado de la expansión y de las actividades que se llevaron a cabo en los centros urbanos.

- Invasión de Áreas Naturales Protegidas

A fin de conocer cuáles son las áreas destinadas a la preservación de ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas, así como los ecosistemas frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos y la conservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y de los servicios ambientales, se buscó información respecto de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), y se identificó que, en el territorio nacional, se encuentran distribuidas un total de 182 ANP con una superficie de 90,839,521.5 hectáreas.^{117/}

De las 182 ANP, 6 tienen superficie marina^{118/} y las 176 que ocupan una superficie terrestre de 21,380,908.3 hectáreas, que representa el 23.5% del total de hectáreas en las ANP, son susceptibles de ser invadidas por asentamientos humanos irregulares, por lo que resulta necesario que el Gobierno Federal conozca las tendencias del crecimiento de la población, con la finalidad de cuidar de los factores ecológicos y ambientales.^{119/}

En relación con lo anterior, se identificó que la SEMARNAT careció de un diagnóstico para cuantificar la superficie terrestre de las ANP que fueron ocupadas por los asentamientos humanos; no obstante, la ASF identificó que, de las 176 ANP, 91 se ubicaron dentro de los municipios identificados por el SUN 2018, como se muestra a continuación:

116/ **Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, artículo 20 BIS 4, fracción II, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de junio de 2018.

117/ De acuerdo con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas las ANP se dividen en reservas de la biosfera, áreas de protección de flora y fauna, santuarios, áreas de protección de recursos naturales, monumentos naturales y parques nacionales.

118/ Las 6 ANP tienen una superficie marina de 44,043,341.9 hectáreas; de las 176 señaladas, 31 contaron con 25,415,271.3 hectáreas marinas, con lo que en conjunto suman un total de 69,458,316.2 hectáreas marinas.

119/ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, artículo 23, fracción IX, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de junio de 2018.

ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS TERRESTRES POTENCIALMENTE INVADIDAS, 2018

Regiones	Áreas Naturales Protegidas	Superficie terrestre (hectáreas)	Número de ANP donde se ubican los municipios del SUN	Municipios de SUN que se encuentran próximos o dentro de las ANP
Total	176	21,380,908.3	91	153
Centro y Eje Neovolcánico	36	1,729,163.6	19	39
Planicie Costera y Golfo de México	12	2,055,245.9	9	25
Occidente y Pacífico Centro	27	767,657.1	10	22
Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur	26	1,168,813.6	18	19
Península de Yucatán y Caribe Mexicano	24	1,643,794.1	12	15
Noreste y Sierra Madre Oriental	17	3,246,338.9	9	9
Península de Baja California y Pacífico Norte; Noroeste y Alto Golfo de California	1	374,553.6	1	8
Noroeste y Alto Golfo de California	8	1,466,724.5	5	7
Península de Baja California y Pacífico Norte	14	5,186,353.3	5	5
Norte y Sierra Madre Occidental	10	1,413,236.9	4	4
Norte y Sierra Madre Occidental; Occidente y Pacífico Centro	1	2,329,026.8	0	0

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la CONAPO mediante oficio núm. DA/540/2016 del 13 de septiembre de 2018, y con información de la Comisión Nacional de Áreas Protegidas, página <https://simec.conanp.gob.mx/informacion.php>, consultado el 29 de Octubre de 2018.

Como se observa en el cuadro, 153 municipios del SUN se encuentran próximos o ya han invadido las ANP. La región del Centro y Eje Neovolcánico es la más propensa a esta situación por la constante expansión de los centros urbanos, ya que 39 municipios identificados por el SUN potencialmente ocuparon su zona, seguida de la región Noreste y Sierra Madre Oriental, con 25 municipios. Cabe señalar, que la SEDATU y la SEMARNAT no acreditaron contar mecanismos de coordinación para prever el crecimiento de las ciudades y evitar la ocupación de los mismos a las ANP.

A pesar de que la SEMARNAT desconoció el universo de ANP invadidas por las ciudades, entre 2010 y 2018, firmó 4 convenios con entidades federativas y 17 con municipios, con el objetivo de “establecer las bases para la instrumentación del proceso tendiente a la formulación, aprobación, expedición, ejecución, evaluación, seguimiento y, en su caso, la modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico”, dichos convenios tuvieron como prioridad aquellas entidades y municipios en donde se ubicaron las ANP. Entre los compromisos más importantes que propusieron las entidades y la dependencia se encontraron los de integrar de manera coordinada el modelo que le de sustentó al programa, así como las estrategias ecológicas aplicables al mismo; instrumentar una bitácora ambiental que permitirá la evaluación permanente y sistemática del

Proceso de Ordenamiento Ecológico y, apoyar técnicamente y participar de manera coordinada, involucrando a la Comisión Nacional de las Áreas Naturales Protegidas.

De los convenios firmados con los municipios, 13 coincidieron con los identificados en el SUN y que además contaron con ANP. No obstante, la SEMARNAT careció de la información sobre los resultados obtenidos con la firma de los convenios, por lo que desconoce su contribución para regular la relación de los recursos naturales con los asentamientos humanos.

- Regulación de la contaminación atmosférica

Las actividades diarias generadas por las industrias, el comercio y el tránsito vehicular, entre otros, suelen producir una gran cantidad de sustancias que modifican la composición natural del aire, por lo que se producen miles de toneladas de contaminantes que son emitidos a la atmósfera.^{120/} Debido a ello, se requiere medir los niveles de contaminación en el aire, con lo que se cuantifican las partículas que pueden tener un origen natural y antropogénico.

De acuerdo con su diámetro aerodinámico, las partículas pueden clasificarse en PM10, las cuales contienen material biológico como polen, esporas, virus o bacterias o provenir de la combustión incompleta de combustibles fósiles; PM2.5 se originan por gases y por material proveniente de la combustión; y O3, que están formadas por ozono. Los compuestos en mención tienen un efecto negativo en las personas, ya que pueden ocasionar enfermedades respiratorias crónicas.^{121/} Para establecer los parámetros de la regulación de la contaminación de la atmósfera se emitieron las Normas Oficiales Mexicanas: NOM-025SSA1-2014 para las partículas PM10 y PM2.5 y la NOM-020-SSA1-2014 para O3.^{122/} De acuerdo con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, de 2013 a 2016^{123/} se monitorearon 85 municipios y cuatro zonas metropolitanas, para medir si las partículas de aire en estas zonas cumplieron con las normas de la calidad. Cabe señalar que, para las zonas metropolitanas, la información no se encontró desagregada por municipio, por lo que no se pudo identificar el total de áreas que se han monitoreado.

120/ Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, **Informe Nacional de la Calidad del Aire 2016**, México, p. 1.

121/ Norma Oficial Mexicana NOM-025-SSA1-2014, **Salud ambiental, Valores límite permisibles para la concentración de partículas suspendidas PM10 y PM2.5 en el aire ambiente y criterios para su evaluación.**

122/ Durante y después de 2014 se utilizaron las NOM-025-SSA1-1993 y NOM-020-SSA1-1993, para las partículas PM10, PM2.5 y O3, respectivamente.

123/ No se contó con el informe Nacional de la Calidad del Aire de 2017.

RECURRENCIAS DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMA, 2013-2016

Entidad federativa	PM ₁₀	PM _{2.5}	O ₃	Total de municipios (a)	Ocasiones en las que se cumplió la norma (b)	Total de ocasiones en las que se debió cumplir con las tres normas* (c) C=(12*a)
Total	18	4	19	85	41	1,020
Aguascalientes	0	0	0	1	0	12
Baja California	1	0	1	4	2	48
Chihuahua	1	0	4	5	5	60
Coahuila	1	0	0	4	1	48
Colima	0	0	1	2	1	24
Durango	1	0	1	3	2	36
Guanajuato	3	0	3	18	6	216
Hidalgo	6	0	1	16	7	192
Michoacán	1	0	0	1	1	12
Morelos	0	0	0	4	0	48
Nayarit	0	1	0	2	1	24
Oaxaca	1	0	1	2	2	24
Puebla	0	0	0	2	0	24
Querétaro	2	1	3	4	6	48
Tabasco	0	0	0	6	0	72
Tamaulipas	1	0	0	7	1	84
Veracruz	0	0	0	3	0	36
Yucatán	0	2	4	1	6	12
Ciudad de México y Zona conurbada	0	0	0	n.d.	n.d.	n.c.
Zona Metropolitana del Valle de Toluca	0	0	0	n.d.	n.d.	n.c.
Zona metropolitana de Guadalajara	0	0	0	n.d.	n.d.	n.c.
Zona metropolitana de Monterrey	0	0	0	n.d.	n.d.	n.c.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Informes Nacionales de la Calidad del Aire de 2013 a 2016.
 n.d. No disponible, ya que no se especifican qué municipios se consideraron.
 n.c. No cuantificable.
 * Un municipio debió cumplir las tres normas en tres ocasiones, una por cada año del periodo de 2013 – 2016, por lo que se consideró 12 mediciones por municipio.

Como se muestra en el cuadro, de 2013 a 2016, sólo en el 4.0% (41) de las mediciones se observó el cumplimiento de las normas para la regulación de la contaminación de la atmósfera; en lo que respecta a las cuatro zonas metropolitanas en donde se midieron las partículas contaminantes, en ninguna ocasión se cumplió con la norma para proteger la salud de la población causada por la contaminación del aire. La carencia de información por parte de la dependencia, respecto de los municipios de las zonas metropolitanas en mención, no permitió identificar aquéllos municipios que pertenecieron al SUN.

De 2013 a junio de 2018, la SEMARNAT apoyó a cuatro entidades federativas con la adquisición de 595 vehículos que utilizan gas natural como combustible, con la finalidad de “reducir emisiones de compuestos y gases de efecto invernadero”; ^{124/} sin embargo, no cuantificó los resultados de las acciones mencionadas para reducir la contaminación, por lo que desconoció cuál fue su contribución para disminuir los gases que afectaron a la población.

124/ SEMARNAT, **Oficio número 511.1/1871** del 17 de septiembre de 2018.

En 2016, con la publicación de la nueva LGAHOTD, a la SEDATU se le otorgaron nuevas funciones para que, en el ámbito de su competencia, llevara a cabo acciones para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Al respecto, la dependencia informó que, entre 2017 y 2018, otorgó estufas ecológicas, construyó ciclovías y dotó de alumbrado público; sin embargo, con la revisión de su objetivo se identificó que estas acciones tuvieron como finalidad la seguridad y la salud de las mujeres, por lo que no se vinculan con el cumplimiento de las facultades previstas por la citada ley.

En conclusión, se considera que el diseño de la legislación actual no está completo en materia de ordenamiento ecológico y desarrollo urbano, ya que, a nivel federal, no se establece una vinculación entre estas dos dimensiones.

Además, debido a que el Gobierno Federal no llevó a cabo una estrategia nacional para el ordenamiento ecológico del territorio ni instrumentó el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (POEGT), durante el periodo de 2013 - 2018, se realizaron acciones por parte de la SEMARNAT y la SEDATU de forma aislada, lo que ocasionó que las actividades de desarrollo urbano de las ciudades tuvieran una orientación hacia satisfacer las necesidades inmediatas, sin priorizar la eficiencia en el uso o transformación de los elementos naturales, deteriorando las áreas protegidas y de la calidad del aire de las zonas urbanas.

Debido a la ausencia de planeación en materia de ordenamiento ecológico y las escasas acciones que el Gobierno Federal implementó en materia de regulación de la contaminación atmosférica, así como a la poca información proporcionadas por las dependencias, no fue posible afirmar que el subcomponente de conservación y preservación ambiental tuvo un efecto positivo en el ordenamiento territorial que permitiera mejorar el entorno de las ciudades y, con ello, la salud de las personas que habitan en los asentamientos que forman parte del SUN.

3.2.3. Gestión Integral de Riesgos

En el subcomponente de gestión de riesgos se evaluaron las labores que el Gobierno Federal llevo a cabo para incentivar el crecimiento ordenado de las ciudades con el apoyo de la Gestión Integral de Riesgos (GIR), mediante la elaboración de los atlas de riesgos, la ubicación de las ciudades zonas de peligro y los programas de ordenamiento en los que se integra la gestión de riesgos, con el objetivo de identificar y prevenir los desastres en las ciudades.

La Ley General de Protección Civil y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano definen a la GIR como “el conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción que involucra a los tres órdenes de gobierno (...). Comprende la identificación de los riesgos y, en su caso, su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción”; al respecto, el análisis de los conceptos se presenta a continuación:

Gestión Integral de Riesgos	
Análisis del riesgo	Se refiere al estudio y diagnóstico de las amenazas (naturales y antrópicas) y de las vulnerabilidades; a la generación de información sistemática y exhaustiva sobre sus características, recurrencia, incidencia; al estudio de la influencia antrópica, así como de las zonas impactadas; divulgación e intercambio de información y de tecnologías (monitoreo, vigilancia, procesamiento de información).
Previsión	Tomar conciencia de los riesgos que pueden causarse y las necesidades para enfrentarlos a través de las etapas de identificación de riesgos, prevención, mitigación, preparación, atención de emergencias, recuperación y reconstrucción.
Prevención	Conjunto de acciones y mecanismos implementados con antelación a la ocurrencia de los agentes perturbadores, con la finalidad de conocer los peligros o los riesgos, identificarlos, eliminarlos o reducirlos; evitar o mitigar su impacto destructivo sobre las personas, bienes, infraestructura, así como anticiparse a los procesos sociales de construcción de los mismos.
Mitigación	Es toda acción orientada a disminuir el impacto o daños ante la presencia de un agente perturbador sobre un agente afectable.
Preparación/ Auxilio	Corresponden al manejo de desastres. La finalidad es brindar una respuesta anticipada y apropiada para sentar las condiciones para la recuperación; asimismo, considera los sistemas de atención de emergencias, primeros auxilios y rescates; divulgación de información, alertamiento, la coordinación intergubernamental y con la población.
Recuperación/ Reconstrucción	La meta de estas etapas es reconstruir los sistemas afectados para no solo volver a la normalidad, porque ello implicaría volver a las mismas circunstancias riesgosas que provocaron el desastre, sino para alcanzar condiciones de seguridad más elevadas a las previas al desastre.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el artículo 2 de la Ley General de Protección Civil y con “La situación demográfica de México 2017”, CONAPO, P. 160.

Las dimensiones que componen a la GIR están dirigidas a la atención ex ante y ex post de la ocurrencia de fenómenos perturbadores, mediante la planificación y ejecución de medidas orientadas a evitar o reducir los efectos adversos de eventos dañinos sobre la población, sus bienes y el ambiente en general. La finalidad de la GIR es contar con las condiciones apropiadas para evitar la muerte y recuperarse del evento catastrófico. No persiguen regresar a las condiciones que hicieron posible el desastre, sino alcanzar condiciones de seguridad más elevadas

a las previas al desastre. Por otra parte, la vulnerabilidad está en función de los peligros singulares de cada región, en combinación con la capacidad o incapacidad para gestionarlos.^{125/}

En materia de ordenamiento territorial, la GIR se enfoca al análisis del riesgo y prevención de desastres, ya que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que los municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; participar en la formulación de planes de desarrollo regional que establezcan las entidades federativas; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, y otorgar licencias y permisos para construcciones,^{126/} por lo que se determinó que el Gobierno Federal deberá promover la GIR con base en la identificación de zonas de riesgo, sin invadir la esfera de atribuciones del orden municipal de gobierno, a efecto de que el análisis de la información de los riesgos sea retomada en los planes de desarrollo urbano para ordenar el territorio y, con ello, contribuirá reducir la vulnerabilidad de la población, sus bienes y la infraestructura, ante los diferentes fenómenos perturbadores que afectan el territorio nacional.

“Debido a su ubicación geográfica y sus condiciones de vulnerabilidad física y social, México es un país altamente expuesto a desastres de gran magnitud que, a lo largo de su historia, han generado graves pérdidas humanas y económicas. La mayor parte de ellas se ha concentrado en zonas urbanas”,^{127/} y sumado a esto en las ciudades se concentra el 74.2% de la población. Es por ello que, en el presente apartado, se abordan las acciones que el Gobierno Federal realizó para incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos por medio del análisis de riesgos, para reducir los efectos ocasionados por fenómenos perturbadores de origen natural y antrópico.^{128/}

- Atlas de riesgos

Con la finalidad de prevenir y mitigar los efectos de los desastres naturales, la SEDTU tuvo entre sus funciones proponer la orientación de estrategias en materia de prevención y la atención a zonas de riesgos, para fortalecer el desarrollo territorial de los asentamientos humanos, mediante

125/ Consejo Nacional de Población, “La situación demográfica de México 2017”, México, 2018, p. 160.

126/ Artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 10 de julio de 2015.

127/ Guía de resiliencia urbana, consultada en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/179708/Guia_de_Resiliencia_Urbana_2016.pdf, el 23 de octubre de 2018.

128/ Producido o modificado por la actividad humana.

la coordinación de acciones entre la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas y los municipios.^{129/}

Para dar cumplimiento al objetivo en la materia, la SEDATU implementó los programas S237 “Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos” y S254 “Programa de Prevención de Riesgos”; el primero operó de 2013 a 2015 y el segundo se implementó de 2016 a 2018. Éstos estuvieron destinados a contribuir, junto con las autoridades municipales, en el ordenamiento territorial del país con el financiamiento de herramientas básicas para el diagnóstico, ponderación y detección de amenazas, peligros, vulnerabilidad y riesgos, enfocados a contribuir al ordenamiento territorial con criterios preventivos. Los recursos se destinaron a los municipios que lo solicitaron, que cuentan con una población mayor a 15,000 habitantes de acuerdo con el SUN y que se ubicaron en el Índice de Riesgo Global (IRG) en alto y muy alto riesgo.

130/

Las herramientas en mención se concretizaron con la elaboración de los atlas municipales de riesgo, los cuales deben ser homólogos para su estandarización y contar con los términos de referencia establecido por el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) en materia de riesgos.^{131/} Estos atlas suministran información al Atlas Nacional de Riesgos (ANR),^{132/} el cual es elaborado por el CENAPRED,^{133/} esta última autoridad se encarga de supervisar que se realicen y se mantengan actualizados los atlas de los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.^{134/}

De 2013 a 2018, la SEDATU apoyó a 195 municipios en la elaboración de los atlas de riesgos; de éstos, 111 se encontraron dentro de los 762 municipios que formaron parte del SUN 2018. En el periodo en mención, la ayuda de la dependencia para que los municipios realizaran planes de ordenamiento territorial, con base en un diagnóstico de amenazas que pudiera afectar a la población y a su entorno, disminuyó en 67.4%, como se muestra a continuación:

129/ **Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano**, artículo 20.

130/ Reglas de operación de los Programa S237 Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos para los ejercicios fiscales y S254 Prevención de Riesgos para los ejercicios fiscales de 2013 a 2018, respectivamente.

131/ Bases para la Estandarización en la Elaboración de Atlas de Riesgos y Catálogo de Datos Geográficos para Representar el Riesgo 2014, en la página https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/40838/Bases_AR_PRAH_2014.pdf, consultado el 25 de octubre de 2018.

132/ Considerando del Acuerdo por el que se emite la guía de contenido mínimo para la elaboración del Atlas Nacional de Riesgos, Diario Oficial del Federación, 21 de diciembre de 2016.

133/ El ANR es sistema integral de información sobre los agentes perturbadores y los daños esperados, resultado de un análisis espacial y temporal sobre la interacción entre los peligros, la vulnerabilidad y el grado de exposición de los agentes afectables.

134/ **Ley General de Protección Civil**, artículo 19, fracción XXII.

ATLAS MUNICIPALES DE RIESGOS, 2013-2018

Dependencia	Años anteriores	2013 a	2014 b	2015 c	2016 d	2017 e	2018 f	Total* g	Var % h $h=((f/a)-1)*100$
Atlas municipales elaborados con apoyo de la SEDATU	n.d.	46	64	38	32	n.d.	15	195	(67.4)
Atlas municipales dentro de los 762 municipios del SUN	n.d.	26	42	20	14	n.d.	9	111	(65.4)
Atlas municipales que el CENAPRED publica	2015	46	56	33	11	4	2	152	(95.7)
Atlas municipales del CENAPRED dentro de los 762 municipios del SUN	162	28	42	20	11	4	2	107	(92.9)
Diferencia entre los atlas municipales de la SEDATU y el CENAPRED	n.a.	0	8	5	21	4	13	43	n.a.
Atlas que coincidieron (no se vinculan con los 762 municipios del SUN)	n.a.	40	53	26	11	0	0	130	n.a.
Estado de México	n.a.	9	9	2	3	0	0	23	n.a.
Oaxaca	n.a.	6	6	3	0	0	0	15	n.a.
Hidalgo	n.a.	5	4	4	2	0	0	15	n.a.
Puebla	n.a.	3	1	5	2	0	0	11	n.a.
Michoacán	n.a.	5	6	0	0	0	0	11	n.a.
Yucatán	n.a.	4	5	1	0	0	0	10	n.a.
Nayarit	n.a.	3	4	2	0	0	0	9	n.a.
Colima	n.a.	2	1	2	0	0	0	5	n.a.
Tlaxcala	n.a.	0	2	2	1	0	0	5	n.a.
Ciudad de México	n.a.	1	2	1	1	0	0	5	n.a.
Sinaloa	n.a.	0	3	1	0	0	0	4	n.a.
Chihuahua	n.a.	0	2	2	0	0	0	4	n.a.
Durango	n.a.	0	3	0	0	0	0	3	n.a.
Baja California	n.a.	0	2	0	0	0	0	2	n.a.
Quintana Roo	n.a.	0	1	0	1	0	0	2	n.a.
Morelos	n.a.	0	0	1	0	0	0	1	n.a.
Veracruz	n.a.	0	1	0	0	0	0	1	n.a.
Guerreo	n.a.	0	0	0	1	0	0	1	n.a.
Guanajuato	n.a.	1	0	0	0	0	0	1	n.a.
Baja California Sur	n.a.	1	0	0	0	0	0	1	n.a.
Querétaro	n.a.	0	1	0	0	0	0	1	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la SEDATU con oficio número IV-400-OM-CA-02668 del 17 de septiembre de 2018 y con información del CENAPRED publicada en la página <http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/archivo/cob-atlas-municipales.html>, consultada el 24 de octubre de 2018

n.d.: No disponible

n.a.: No aplicable

* La suma corresponde al periodo 2013-2018

Como se muestra en el cuadro, existieron diferencias en el número de atlas con los que contó la SEDATU y el CENAPRED en cada uno de los años del periodo de revisión en total; la primera dependencia tuvo 195 atlas y la segunda 152; estos últimos son los que se encuentran en el ANR. Cabe señalar que, de los 195 atlas elaborados con apoyo de la SEDATU, 65 no coincidieron con los atlas municipales con los que cuenta el CENAPRED, lo que evidencia la falta de coordinación entre ambas dependencias para la revisión o aprobación de los mismos. Además, las dependencias no acreditaron contar con la información que permitiera verificar su validez y confiabilidad.

Los atlas de riesgo municipales con los que contaron la SEDATU y el CENAPRED no han sido actualizados, debido a que en ninguna norma se establece la temporalidad en la que se debe

realizar dicha actividad, lo que en consecuencia, aumenta la incertidumbre de tener información oportuna para que los gobiernos municipales realicen sus planes de forma precisa, a efecto de mejorar las condiciones del ordenamiento, prevención, planeación y gestión integral de riesgos.

En cuanto a la cobertura de los atlas municipales durante y antes del periodo 2013 - 2018, fue de 358 mapas por parte del CENAPRED, en tanto que, para los de la SEDATU, sólo se contó con la información de 195 mapas; sin embargo, éstos se realizan a solitud de los municipios, aunque el Estado tiene como población objetivo los 2,457 municipios. Además, se careció de un diagnóstico que detallará las prioridades y el universo de municipios que están pendientes de apoyar, así como los asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo. Al respecto, la SEDATU señaló que “son las autoridades municipales las que, a través de la realización de sus altas de riesgo pueden identificar su ubicación y tipo de vulnerabilidad”. ^{135/}

- Programas de ordenamiento territorial en los que se incluye la gestión de riesgos

El Estado también promovió la creación de planes de ordenamiento territorial en las entidades federativas y en los municipios con la utilización de los atlas de riesgos, por lo que la SEDATU operó entre 2014 y 2015 el programa S254 “Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo (REPZOR)” y, para 2016, el programa S254 “Programa de Prevención de Riesgos”, ^{136/} con el objeto de orientar el uso óptimo del territorio, ^{137/} mediante la elaboración de programas de ordenamiento territorial y de estudios de reubicación de la población en zonas de riesgo.

Para la elaboración de estos programas, la SEDATU otorgó subsidios hasta por el 70.0% del costo total de los proyectos que se ajustaran a la “Guía Metodológica para la Elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT)” y a los “Términos de Referencia para la Elaboración de Programas Municipales de Ordenamiento Territorial (PROT)”, los cuales constituyen las herramientas metodológicas para que las entidades federativas y municipios elaboren sus PEOT y sus PROT, respectivamente. En estos instrumentos se incluye un apartado denominado “Diagnósticos y Escenarios”, ^{138/} en el cual se establece que se deben identificar los niveles de riesgo que se presentan en la entidad o región en relación con el peligro de ocurrencia de

135/ Información proporcionada por la SEDATU mediante oficio número IV-400-OM-Ca-0296 del 24 de septiembre de 2018

136/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Estructura Programática para emplear en el proyecto de Presupuestos de Egresos 2016**, p 75.

137/ Reglas de Operación del Programa Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos 2014, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2013.

138/ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, **Guía Metodología para la Elaboración de Programas Estatales de Gestión de Riesgos y Ordenamiento territorial**, página https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131200/Guia_PEGROT_200616-1-70.pdf, consultado el 26 de octubre de 2018.

fenómenos, para lo cual es indispensable la consulta y utilización de la información de los atlas de riesgos. Debido a que a la ASF no contó con información referente a los programas para apoyar el ordenamiento territorial y ni de los estudios de reubicación de la población en zonas de riesgo, no se pudo evaluar la efectividad ni los avances de la contribución de la GIR en la elaboración de los programas estatales y municipales en materia de ordenamiento territorial.

Dado que una de las principales causas de las afectaciones que sufren las personas y sus bienes ante la presencia de un fenómeno perturbador es precisamente la existencia de asentamientos humanos y construcciones en zonas de riesgo derivados del crecimiento urbano desordenado y de problemas territoriales que no se han solventado a lo largo del tiempo, la Ley General de Protección Civil de 2012 estableció que “se considera como delito grave la construcción, edificación, realización de obras de infraestructura y los asentamientos humanos que se lleven a cabo en una zona determinada sin elaborar un análisis de riesgos y, en su caso, definir las medidas para su reducción, tomando en consideración la normatividad aplicable y los Atlas municipales, de las entidades federativas y el nacional y no cuenten con la autorización de la autoridad correspondiente”; ^{139/} sin embargo, dado que la aplicación de las sanciones corresponde a los órdenes estatal y municipal de gobierno y, de acuerdo con el “Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018” en las leyes estatales en materia de protección civil, desarrollo urbano y procedimientos penales no se considera como delito grave la construcción, edificación, realización de obras de infraestructura y asentamientos humanos en zonas de riesgo, ^{140/} lo que obstaculiza la instrumentación de un ordenamiento territorial basado en el análisis de zonas de riesgo.

- Asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo

A pesar de que la SEDATU no dispuso de información respecto de los asentamientos ubicados en zonas de riesgo, el CENAPRED cuantificó las declaratorias de desastres por tipo de fenómeno, lo que permite identificar las zonas que, con frecuencia, tienen algún tipo de desastre natural o antrópicos. Los primeros comprenden los eventos geológicos e hidro-meteorológicos ^{141/} y los

139/ **Ley General de Protección Civil**, artículo 84.

140/ **Diario Oficial**, 30 de abril de 2014.

141/ Los fenómenos geológicos se clasifican en: vulcanismos, sismos, tsunamis, Inestabilidad de laderas, flujos, caídas o derrumbes, hundimientos y subsidencia.

Los hidro-meteorológicos se agrupan en: agrietamientos, ondas cálidas y gélidas, sequías, heladas, tormentas de granizo, tormentas de nieve, ciclones tropicales, tornados, tormentas de polvo, tormentas eléctricas y lluvias extremas

segundos se compone de los incidentes sanitario-ecológicos, químicos- tecnológicos y socio-organizativos.^{142/}

En el periodo 2013-2018, ocurrieron 9,744 fenómenos perturbadores que afectaron al territorio nacional, siendo los eventos hidro-meteorológico los que tuvieron una mayor frecuencia con el 85.0% (8,312 eventos), seguido de los geológicos con el 14.9% (1,457 eventos), que fueron los que tuvieron una TMCA positiva con el 10.4%, y por último los químicos con el 0.1% (5 eventos); asimismo, el total de aquéllos impactaron en 2,209 municipios, como se muestra a continuación:

142/ Los sanitarios-ecológicos comprenden: radiaciones, epidemias, plagas, contaminación del aire y del agua.
Los químicos- tecnológicos incluyen: las inundaciones pluviales, fluviales, costeras y lacustres; incendios, explosiones; derrames y fugas toxicas.
Los socio-organizativos se dividen en: contaminación del suelo, movimientos masivos (marchas peregrinaciones), terrorismo, sabotaje, vandalismo, accidentes aéreos, accidentes marítimos y terrestres.

RECURRENCIA DE FENÓMENOS PERTURBADORES, 2013-2018

Tipo de fenómeno /Entidad federativa	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	TMCA
Total de ocurrencia de fenómenos	2,193	1,258	1,280	1,067	2,412	1,564	9,774	(6.5)
Hidro-meteorológico	2,133	1,153	1,256	1,055	1,243	1,472	8,312	(7.1)
Geológico	56	105	23	12	1,169	92	1,457	10.4
Químico	4	0	1	0	0	0	5	n.a
Total de municipios	1,127	727	618	666	1,106	837	2,209*	(5.8)
Ocurrencia de fenómeno perturbadores s en los municipios que se encuentran dentro del SUN 2018								
Ocurrencia de fenómenos en los municipios del SUN	802	454	558	432	628	495	3,369	(9.2)
Participación respecto del total de ocurrencia (%)	36.6	36.1	43.6	40.5	26.0	31.6	34.5	(2.8)
Hidro-meteorológico	776	409	552	424	318	484	2,963	(9)
Geológico	24	45	5	8	310	11	403	(14.4)
Químico	2	0	1	0	0	0	3	n.a
Municipios que forman parte del SUN*	391	256	265	267	323	257	1,759*	(8.1)
Ocurrencia de los fenómenos en los municipios del SUN, por entidad federativa								
Veracruz	218	63	155	106	128	41	711	(28.4)
Chiapas	26	57	3	5	78	32	201	4.2
Chihuahua	30	23	30	46	33	32	194	1.3
Guerrero	77	30	12	20	25	16	180	(27.0)
Oaxaca	10	18	3	1	106	27	165	22.0
Puebla	18	0	6	26	92	15	157	(3.6)
Sonora	19	25	48	15	6	32	145	11.0
Coahuila	28	10	22	19	3	40	122	7.4
Jalisco	29	8	55	20	0	4	116	(32.7)
Zacatecas	15	26	16	30	15	13	115	(2.8)
Durango	11	24	22	26	4	14	101	4.9
México	12	29	11	20	10	16	98	5.9
Quintana Roo	12	23	27	5	0	25	92	15.8
Nuevo León	47	14	11	12	1	4	89	(38.9)
Baja California Sur	15	31	9	8	14	11	88	(6.0)
Colima	25	4	38	2	0	16	85	(8.5)
Michoacán	35	10	10	2	0	25	82	(6.5)
Tlaxcala	5	10	6	16	36	0	73	(100.0)
Tamaulipas	32	8	15	5	2	5	67	(31.0)
Morelos	6	2	14	0	40	0	62	n.a.
Sinaloa	20	6	10	6	0	16	58	(4.4)
San Luis Potosí	29	7	5	4	0	8	53	(22.7)
Tabasco	18	5	3	0	2	24	52	5.9
Guanajuato	32	0	0	9	0	5	46	(31.0)
Nayarit	19	0	14	1	0	12	46	(8.8)
Yucatán	0	0	0	0	0	40	40	n.a.
Ciudad de México	6	1	0	0	32	0	39	n.a.
Hidalgo	2	8	4	21	0	2	37	0.0
Campeche	0	5	0	1	1	10	17	n.a.
Aguaascalientes	0	6	6	4	0	0	16	n.a.
Baja California	0	1	1	1	0	10	13	n.a.
Querétaro	6	0	2	1	0	0	9	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la CONAPO con oficio núm. DA/540/2016 del 13 de septiembre de 2018, así como con la información del CENAPRED publicada en <http://www.atlasmnacionalderiesgos.gob.mx/apps/Declaratorias/>

* Cada municipio puede estar contado más de una vez si fueran afectados en más de un año.

n.a. No aplicable

Del total de ocurrencia de fenómenos que afectaron al país, el 34.5% (3,369 eventos) de los mismos se ubicaron en 702 de los 762 municipios que formaron parte del SUN 2018, con un promedio de 561.5 eventos por año. Los fenómenos hidro-meteorológico representaron el 87.9% de los eventos que perturbaron la estabilidad de las zonas urbanas. En lo referente a la ocurrencia de fenómenos en los municipios que formaron parte del SUN, por entidad federativa, se identificó que siete concentraron 52.0% (1,753 veces) de éstos, los cuales fueron Veracruz con el 21.1% (711

veces); Chiapas 6.0% (201 veces); Chihuahua 5.8% (194 veces); Guerrero 5.3% (180 veces); Oaxaca 4.9% (165 veces); Puebla 4.7% (157 veces), y Sonora con 4.3% (145 veces).

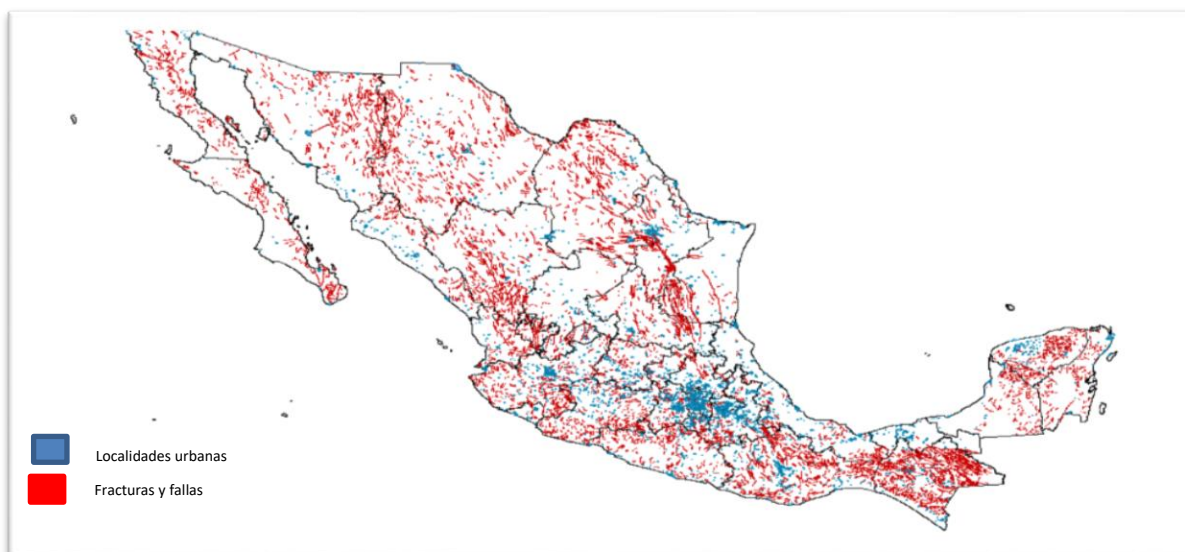
La frecuencia con la que se emitieron las declaratorias de desastres es una herramienta con la que la SEDATU podría identificar los asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo y planear los asentamientos que son prioritarios de apoyar para la elaboración de sus respectivos atlas municipales.

Debido a la carencia de información de las entidades evaluadas, para realizar el presente estudio y en particular lo referente al ordenamiento territorial, específicamente a la GIR, la ASF consultó al INEGI, con la finalidad de conocer las localidades urbanas que se ubicaron en zonas de alto riesgo,^{143/} ya que es un referente, al igual que el SUN, para que la SEDATU en conjunto con las dependencias, entidades federativas y municipios encargadas de ejecutar la política, elabore los programas de ordenamiento territorial y los estudios de reubicación de la población en zonas de riesgo.

De acuerdo con el Marco Geoestadístico en 2018 existieron 4,563 localidades urbanas a nivel nacional, de las cuales 205 se encuentran en zonas de fracturas por lo que se identifican como localidades con potencial de ser afectadas, de éstas el 52.2% (107) se concentró en cinco entidades federativas: Oaxaca con 19.0% (39), Estado de México 8.8% (18), Guerrero 8.8% (18), Michoacán 8.3% (17) y Chihuahua con el 7.3% (15). Asimismo, se identificaron 330 localidades ubicadas sobre fallas geológicas por lo que podrían ser susceptibles de daños, de las cuales el 49.4% (163) se agrupó en cinco estados de la república, Oaxaca con el 20.0% (66), Chiapas 9.7% (32), Guerrero 7.0% (23), Jalisco 6.7% (22) y Michoacán con el 6.1% (20). Como se puede observar son tres los estados que tiene recurrencia en ambos fenómenos, por lo que son más vulnerables a los desastres. Cabe señalar que la información de fracturas y fallas del INEGI no permite distinguir entre las que se encuentran activas o no.

143/ El INEGI define a las localidades urbanas como aquellas que cuentan con una población superior a 2, 500 habitantes, razón por la cual el concepto difiere al de ciudades realizado por la CONAPO.

LOCALIDADES URBANAS QUE SE UBICARON EN FRACTURAS Y FALLAS GEOLÓGICAS, 2018



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del INEGI consultada en la página <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825691035>, el 20 de noviembre de 2018.

Adicionalmente, el INEGI tiene a su cargo el Inventario Nacional de Fenómenos Geológicos, el cual contiene datos espaciales de procesos naturales o antropogénicos que repercuten en la vida de los asentamientos humanos, ya que ponen en peligro a la población y la infraestructura que se desarrolla en las ciudades, por lo que es importante estimar el grado de afectaciones que tienen. Al respecto, el INEGI proporcionó información de los fenómenos de erosión de costeras, movimientos en masa y subsidencia en las localidades urbanas.

Los fenómenos de erosión de costera se originan por la interacción de los procesos climáticos, biológicos, meteorológicos, hidrodinámicos y sedimentarios que moldean la morfología costera, también la intervención del ser humano puede causar o magnificar el suceso en mención.

Con la revisión del inventario nacional, se identificó que, a 2018, 43 localidades urbanas ubicadas en 15 entidades de la república se encuentran con potencial de ser afectadas por la erosión costera y que, en un radio de 500 metros, pudieran resultar afectadas aproximadamente 5,459,971 personas. Asimismo, tres entidades federativas son las más vulnerables, debido a que concentraron el 60.1% (3,280,157) de personas con potencial de ser afectadas por éste fenómeno: Baja California con el 30.2% (1,646,026 personas), Veracruz 15.1 (825,027 personas) y Quintana Roo con el 14.8% (809,104 personas).

LOCALIDADES URBANAS QUE FUERON POTENCIALMENTE
AFECTADAS POR EROSIÓN COSTERA, 2018



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del INEGI consultada en la página <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/mapas/geologia/>, el 21 de noviembre de 2018.

Los movimientos de masa se refieren al desplazamiento del terreno sobre pendientes a diferentes velocidades debido a factores naturales o humanos. Dichos fenómenos pudieran tener un impacto potencial en 220 localidades urbanas, ubicados en 14 entidades de la república y que en un radio de 500 metros afectarían aproximadamente a 12,728,110 personas, siendo tres estados los que concentran un mayor número de población con el 62.0% (7,897,509) del total: la Ciudad de México con el 30.6% (3,888,838 personas), Nuevo León con el 18.8% (2,387,004 personas) y Veracruz con el 12.7%(1,621,667 personas).

LOCALIDADES URBANAS QUE FUERON POTENCIALMENTE
AFECTADAS POR MOVIMIENTOS DE MASA, 2018



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del INEGI consultada en la página <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/mapas/geologia/>, el 21 de noviembre de 2018.

Los fenómenos de subsidencia corresponden al hundimiento gradual o ruptura del terreno, que en áreas urbanas afecta edificios e infraestructura y, en consecuencia, existe vulnerabilidad en la población, así como en el aumento de los costos de mantenimiento. Al respecto, en el inventario se identificaron 69 localidades urbanas de 16 estados de la república susceptibles de este fenómeno, que en un radio de 500 metros podría afectar aproximadamente a 23,880,130 personas, siendo cuatro estados los que concentran el 66.2% (15,804,185) de los habitantes con potencialidad de ser afectados: el Estado de México con el 23.2% (5,59,271 habitantes), la Ciudad de México 22.4% (5,345,014 habitantes), Jalisco.2% (2,673,821 habitantes) y Guanajuato con el 9.4% (2,236,079 habitantes).

LOCALIDADES URBANAS QUE FUERON POTENCIALMENTE
AFECTADAS POR FENÓMENOS DE SUBSIDENCIA, 2018



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del INEGI consultada en la página <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/mapas/geologia/>, el 21 de noviembre de 2018.

Los datos que aporta el INEGI en cuanto a las localidades urbanas que se ubican en fallas, fracturas geológicas, erosión costera, movimientos de masa y fenómenos de subsidencia de origen natural y antrópico, se refiere a información que puede ser aprovechada por las dependencias encargadas de planear el ordenamiento territorial para elaborar diagnósticos, con la finalidad de identificar las prioridades de los asentamientos humanos en zonas urbanas que se encuentran en zonas de riesgo y establecer metas para el ordenamiento o reubicación de las mismas.

En conclusión, la ASF considera que, el ordenamiento territorial basado en la identificación de las zonas de riesgo tiene un papel fundamental para prevenir que los asentamientos humanos sean vulnerables ante los fenómenos perturbadores; sin embargo, durante el periodo de evaluación no se registraron avances relevantes en la materia, dado que la SEDATU y el CENAPRED no se coordinaron para la revisión o aprobación de los atlas municipales de riesgos, ya que la primera dependencia contó con 195 y la segunda con 149, de los cuales coinciden entre sí 130. Asimismo, los atlas no han sido actualizados a la fecha de la realización de esta evaluación, y no se contó con un diagnóstico de asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo, con el cual se establecieran metas para priorizar los subsidios a los municipios para elaborar dichos atlas.

Por otra parte, dado que la SEDATU no proporcionó información de los programas de ordenamiento territorial estatales y municipales que apoyó y de los estudios de reubicación de la población en zonas de riesgo para identificar los niveles de riesgo, no se pudo evaluar la efectividad ni los avances de los mismos para ordenar el territorio, con la finalidad de prevenir los riesgos. Por lo anterior, no fue posible afirmar que la orientación del Gobierno Federal mediante la GIR tuvo un efecto positivo en el ordenamiento territorial orientado a la mitigación de la vulnerabilidad de la población, sus bienes y la infraestructura ante los fenómenos perturbadores.

3.3. Desarrollo urbano

3.3.1. Fundación y crecimiento

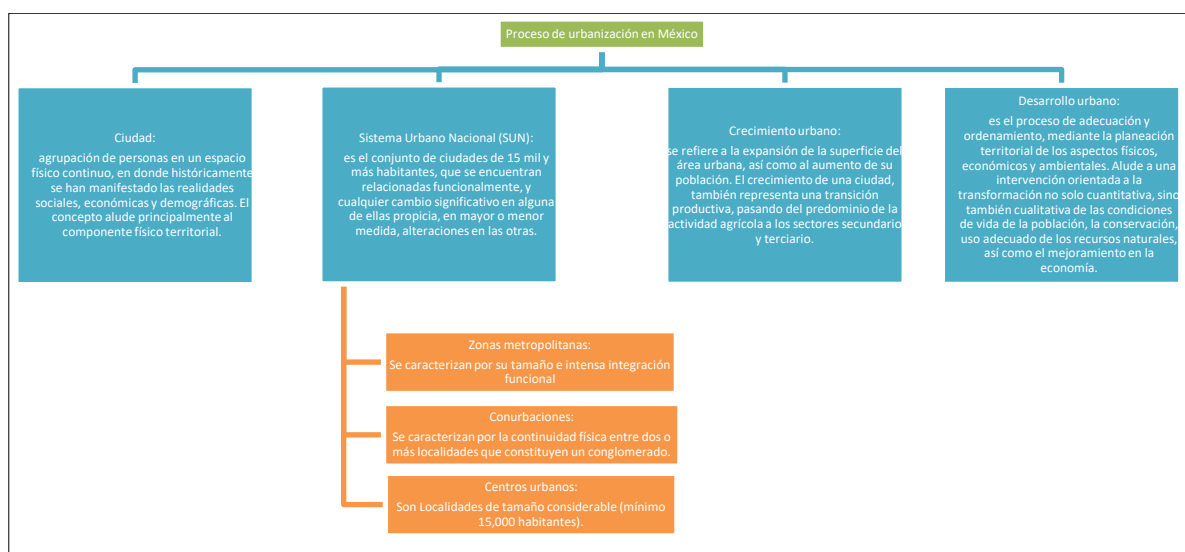
En este apartado se analizarán las acciones realizadas por la SEDATU, CONAVI, FONHAPO, referentes al SUN de 2018, particularmente de las 36 ciudades nuevas incorporadas a dicho sistema, los perímetros de contención urbana, las declaratorias de emergencia declaradas en estas ciudades; los subsidios otorgados en materia de vivienda y soluciones habitacionales, acciones de coordinación, así como la conservación y mejoramiento de las zonas metropolitanas, conurbaciones y centros urbanos.

Para analizar la fundación y crecimiento de las ciudades en México es importante señalar existen opiniones discordantes entre las entidades y dependencias responsables de la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, respecto del número de ciudades existentes en México, ya que la SEDATU señaló, mediante el oficio núm. II-200-00001204 del 21 de septiembre de 2018, que aún no es posible la actualización del Sistema Urbano Nacional (SUN), ^{144/} debido a que los resultados del Censo Intercensal 2015 únicamente presentan información por municipio y no por localidad.

Por su parte, la Secretaría General del Consejo Nacional de Población, mediante el oficio núm. DA/540/2016 del 13 de septiembre de 2018, señaló que actualizó la base de los centros urbanos, mediante proyecciones de la población por localidad 2010-2030, y para el caso de las conurbaciones, realizó un “barrido” nacional de los polígonos del Marco Geoestadístico Nacional 2017, a fin de identificar las localidades Geoestadísticas entre las que existe continuidad física. Por ello, identifica tres tipos de ciudades actualmente en el país, como se muestra a continuación:

144/ La SEDATU en colaboración con la Secretaría General del Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía actualizó los criterios de delimitación de zonas metropolitanas (74); no obstante: la SEDATU no proporcionó información relativa al número de conurbaciones y centros urbanos actualizados a 2018.

CONCEPTOS RELACIONADOS CON EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN MÉXICO



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la Secretaría General del Consejo Nacional de Población, por medio del oficio núm. DA/540/2016 del 13 de septiembre de 2018 y del Catálogo del Sistema Urbano Nacional 2012, publicado en la página web <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/>, y consultado el día 24 de septiembre de 2018.

Aunado lo anterior, existen diferencias importantes respecto de la homologación de una metodología para la construcción de un índice de urbanismo único, puesto que para la Secretaría General del Consejo Nacional de Población una ciudad es considerada como tal cuando acumula 15 mil o más habitantes, esto es porque de acuerdo con la dependencia los sectores económicos secundario y terciario incrementan su equipamiento y niveles de producción en estas localidades. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía distingue lo urbano de lo rural usando como parámetro las localidades de 2,500 habitantes, esto se debe a que es un indicador internacional que facilita la comparabilidad entre países.^{145/} A pesar de no contar con una definición única formal respecto de los criterios para identificar la conformación, fundación y crecimiento de las ciudades en México se optó por utilizar el SUN de 2018, elaborado por el CONAPO, puesto que es la información disponible respecto de las ciudades en México más actualizada.

145/ Existen dos estudios vinculados directamente con el Sistema Urbano Nacional, uno de ellos corresponde a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el otro a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Ambos presentan listados de ciudades con criterios propios y diferente uno del otro.

A) Fundación

Durante el periodo 2012-2018 ^{146/}, un total de 36 asentamientos humanos pasaron a ser considerados ciudades, de las cuales siete son conurbaciones y 29 centros urbanos, cuatro en Michoacán, Nayarit y Veracruz; tres en Baja California Sur, Chiapas y Sonora; dos en Chihuahua, Jalisco y Tlaxcala, y una en Campeche, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Yucatán y Zacatecas, como se muestra en el cuadro siguiente:

NUEVAS CIUDADES INCORPORADAS AL SISTEMA URBANO NACIONAL, 2018				
Núm.	Nombre	Entidad federativa	Tipo de ciudad	Población ^{1/}
1	Loreto	Baja California Sur	Centro urbano	20,287
2	Santa Rosalía	Baja California Sur	Centro urbano	15,797
3	Guerrero Negro	Baja California Sur	Centro urbano	15,105
4	Calkiní	Campeche	Centro urbano	16,450
5	Huehuetán	Chiapas	Conurbación	15,680
6	Acala	Chiapas	Centro urbano	15,111
7	Pichucalco	Chiapas	Conurbación	15,075
8	Guachochi	Chihuahua	Centro urbano	17,617
9	Ascensión	Chihuahua	Centro urbano	17,455
10	Ciudad Manuel Doblado	Guanajuato	Centro urbano	15,061
11	Zimapán	Hidalgo	Centro urbano	15,282
12	San Julián	Jalisco	Conurbación	16,904
13	Tizapán el Alto	Jalisco	Centro urbano	15,915
14	San Felipe Coamango-San Juan Tuxtepec	México	Conurbación	14,782
15	La Mira	Michoacán	Centro urbano	17,391
16	Nuevo San Juan Parangaricutiro	Michoacán	Centro urbano	16,218
17	Cherán	Michoacán	Centro urbano	16,026
18	Quiroga	Michoacán	Centro urbano	15,309
19	Tecuala	Nayarit	Centro urbano	16,809
20	Las Varas	Nayarit	Centro urbano	16,601
21	La Peñita de Jaltemba	Nayarit	Conurbación	16,291
22	Ruíz	Nayarit	Centro urbano	16,039
23	Asunción Nochixtlán	Oaxaca	Centro urbano	15,464
24	Cerritos	San Luis Potosí	Centro urbano	16,308
25	Sonoyta	Sonora	Centro urbano	15,632
26	Pueblo Yaqui	Sonora	Centro urbano	15,463
27	Villa Juárez	Sonora	Centro urbano	15,384
28	Benito Juárez (San Carlos)	Tabasco	Conurbación	18,795
29	Tlaxco	Tlaxcala	Centro urbano	17,350
30	Villa de El Carmen Tequexquitla	Tlaxcala	Centro urbano	16,218
31	Juan Rodríguez Clara	Veracruz	Centro urbano	16,618
32	Cuitláhuac	Veracruz	Conurbación	15,527
33	General Miguel Alemán	Veracruz	Centro urbano	15,360
34	Sayula de Alemán	Veracruz	Centro urbano	15,205
35	Chemax	Yucatán	Centro urbano	17,149
36	Miguel Auza	Zacatecas	Centro urbano	15,675

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por el Consejo Nacional de Población, mediante el oficio núm. DA/540/2016 del día 13 de septiembre de 2018.

1/ Corresponde a la población estimada para 2018, mediante “Proyecciones de población por localidad 2010-2030” del Consejo Nacional de Población.

146/ Se consideraron los datos contenidos en el Sistema Urbano Nacional 2012, para el caso de 2013, y el Sistema Urbano Nacional 2018, para el caso de 2017, puesto que no existen fuentes de información oficiales respecto de la fundación y crecimiento de las ciudades en México, para cada uno de los años del alcance temporal de la evaluación, que corresponden al periodo 2013-2017.

Para el periodo 2012-2018, el número de ciudades en México registró una tasa media de crecimiento medio anual del 1.6%, al pasar de 365 ciudades en 2012 a 401 ciudades en 2018. De las 36 nuevas ciudades incorporadas al SUN de 2018, el 80.6% (29) son centros urbanos y el 19.4% (7) restante son conurbaciones.

De las 401 ciudades de 15,000 mil habitantes y más, 74 son zonas metropolitanas, 132 conurbaciones y 195 centros urbanos. Las primeras congregan 78.3 millones de habitantes, las segundas 7.0 millones de habitantes y los centros urbanos 7.3 millones de habitantes, dando un total 92.6 millones de personas habitando en zonas urbanas, 11.4 millones de personas más que en 2012. Lo cual exige mayor atención en materia no sólo en servicios de salud, educación y empleo, sino también dotación de transporte público, calles, espacios públicos, abasto de agua, vivienda y reservas territoriales.

Perímetros de Contención Urbana (PCU)

Los PCU son una herramienta del Gobierno Federal para orientar los subsidios a las viviendas mejora ubicadas, próximas al empleo y los servicios urbanos dentro de las ciudades existentes en México;^{147/} se clasifican de la manera siguiente:

CLASIFICACIÓN DE LOS PERÍMETROS DE CONTENCIÓN URBANA, 2018

Contorno	Clasificación	Definición
Intraurbano (U1)	U1a	Contiene 1 o más centros de salud, escuelas primarias y secundarias.
	U1b	Contiene las fuentes de empleo y algunos servicios básicos.
Primer Contorno (U2)	U2a	Se localizan los servicios e infraestructura de agua potable en un 75% de las viviendas, con densidad mayor a 20 viviendas/hectárea y cuentan con 1 o más centros de salud, escuelas primarias y secundarias.
	U2b	Se ubican los servicios e infraestructura de agua potable en un 75% de las viviendas, con densidad mayor a 20 viviendas/hectáreas, y con al menos 1 escuela o centro de salud en el área.
Segundo Contorno (U3)	U3	Constituyen las áreas de crecimiento contiguas al área urbana consolidada.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del “Modelo de Geoestadístico para la Actualización de los Perímetros de Contención Urbana 2018” de la Comisión Nacional de Vivienda, publicada en la página web https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/323564/PCU_2017_.pdf, y consultada el 15 de octubre de 2018.

147/ CONAVI, 2018, “Modelo Geoestadístico para la Actualización de los Perímetros de Contención Urbana”, Comisión Nacional de vivienda, México.

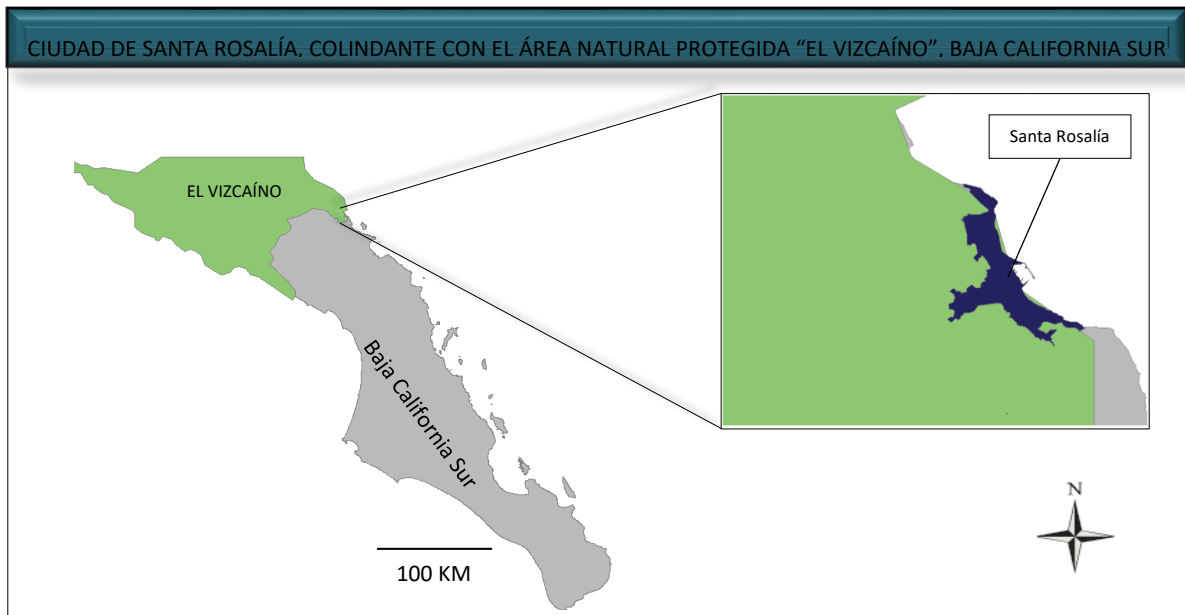
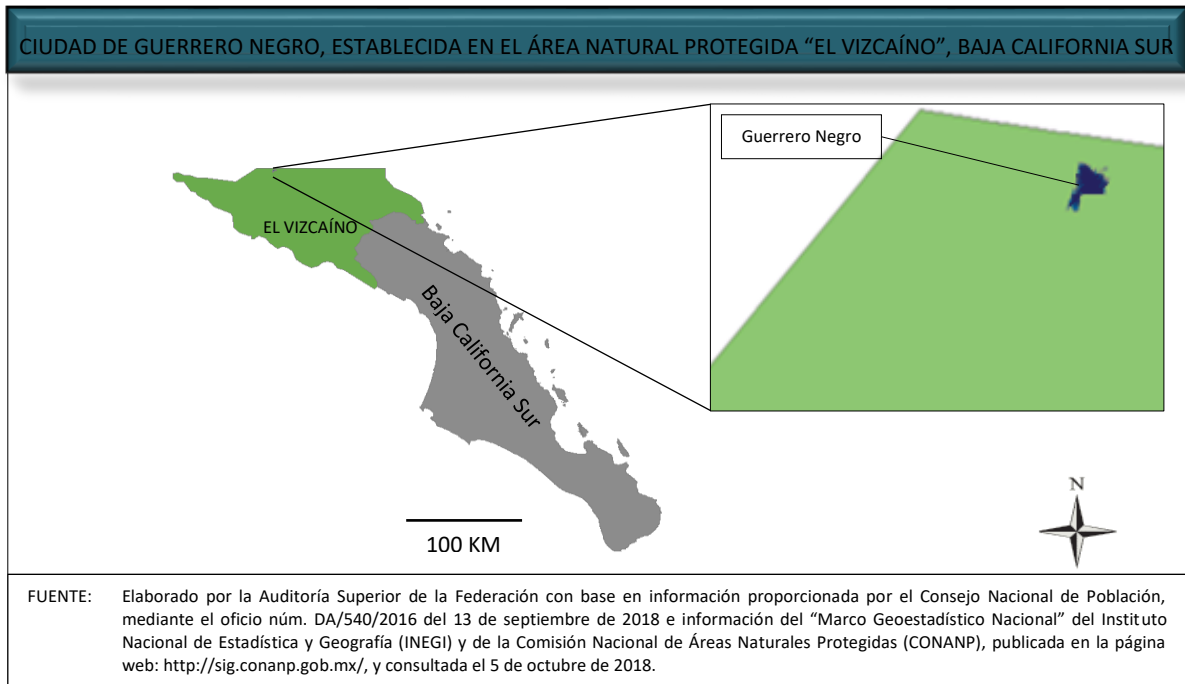
Los PCU identifican las reservas territoriales con fines habitacionales, respecto de los requerimientos y disponibilidad de suelo para vivienda, las cuales deben de cumplir con los criterios siguientes:

CRITERIOS PARA ESTABLECER LAS RESERVAS TERRITORIALES DENTRO DE LOS PCU, 2018

Reservas territoriales	Criterio
En U1	• Cuando al menos el 20% del predio se localiza en alguno de los perímetros de U1a y U1b.
En U2	• Cuando al menos el 20% del predio se localiza en alguno de los perímetros de U2a y U2b.
En U3	• Cuando el predio intersecta el perímetro U3 en un 10% del total de su superficie.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del “Modelo de Geoestadístico para la Actualización de los Perímetros de Contención Urbana 2018” de la Comisión Nacional de Vivienda, publicada en la página web https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/323564/PCU_2017_.pdf, y consultada el 15 de octubre de 2018.

De los 36 asentamientos humanos que pasaron a ser considerados ciudades en el SUN de 2018, 75% (27 ciudades) se identificó que su PCU no cumplió con los criterios de selección para desarrollar viviendas mejor ubicadas; 16.5% (seis ciudades) no contó con PCU definidos; 3% (una ciudad) contó con un PCU acorde con la expansión territorial, y el 5.5% restante (2 ciudades) contó con PCU que se intersecan con un área natural protegida. Estas dos últimas son Santa Rosalía y Guerrero Negro, ambas ubicadas en el estado de Baja California Sur, como se observa a continuación:



Las ciudades de Santa Rosalía y Guerrero Negro están ubicadas en el municipio de Mulegé, del estado de Baja California Sur, tienen una población de 15,797 y 15,105 habitantes, respectivamente. Ambas ciudades se intersecan con el Área Natural Protegida (ANP) "El Vizcaíno",^{148/} que tiene una superficie de 2,546,790 hectáreas, lo que la hace la más extensa de México y

^{148/} Esta reserva de la Biosfera cuenta con una zonificación compuesta por 16 zonas núcleo, con una superficie de 362,438 hectáreas, destinadas a la educación ambiental, científicas, recreativas y turísticas. El resto de la reserva está conformada por zonas de amortiguamiento, compuestas por 2,184,351 hectáreas, que tienen por objeto mantener y mejorar las condiciones de los ecosistemas, así como la continuidad de los procesos ecológicos.

representa el 11% del total de la superficie de áreas naturales protegidas en el país. A continuación, se presentan las tasas de Transformación de las Cubiertas Forestales de esta ANP.^{149/}

TASA DE TRANSFORMACIÓN DE LAS CUBIERTAS FORESTALES DEL ÁREA NATURAL PROTEGIDA “EL VIZCAÍNO”

Periodo	Tasa de transformación (%)	Hectáreas por año	Valoración de la tasa	Año de reporte
2000	0.0092	192	Pérdida	2012
2001	0.0092	192	Pérdida	2012
2002	0.0092	192	Pérdida	2012
2003	0.0092	192	Pérdida	2012
2004	0.0092	192	Pérdida	2012
2005	0.0092	192	Pérdida	2012

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas “Tasa de Transformación del Hábitat en la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno”, publicada en la página web: <https://simec.conanp.gob.mx/tasa.php>, y consultada el 11 de octubre de 2018.

Las causas de la pérdida de las cubiertas forestales del ANP son originadas por fenómenos naturales, pero, en mayor proporción, por las actividades antropogénicas desarrolladas de manera creciente en la región y la falta de planes y programas para controlar y reorientar la actividad humana hacia la sustentabilidad.^{150/}, por lo que de seguir esta tendencia no se podrá preservar los recursos naturales renovables que representan un potencial de aprovechamiento para el desarrollo económico de la región y de México.

Declaratorias de emergencias

Las declaratorias de emergencia están dirigidas a la atención de la vida y la salud de la población en general;^{151/} éstas se clasifican de la siguiente manera:

TIPOS DE DECLARATORIAS DE EMERGENCIA

TIPO	Definición
Geológicas	• Sismo, erupción volcánica, alud, maremoto y deslave. • Sequía atípica e impredecible, ciclón (en sus diferentes manifestaciones: depresión tropical, tormenta tropical y huracán), lluvia torrencial, nevada y granizada, inundación atípica y tornado.
Hidrometeorológicas	
Otras	• Incendio Forestal.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), publicada en la página web: <http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/>, y consultada el 24 de octubre de 2018.

En cuanto a las declaratorias de emergencia decretadas en las 36 nuevas ciudades incorporadas al SUN de 2018, se observa que, en el periodo 2013-2018, éstas registraron una tasa media de

149/ Corresponde al análisis del cambio de uso de suelo, mediante imágenes de satélite.

150/ CONANP, (2012), “Reserva de la Biosfera El Vizcaíno”, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), publicado en la página web: <https://simec.conanp.gob.mx/tasa.php>, el 29 de agosto de 2013, y consultado el 11 de octubre de 2018.

151/ SEGOB, (2018), “Preguntas frecuentes”, Secretaría de Gobernación (SEGOB), publicado en la página web: <http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/>, y consultado el 24 de octubre de 2018.

crecimiento anual de 0.6%, al pasar de 32 en 2013 a 33 en 2018. Cuyos resultados se presentan a continuación:

DECLARATORIAS DE EMERGENCIA DECRETADAS EN LAS NUEVAS CIUDADES INCORPORADAS AL SISTEMA URBANO NACIONAL, 2013-2018

Nombre	Entidad Federativa	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Loreto	Baja California Sur	3	5	1	1	3	2	15
Santa Rosalía ¹	Baja California Sur	4	5	2	2	3	2	18
Guerrero Negro ²	Baja California Sur	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0
Calkiní	Campeche	0	0	0	0	0	2	2
Huehuetán	Chiapas	1	3	0	0	4	0	8
Acala	Chiapas	0	0	0	0	3	2	5
Pichucalco	Chiapas	0	0	2	0	1	4	7
Guachochi	Chihuahua	1	1	5	3	4	2	16
Ascensión	Chihuahua	0	1	0	3	4	2	10
Ciudad Manuel Doblado	Guanajuato	1	0	0	2	0	0	3
Zimapán	Hidalgo	0	0	0	1	0	0	1
San Julián	Jalisco	0	0	0	1	0	0	1
Tizapán el Alto ³	Jalisco	1	0	0	0	0	0	1
San Felipe Coamango-San Juan Tuxtepec ⁴	México	0	1	0	0	0	0	1
La Mira ⁵	Michoacán	3	0	1	0	0	0	4
Nuevo San Juan Parangaricutiro	Michoacán	0	0	1	0	0	2	3
Cherán	Michoacán	0	0	1	0	0	0	1
Quiroga	Michoacán	0	1	0	0	0	1	2
Tecuala	Nayarit	3	0	2	0	0	2	7
Las Varas ⁶	Nayarit	1	0	2	0	0	2	5
La Peñita de Jaltemba ⁷	Nayarit	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0
Ruiz	Nayarit	1	0	1	0	0	0	2
Asunción Nochixtlán	Oaxaca	0	0	0	0	2	0	2
Cerritos	San Luis Potosí	1	1	0	0	0	0	2
Sonoyta ⁸	Sonora	2	2	2	0	0	2	8
Pueblo Yaqui ⁹	Sonora	1	0	5	1	1	2	10
Villa Juárez	Sonora	1	0	0	0	0	0	1
Benito Juárez (San Carlos) ¹⁰	Tabasco	2	0	0	0	0	3	5
Tlaxco	Tlaxcala	2	2	1	2	0	0	7
Villa de El Carmen Tequexquitla	Tlaxcala	0	1	0	1	0	0	2
Juan Rodríguez Clara	Veracruz	0	0	2	2	4	0	8
Cuitláhuac	Veracruz	0	0	0	2	1	0	3
General Miguel Alemán ¹¹	Veracruz	3	0	1	0	1	0	5
Sayula de Alemán	Veracruz	0	0	2	0	0	0	2
Chemax	Yucatán	0	0	0	0	0	2	2
Miguel Auza	Zacatecas	1	2	0	2	1	1	7
Total		32	25	31	23	32	33	176

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de “Base de datos sobre declaratorias de emergencia, desastre y contingencia publicado en la página web: <http://www.atlasmayorriesgos.gob.mx/>, y consultado el día 21 de septiembre de 2018.

1 Contiene las declaratorias del municipio de Mulegé.

2 A fin de evitar duplicidad, las declaratorias de esta localidad se contabilizaron en Santa Rosalía, ya que ambas localidades pertenecen al municipio de Mulegé y la información no está disponible por localidad.

3 Se consideró la declaratoria de emergencia por la presencia de lluvia severa provocada por tormenta tropical y huracán, ocurrida los días 14, 15 y 16 de septiembre de 2013, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de septiembre de 2013.

4 Se registraron las declaratorias del municipio de Chapa de Mota.

5 Se contabilizaron las declaratorias del municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán.

6 Se incluyeron las declaratorias del municipio de Compostela.

7 A fin de evitar duplicidad, las declaratorias de esta localidad se contabilizaron en Las Varas, ya que ambas localidades pertenecen al municipio de Compostela y la información no está disponible por localidad.

8 Se registraron las declaratorias del municipio de Plutarco Elías Calles.

9 se contabilizaron las declaratorias del municipio de Cajeme.

10 Contiene las declaratorias del municipio de Macuspana.

11 Se consideraron las declaratorias del municipio de Atoyac.

n.a. no aplica.

De la tabla anterior destaca que de las entidades federativas en que se decretaron declaratorias de emergencia y que albergan nuevas ciudades incorporadas al SUN de 2018, 33 fueron en Baja California Sur; 26 en Chihuahua; 20 en Chiapas; 19 en Sonora; 18 en Veracruz; 14 en Nayarit; 10 en

Michoacán; 9 en Tlaxcala; 7 en Zacatecas; 5 en Tabasco; 3 en Guanajuato; 2 en Campeche, Jalisco, Oaxaca, San Luis Potosí y Yucatán; y 1 en Hidalgo y el Estado de México.

En el periodo 2013-2018, la SEDATU firmó 4 convenios de coordinación con entidades federativas y municipios (los cuales se describen en el apartado de ordenamiento territorial de esta evaluación), de los cuales 4 convenios de coordinación realizados por la dependencia, no se identificó que alguno de éstos estuviera dirigido a atender las declaratorias de emergencia decretadas en las 36 nuevas ciudades incorporadas al SUN de 2018.

Crecimiento

Respecto del tamaño de las ciudades que componen el SUN de 2018, dos superaron los 5.0 millones de personas, estas son: la del Valle de México, la cual está compuesta por la Ciudad de México, el Estado de México y el Estado de Hidalgo, con un total de 21.8 millones de habitantes (23.5% de la población total del SUN de 2018), le siguieron la ciudad de Jalisco, conformada por Guadalajara, que concentró un total de 5.0 millones de personas (5.5% de la población total del SUN 2018); ambas ciudades son también consideradas zonas metropolitanas.

13 ciudades tienen entre 1,000,000 y 4,999,999 millones de habitantes, éstas son Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Juárez, La Laguna, Querétaro, Mérida, San Luis Potosí, Mexicali, Aguascalientes y Cuernavaca, donde residieron un total de 23.8 millones de personas (25.7% de la población total del SUN de 2018) y son consideradas zonas metropolitanas.

22 ciudades tienen entre 500,000 y 999,999 millones de habitantes, éstas son Chihuahua, Culiacán, Tampico, Saltillo, Acapulco, Morelia, Hermosillo, Veracruz, Cancún, Tuxtla Gutiérrez, Villahermosa, Reynosa, Xalapa, Celaya, Oaxaca, Durango, Pachuca, Tlaxcala-Apizaco, Poza Rica, Ensenada, Matamoros y Tepic, las cuales concentraron un total de 17.1 millones de personas (18.5% de la población total del SUN de 2018) y están catalogadas como zonas metropolitanas.

64 ciudades tienen entre 100,000 y 4,999,999 miles de habitantes, éstas son Mazatlán, Cuautla, Puerto Vallarta, Orizaba, Nuevo Laredo, Irapuato, Colima-Villa de Álvarez, Minatitlán, Coatzacoalcos, Zacatecas-Guadalupe, Monclova-Frontera, Tapachula, Ciudad Victoria, Ciudad Obregón, Córdoba, Tehuacán, Chilpancingo, La Paz, Uruapan, Campeche, Los Mochis, Tulancingo, Zamora, La Piedad-Pénjamo, Chetumal, Nogales, Guaymas, Tula, Playa del Carmen, Delicias, San

Francisco del Rincón, Piedras Negras, Ciudad del Carmen, Tianguistenco, Guanajuato, San Cristóbal de las Casas, San Luis Río Colorado, Tehuantepec, Ocotlán, Salamanca, Manzanillo, Tecomán, San Juan del Río, Ciudad Acuña, Rio verde, Fresnillo, Ciudad Valles, Teziutlán, Cuauhtémoc, Navojoa, Hidalgo del Parral, Iguala de la Independencia, Acayucan, Ciudad Lázaro Cárdenas, Tuxpan de Rodríguez Cano, Cárdenas, Moreleón-Uriangato, San Juan Bautista Tuxtepec, Comitán de Domínguez, Lagos de Moreno, Ciudad Guzmán, San José del Cabo, Tepatitlán de Morelos y Apatzingán de la Constitución, concentrando un total de 15.8 millones de personas (16.3% de la población total del SUN de 2018). Finalmente, 300 ciudades tuvieron entre 15,000 y 99,999 habitantes, los resultados se presentan a continuación:

NÚMERO DE CIUDADES Y POBLACIÓN POR TAMAÑO DE POBLACIÓN, SEGÚN TIPO DE CIUDAD, 2018
 (ciudades y habitantes)

Tamaño de población	Total		Zonas metropolitanas		Conurbaciones		Centros urbanos		% de la población total del SUN
	cantidad	Población	Unidades	Población	Unidades	Población	Unidades	Población	
5 millones o más	2	26,861,070	2	26,861,070	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	29.0
1 millón a 4 999 999	13	23,807,517	13	23,807,517	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	25.7
500 mil a 999 999	22	17,103,639	22	17,103,639	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	18.5
100 mil a 499 999	64	15,080,328	37	10,518,181	14	2,781 828	13	1,780,318	16.3
50 mil a 99 999	46	3,033,754	n.a.	n.a.	22	1,466 501	24	1,567,253	3.3
15 mil a 49 999	254	6,722,834	n.a.	n.a.	96	2,769 605	158	3,953,229	7.2
Total	401	92,609,142	74	78,290,407	132	7,017,934	195	7,300,800	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por el Consejo Nacional de Población, mediante el oficio núm. DA/540/2016 del día 13 de septiembre de 2018.

En el periodo 2013-2018, las ciudades que constituyen el SUN registraron tasas de crecimiento medio anual en el rango que va de los 5.0 puntos porcentuales a -0.9 puntos porcentuales, como se muestra a continuación:

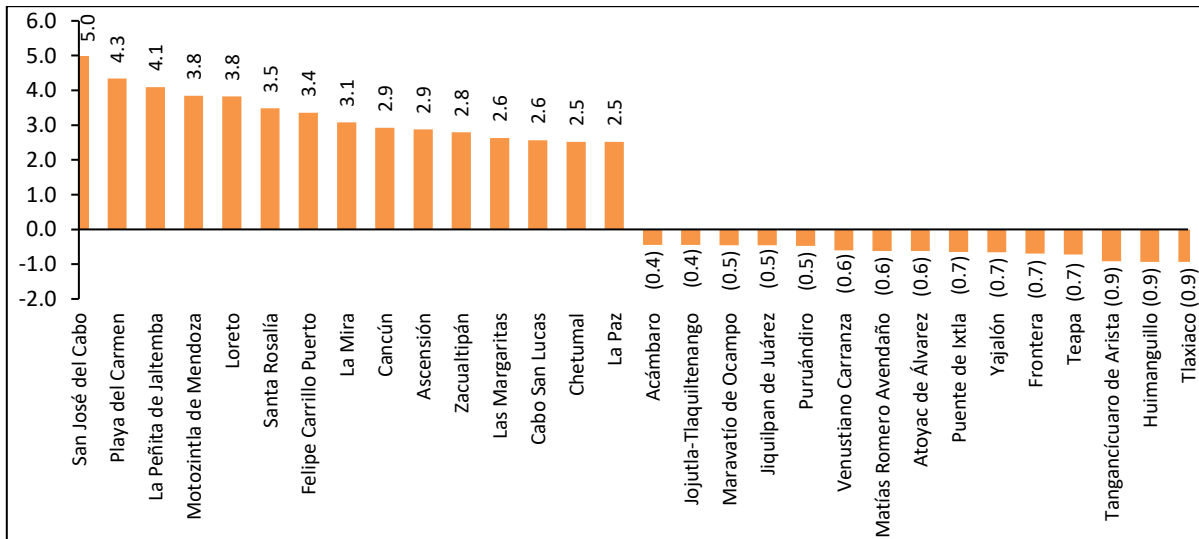
TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL EN LAS CIUDADES DEL SUN DE 2018

Rango	Número de ciudades
4.0 a 5.0	3
3.0 a 3.9	5
2.0 a 2.9	26
1.0 a 1.9	195
0.0 a 1.0	137
-0.1 a -0.9	35
Total	401

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por el Consejo Nacional de Población, mediante el oficio núm. DA/540/2016 del 13 de septiembre de 2018.

De las 401 ciudades del SUN de 2018, 30 tuvieron las mayores tasas de crecimiento-decrecimiento anual medio, las cuales se presentan a continuación:

CIUDADES CON LAS MAYORES TASAS DE CRECIMIENTO-DECRECIMIENTO MEDIO ANUAL, 2018

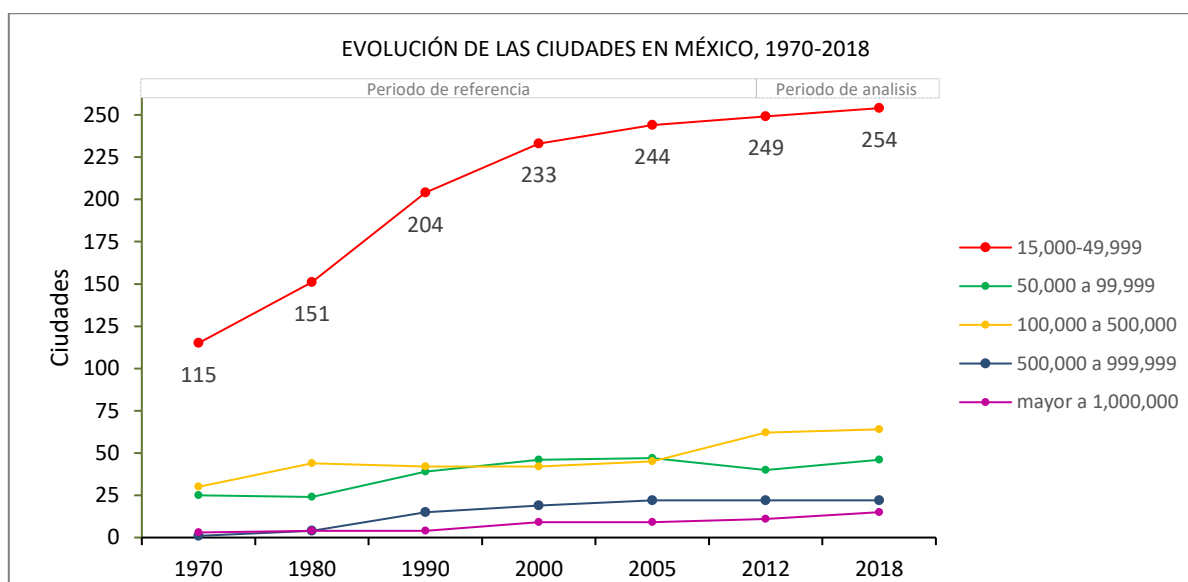


FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por el Consejo Nacional de Población, mediante el oficio núm. DA/540/2016 del 13 de septiembre de 2018.

De las ciudades que reportaron mayores tasas de crecimiento, 5 se encuentran en Baja California Sur; 4, en Quintana Roo; 2, en Chiapas; 1, en Chihuahua; 1, en Hidalgo; 1, en Michoacán de Ocampo, y una, en Nayarit. De las que reportaron las mayores tasas de decrecimiento, 4 se

encuentran ubicadas en Michoacán de Ocampo; 3, en Tabasco; 2, en Chiapas; 2, en Morelos; 2, en Oaxaca; 1, en Guanajuato, y una en Guerrero.

Durante el periodo 1970-2005, el proceso de urbanización en México se caracterizó por un acelerado crecimiento vinculado al modelo de sustitución de importaciones y a la industrialización ^{152/}, ejemplo de ello es que las ciudades de 15,000 a 49,000 miles habitantes registraron una tasa media de crecimiento anual del 2.2%, al pasar de 115 en 1970 a 244 ciudades en 2005, como se observa a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del libro “Los Grandes Problemas de México: Desarrollo Urbano y Regional” del Colegio de México 2010, y el Sistema Urbano Nacional de 2012 y 2018, publicado por la Secretaría General del Consejo Nacional de Población, publicado en la página web: <http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/>, y consultado el 5 de octubre de 2018.

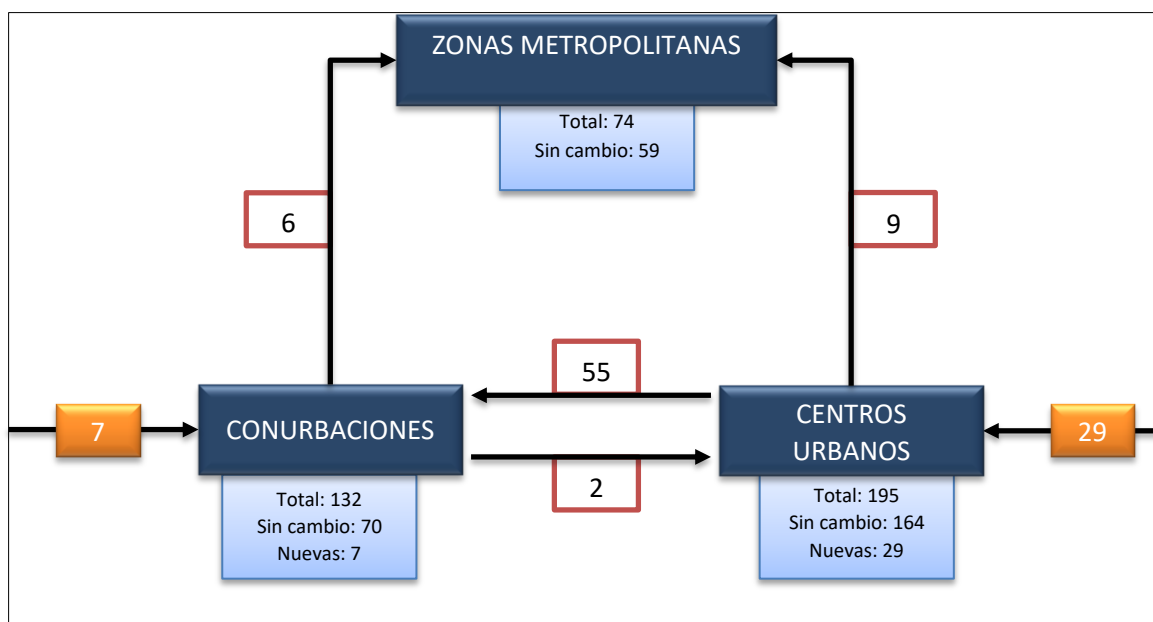
Nota: A fin de homologar la información contenida en el Sistema Urbano Nacional de 2012 y 2018, ara el periodo 1970-2005 se sumaron las ciudades de 15,000 a 19,999 miles de habitantes y de 20,000 a 49,999 miles de habitantes se contabilizaron en el intervalo de 15,000 a 49,999 mil habitantes. Para las ciudades de 1,000,000 a 4,999,999 miles de habitantes y de 5,000,000 o más miles de habitantes se contabilizaron en el intervalo de mayor a 1,000,000 de habitantes.

En 2012, se identificaron un total de 384 ciudades en México de más de 15,000 mil habitantes ^{153/}, de las cuales 59 eran zonas metropolitanas, 78 conurbaciones y 247 centros urbanos. En las cuales habitaban 81.2 millones de personas, lo que representaba 72.3% de la población total en el país, confirmando que México había alcanzado un alto grado de urbanización. Durante el periodo 2013-2018, el SUN ha sufrido una serie de incorporaciones y reclasificaciones de ciudades, cuyos resultados se muestran a continuación:

152/ CONAPO, 2012, “Catálogo del Sistema Urbano Nacional 2012”, Consejo Nacional de Población, México.

153/ Para analizar el periodo de la presente evaluación (2013-2017) se consideraron los datos contenidos en el Sistema Urbano Nacional 2012, para el caso de 2013, y el Sistema Urbano Nacional 2018, para el caso de 2017, puesto que no existen fuentes de información oficiales respecto de la fundación y crecimiento de las ciudades para cada uno de los años del alcance temporal de la evaluación.

INCORPORACIONES Y RECLASIFICACIONES EN EL SUN, 2012-2018



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del Sistema Urbano Nacional 2018, proporcionado por el Consejo Nacional de Población, mediante el oficio núm. DA/540/2016 del día 13 de septiembre de 2018.

■ De nueva creación.
 □ Sólo se movieron de categoría.

El SUN de 2018 está constituido por 401 ciudades: 74 son zonas metropolitanas, de las cuales 59 no tuvieron modificaciones y 15 corresponden a reclasificaciones de 6 conurbaciones y 9 centros urbanos; 132 son conurbaciones, de las cuales 70 no tuvieron cambios, 7 son de nueva creación y 55 centros urbanos que se reclasificaron en la categoría de conurbaciones; y 195 centros urbanos, de los cuales 164 no tuvieron modificaciones, 29 son de nueva creación y 2 corresponden a conurbaciones que disminuyeron su población por lo que fueron reclasificados en la categoría de centros urbanos.

3.3.2. Conservación y Mejoramiento

La SEDATU tiene la atribución de promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional, urbano y rural, en coordinación con los gobiernos estatales, municipales y demarcaciones territoriales, a fin de conservar, mantener y mejorar la infraestructura urbana de los espacios públicos nuevos, así como los que presenten deterioro, abandono e inseguridad en las zonas urbanas, para tal propósito lleva a cabo la habilitación y rescate de espacios públicos, mediante diferentes rubros establecidos en el Catálogo de Obras y Acciones, los cuales son los siguientes:

RUBROS APOYADOS POR LA SEDATU PARA LA HABILITACIÓN Y
 RESCATE DE ESPACIOS PÚBLICOS, 2013-2018

Rubros Apoyados
• Accesibilidad Universal • Ciudades Seguras • Mobiliario de accesibilidad universal • Equipamiento e infraestructura deportiva • Equipamiento e infraestructura urbana y recreativa para el espacio público • Mobiliario para el espacio público • Movilidad urbana sustentable • Seguridad en el espacio público • Instalaciones especiales • Sustentabilidad ambiental • Imagen y rotulación del espacio público

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018.

Los criterios anteriores muestran los aspectos considerados para equipar y brindar infraestructura a los espacios públicos; sin embargo, en los manuales de procedimientos de la SEDATU no se identificó una metodología para determinar qué entidades federativas y municipios serían apoyados de acuerdo con una población potencial y/o objetivo, ni con base en una georreferenciación, índices históricos o criterios de selección de espacios públicos, como lo determinan las Reglas de operación y anexos del Pp S273 Programa de Infraestructura ^{154/}:

154/ En 2016, se fusionaron los programas S048 HÁBITAT, S256 Fomento a la Urbanización Rural (FUR), S175 Rescate de Espacios Públicos (PREP) y S253 Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales (PRRUH) y S216 Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (re-sectorizado del Ramo 20 Desarrollo Social), en el nuevo Pp S273 Programa de Infraestructura.

CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, 2013-2018

Año	Criterios
2013	• Que se presenten los anexos técnicos de las obras y acciones del proyecto integral. • Estar integrados preferentemente en la fase diagnóstica del Plan de Actuación Local para la Prevención de la Violencia e Inseguridad o en documento equiparable. • Los proyectos ejecutivos deberán formar parte de un proyecto integral. • Presentar el anteproyecto arquitectónico de los espacios públicos que, por su dimensión territorial, sea necesario intervenir por áreas en diferentes etapas, incluyendo todas las áreas susceptibles de apoyo por parte del Programa. En todos los casos se evitará la dispersión de obras. • Se dará prioridad a los espacios públicos propuestos por el ejecutor que presenten mayor deterioro físico y condiciones de abandono y cumplan con al menos tres de las siguientes condiciones: Estén ubicados en áreas con mayor densidad poblacional; reporten altos índices de violencia, delincuencia y conductas antisociales; consideren instalaciones de usos múltiples para el desarrollo de actividades deportivas, recreativas y culturales que propicien la sana convivencia comunitaria; se encuentren ubicados en zonas de atención prioritaria urbanas, conforme al Decreto de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación, y consideren la participación de un patronato que contribuya con recursos para la operación, continuidad de acciones y mantenimiento del espacio público.
2014	• Que se presenten los anexos técnicos de autorización de las obras y acciones del proyecto integral. • Estén contemplados en el universo potencial de espacios públicos de la ciudad (Plan de Actuación Local para la Prevención de la Violencia e Inseguridad y/o en el inventario de espacios públicos actualizado) conforme a lo que se establece en el Manual de Operación al que se apegarán las actividades contempladas en las Reglas de Operación. • Que se presente el anteproyecto arquitectónico de los espacios públicos que, por su dimensión territorial, sea necesario rescatar en diferentes etapas, señalando todas las áreas susceptibles de apoyo por parte del Programa. En todos los casos se evitará la dispersión de obras.
2015	• Presenten los anexos técnicos de autorización de las obras y acciones del proyecto integral. • Estén contemplados en el universo potencial de espacios públicos de la ciudad (Plan de Actuación Local para la Prevención de la Violencia e Inseguridad y/o en el inventario de espacios públicos actualizado) conforme a lo que se establece en el Anexo VII. Manual de Operación al que se apegarán las actividades contempladas en las Reglas de Operación. • Presentar el anteproyecto arquitectónico de los espacios públicos que, por su dimensión territorial, sea necesario rescatar en diferentes etapas, señalando todas las áreas susceptibles de apoyo por parte del Programa. En todos los casos se evitará la dispersión de obras.
2016	• Estar ubicados en municipios con 15,000 o más habitantes que integran el Sistema Urbano Nacional (SUN) y estar debidamente delimitados. • Los ejecutores deberán entregar el formato de elegibilidad del espacio público debidamente requisitado, en el que se incluirá la documentación que acredite la propiedad, posesión, donación, usufructo o servidumbre de la Federación o del estado a favor del municipio. • Los proyectos del tipo de intervención general nuevo, deberán estar acompañados de un diagnóstico sobre el deterioro físico del espacio público a rescatar y la problemática social que presenta la población que vive en las colonias y barrios ubicados a su alrededor. Dicho diagnóstico será elaborado por el municipio y deberá estar avalado por la Delegación de la SEDATU y representantes de la comunidad. • Presentar el anteproyecto arquitectónico de los espacios públicos que, por su dimensión territorial, sea necesario rescatar en diferentes etapas, señalando todas las áreas susceptibles de apoyo por parte del Programa. En todos los casos se evitará la dispersión de obras. • Contar con los anexos técnicos de autorización de las obras y acciones del proyecto.
2017-2018	• Estar ubicados en municipios con 15,000 o más habitantes que integran el Sistema Urbano Nacional (SUN) y estar debidamente delimitados. • Los ejecutores deberán entregar el formato de elegibilidad del espacio público debidamente requisitado, en el que se incluirá la documentación que acredite la propiedad, posesión, donación, usufructo o servidumbre de la Federación o del estado a favor del municipio. • Presentar problemas de deterioro, abandono o inseguridad. • Los proyectos del tipo de intervención general nuevo, deberán estar acompañados de un diagnóstico sobre el deterioro físico del espacio público a rescatar y la problemática social que presenta la población que vive en las colonias y barrios ubicados a su alrededor. Dicho diagnóstico será elaborado por el municipio y deberá estar avalado por la Delegación de la SEDATU y representantes de la comunidad. • Presentar el anteproyecto arquitectónico de los espacios públicos que, por su dimensión territorial, sea necesario rescatar en diferentes etapas, señalando todas las áreas susceptibles de apoyo por parte del Programa. En todos los casos se evitará la dispersión de obras. • Contar con los anexos técnicos de autorización de las obras y acciones del proyecto.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018.

Para el periodo 2013-2018, la SEDATU brindó apoyos para equipar y dar infraestructura a un total de 2,641 espacios públicos, los cuales disminuyeron a una tasa de crecimiento anual promedio de 20.6%, al pasar de 702 espacios públicos en 2013 a 221 en 2018, cuyos resultados se muestran a continuación:

APOYOS OTORGADOS POR LA SEDATU PARA EQUIPAR Y DAR INFRAESTRUCTURA A ESPACIOS PÚBLICOS REALIZADOS POR LA SEDATU, 2013-2018

Año	Nivel de gobierno				Total
	Estatad	Municipal	Estatad y municipal	Sin participación de gobiernos locales	
2013	22	473	187	20	702
2014	12	436	78	39	565
2015	8	380	99	30	517
2016	14	334	32	10	390
2017	9	71	164	2	246
2018	21	199	0	1	221
Total	86	1,893	560	102	2,641
TMCA (%)	(0.9)	(15.9)	(100.0)	(45.1)	(20.6)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018.

De la tabla anterior, destaca que el nivel de gobierno que más apoyó la SEDATU para brindar equipamiento y dar infraestructura a los espacios públicos nuevos, así como los que presenten deterioro, abandono e inseguridad en las zonas urbanas, fue el municipal con 1,893 apoyos, le siguen el estatal y municipal, en conjunto, con 561 apoyos; asimismo, apoyó a 101 espacios públicos sin la ayuda de entidades federativas, municipios y localidades. Finalmente, llevó a cabo 86 proyectos en coordinación con los gobiernos de los estados.

En el periodo 2013-2018, la SEDATU, con el objetivo de conservar, mantener y mejorar la infraestructura urbana de los espacios públicos nuevos, así como los que presenten deterioro, abandono e inseguridad en las zonas urbanas, ejerció un presupuesto total de 6,715,531.5 miles de pesos, como se puede observar a continuación:

PRESUPUESTO EJERCIDO POR LA SEDATU PARA EQUIPAR Y DAR INFRAESTRUCTURA A ESPACIOS PÚBLICOS, 2013-2018
 (Miles de pesos a precios de 2017)

Año	Nivel de gobierno	total federal	total estatal	Total municipal	Total ejercido por nivel de gobierno
2013	Estatad	29,361.0	22,518.7	0.0	51,879.7
	Municipal	458,789.1	0.0	385,307.6	844,096.7
	Estatad y municipal	160,397.0	57,598.9	78,820.1	296,816.0
	Sin participación de gobiernos locales	100,069.4	0.0	0.0	100,069.4
2014	GOBIERNO DEL ESTADO	47,252.0	27,672.9	0.0	74,924.9
	GOBIERNO MUNICIPAL	622,390.0	0.0	523,238.2	1,145,628.3
	GOBIERNOS ESTATAL Y MUNICIPAL	122,224.3	54,965.8	81,329.8	258,520.0
	SIN PARTICIPACIÓN DE GOBIERNOS LOCALES	121,726.8	0.0	0.0	121,726.8
2015	GOBIERNO DEL ESTADO	37,962.8	17,672.4	0.0	55,635.1
	GOBIERNO MUNICIPAL	508,598.9	0.0	493,265.8	1,001,864.7
	GOBIERNOS ESTATAL Y MUNICIPAL	104,902.6	56,911.7	64,040.7	225,855.1
	SIN PARTICIPACIÓN DE GOBIERNOS LOCALES	231,218.6	0.0	0.0	231,218.6
2016	GOBIERNO DEL ESTADO	34,322.1	19,015.5	0.0	53,337.5
	GOBIERNO MUNICIPAL	387,329.5	0.0	419,711.6	807,041.1
	GOBIERNOS ESTATAL Y MUNICIPAL	36,719.7	21,802.1	19,556.8	78,078.6
	SIN PARTICIPACIÓN DE GOBIERNOS LOCALES	18,439.9	0.0	0.0	18,439.9
2017	GOBIERNO DEL ESTADO	10,600.0	10,600.0	0.0	21,200.0
	GOBIERNO MUNICIPAL	83,908.5	0.0	108,986.4	192,894.9
	GOBIERNOS ESTATAL Y MUNICIPAL	191,424.3	191,424.3	191,424.3	574,272.9
	SIN PARTICIPACIÓN DE GOBIERNOS LOCALES	5,914.9	0.0	0.0	5,914.9
2018	GOBIERNO DEL ESTADO	17,265.3	37,761.0	0.0	55,026.3
	GOBIERNO MUNICIPAL	232,607.0	0.0	254,523.8	487,130.8
	SIN PARTICIPACIÓN DE GOBIERNOS LOCALES	13,959.4	0.0	0.0	13,959.4
Total		3,577,383.0	517,943.1	2,620,205.3	6,715,531.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018.

Del total de presupuesto ejercido por la SEDATU para conservar, mantener y mejorar la infraestructura urbana de los espacios públicos nuevos, así como los que presenten deterioro, abandono e inseguridad en las zonas urbanas, 3,577,383.0 miles de pesos (53.3%) correspondieron a aportaciones federales, mientras que 2,620,205.3 miles de pesos (39.0%) fueron aportaciones municipales y 517,943.1 miles de pesos (7.7%) correspondieron a aportaciones estatales.

En el periodo 2013-2018, la CONAVI otorgó cinco asesorías a entidades federativas y municipios, con el objetivo de elaborar, ejecutar y evaluar programas de vivienda, cuyos resultados se presentan a continuación:

ASESORÍAS OTORGADAS POR LA CONAVI, 2013-2018

Año	Solicitante	Nivel de Gobierno	Tipo	Objetivo
2017	Puebla, Puebla	Municipal	Elaborar programa	Conocer la posibilidad de beneficiar a un grupo de taxistas y artesanos del municipio de Puebla.
	Jalpa, Zacatecas	Municipal	Ejecutar programa	Verificar un padrón de 62 registros.
	Comalcalco, Tabasco	Municipal	Evaluar programa	Verificar y comprobar 595 registros dentro de un programa desarrollado por el municipio de Comalcalco, Tabasco.
2018	Secretaría de Desarrollo Social de Tabasco	Federal	Elaborar programa	Presentar solicitud de subsidios para beneficiar el municipio de Tenosique, Tabasco.
	Instituto Mexiquense de Vivienda Social	Federal	Ejecutar programa	Revisar viabilidad para otorgar asistencia técnica a los damnificados en 12 municipios del Estado de México.
Total	5	5	5	5

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la Comisión Nacional de Vivienda, mediante el oficio núm. QCW.20.1.1/025/2018 del 14 de septiembre de 2018.

Los datos del cuadro anterior no permiten conocer de manera precisa la cobertura respecto de las asesorías otorgadas por la CONAVI, debido a que no todas las entidades federativas y los municipios de México estarían interesados o cuentan con las capacidades para elaborar, ejecutar y evaluar programas de vivienda. Debido a las carencias de la población objetivo, se desconoce la efectividad de los esfuerzos efectuados por la comisión.

La CONAVI es la responsable de coordinar, concretar y promover programas y acciones de vivienda con la participación de los sectores público, social y privado, por lo que la comisión ha realizado diversos acuerdos y convenios a nivel nacional e internacional, cuyos resultados se presentan a continuación:

MECANISMOS DE COORDINACIÓN PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE VIVIENDA REALIZADOS POR LA CONAVI, 2013-2018

Año	Acuerdos	Convenios	TOTAL
2013	0	0	0
2014	1	5	6
2015	0	4	4
2016	1	4	5
2017	1	29	30
2018	1	6	7
Total	4	48	52

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la Comisión Nacional de Vivienda, mediante el oficio núm. QCW.20.1.1/025/2018 del 14 de septiembre de 2018.

En el periodo 2013-2018, la CONAVI realizó 52 acciones de coordinación, de las cuales el 92.3% (48) fueron convenios y el 7.7% (4) restante, fueron acuerdos. Dichas acciones tuvieron como fin desarrollar proyectos de vivienda, dirigidos a disminuir el rezago habitacional, a la asignación de

recursos federales, mediante la dispersión de subsidios, así como la cooperación técnica, y a la implementación de nuevos esquemas de vivienda.

En el periodo 2013-2018, la CONAVI, con el objetivo de ampliar el acceso al financiamiento de la población de bajos ingresos para contar con soluciones habitacionales, en un entorno de crecimiento urbano ordenado y sustentable, ejerció un presupuesto total de 51,542,095.1 miles de pesos, el cual disminuyó a una tasa media anual de 19.0%, como se puede observar a continuación:

PRESUPUESTO EJERCIDO POR EL PP S177, 2013-2018
 (Miles de pesos a precios de 2017)

Año	Vivienda nueva	Vivienda usada	Ampliación y/o mejoramiento	Lote con servicios	Autoproducción	Total
2013	6,682,460.9	635,283.3	384,081.5	49,789.2	1,386,405.5	9,138,020.2
2014	9,116,793.8	1,319,235.3	1,250,970.3	7,793.4	1,007,690.9	12,702,483.8
2015	9,542,495.8	942,474.6	371,755.3	2,902.7	1,183,766.4	12,043,394.9
2016	7,938,877.8	448,007.5	71,099.5	No se otorgaron subsidios	753,248.2	9,211,233.1
2017	4,039,212.8	195,434.1	62,428.8		957,538.4	5,254,614.0
2018	2,297,883.2	106,554.1	222,837.8		565,073.9	3,192,349.1
Total	39,617,724.4	3,646,988.7	2,363,173.3	60,485.3	5,853,723.4	51,542,095.1
TMCA (%)	(19.2)	(30.0)	(10.3)	(76.0) ^{1/}	(16.4)	(19.0)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la Comisión Nacional de Vivienda, mediante el oficio núm. QCW.20.1.1/025/2018 del 14 de septiembre de 2018.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

^{1/}: La TMCA se calculó con los años 2013 y 2015.

De la tabla anterior destaca que la modalidad a la que más se destinaron recursos fue la de adquisición de vivienda nueva, con 39,617,724.4 miles de pesos (76.9% del presupuesto total ejercido); le sigue la autoproducción con 5,853,723.4 miles de pesos (11.4%); vivienda usada se encuentra en tercer lugar, con 3,646,988.7 miles de pesos (7.1%); el cuarto lugar le correspondió a ampliación y/o mejoramiento, con 2,363,173.3 miles de pesos (4.6%) y, finalmente, el lote con servicios con 60,485.3 miles de pesos (0.1%).

Con los recursos económicos ejercidos, la CONAVI apoyó a 902,078 miles de personas, de las cuales 614,988 (68.2%) fueron beneficiadas con un subsidio para la adquisición de una vivienda nueva; 55,124 (6.1%) para la adquisición de una vivienda usada; 136,425 (15.1%) para la ampliación y/o mejoramiento de su vivienda; 2,271 (0.3%) para adquirir un lote con servicios, y 92,820 (10.3%)

para la autoproducción de su vivienda. El total de apoyos otorgados por la comisión disminuyó a una tasa media de crecimiento anual del 18.4%, al pasar de 160,649 apoyos en 2013 a 58,085 en 2018, cuyos resultados se presentan a continuación:

SUBSIDIOS OTORGADOS POR LA CONAVI POR MEDIO DEL PP S177, 2013-2018
 (miles de personas)

Año	Adquisición de vivienda nueva	Adquisición de vivienda usada	Ampliación y/o mejoramiento	Lote con servicios	Autoproducción	Total
2013	98,583	9,035	25,305	2,107	25,619	160,649
2014	136,211	19,959	74,337	437	16,441	247,385
2015	144,460	15,033	20,755	177	17,349	197,774
2016	119,301	6,426	3,698	0	11,026	140,451
2017	77,282	2,886	3,150	0	14,416	97,734
2018	39,151	1,785	9,180	0	7,969	58,085
Total (B)	614,988	55,124	136,425	2,721	92,820	902,078
TMCA	(16.9)	(27.7)	(18.4)	(100.0)	(20.8)	(18.4)
Presupuesto ejercido (A)	39,617,724.4	3,646,988.7	2,363,173.3	60,485.3	5,853,723.4	n.a.
Promedio por apoyo (A/B)	64.4	66.2	17.3	22.2	63.1	n.a.

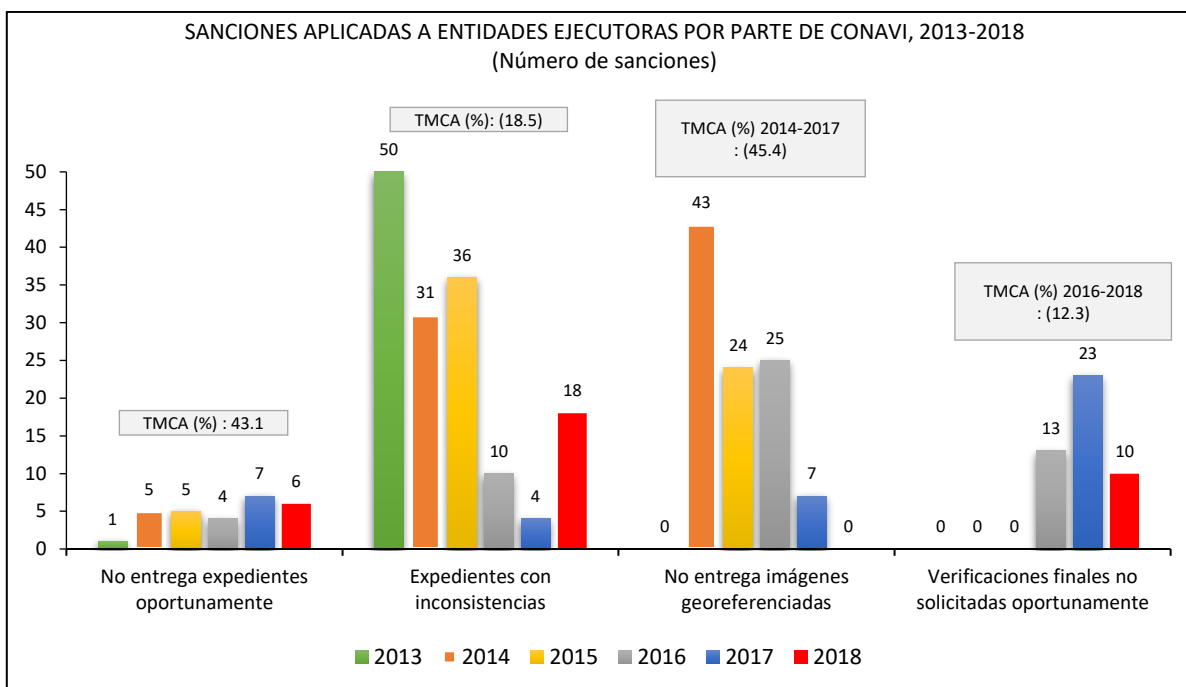
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la Comisión Nacional de Vivienda, mediante el oficio núm. QCW.20.1.1/025/2018 del 14 de septiembre de 2018.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

n.a.: no aplica.

El monto promedio designado por apoyo para la adquisición de vivienda nueva fue de 64.4 miles de pesos, para la adquisición de vivienda usada fue de 66.2 miles de pesos; para la ampliación y/o mejoramiento fue de 17.3 miles de pesos; para la adquisición de lote con servicios fue de 22.2 miles de pesos, y para la autoproducción de vivienda fue de 63.1 miles de pesos.

Para el otorgamiento de subsidios, la CONAVI se apoyó en entidades ejecutoras para vigilar y garantizar la formalización del financiamiento de vivienda. A fin de revisar el correcto otorgamiento de los apoyos, la comisión llevó a cabo acciones de supervisión, cuyos resultados se presentan a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la Comisión Nacional de Vivienda con número de oficio QCW.20.1/025/2018, del 14 de septiembre de 2018.

Nota: Para el periodo 2013-2015 en el manual de procedimientos de la Comisión Nacional de Vivienda no se establecieron sanciones para las entidades ejecutoras, por lo que la comisión no tiene el registro del número de verificaciones finales no solicitadas oportunamente.

Con base en la información de la tabla anterior, en el periodo 2013-2018, 28 entidades ejecutoras no entregaron a la CONAVI un total 249 expedientes incompletos, relativos a la entrega de subsidios, de los cuales 149 presentaron inconsistencias en la información; 99 sin imágenes georeferenciadas de los subsidios otorgados, y 46 no contaban con la evidencia respecto de las verificaciones finales respecto de la entrega de subsidios, lo que representa deficiencias en el proceso de vigilancia y formalización del financiamiento de viviendas otorgado por la CONAVI.

En el periodo 2013-2018, a fin de determinar las necesidades, inventario, modalidades y características de las viviendas en México, la CONAVI realizó, promovió y difundió investigaciones y estudios en materia de vivienda. Al respecto, la CONAVI realizó 3 estudios e investigaciones, cuyos resultados se presentan a continuación:

Año	Estudio	Principales hallazgos
2014	Análisis Comparativo de los Costos de Vivienda Rural.	• Los programas que promueven la producción de vivienda rural, a nivel federal, tienen concepciones distintas de la vivienda, las normas que las rigen son distintas y, por tanto, los costos asociados a su operación son diferentes. • Los factores indirectos de obra que más afectan a la vivienda rural son la baja escala, la dispersión y la difícil accesibilidad, mientras que los indirectos de la institución que más impacto parecen tener son los derivados del modelo operativo adoptado por el productor. • El costo de producir una vivienda está determinado por los costos directos de la construcción (materiales, mano de obra, contratación de servicios externos, herramienta y equipos), así como por los costos indirectos (administración, imprevistos y utilidades). • Cuando el ejecutor del subsidio es un gobierno se reducen los costos que enfrenta el productor ya que: la demanda está organizada, no hay rechazo en los expedientes integrados y muchos gastos en procesos de promoción y planeación los absorbe el ejecutor en su gasto operativo. Estas diferencias derivan en una competencia desleal entre programas ya que, en términos de costos, se está incentivando a los productores a ser contratistas y no a fomentar procesos participativos.
2015	El péndulo entre el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad: México y el fortalecimiento de la Política de Vivienda en Latinoamérica y el Caribe.	• Desde hace un par de décadas, tanto en México, como a nivel regional, se viene dando un debate sobre el derecho a la ciudad en un continente predominantemente urbano, con más de 600 millones de habitantes. Este debate ha sido el resultado de un contexto donde varios factores críticos han tenido incidencia: la presión por el suelo urbanizado; un acelerado y poco ordenado proceso de urbanización que ha llegado al 78% en promedio regional; la configuración de grandes aglomeraciones y áreas metropolitanas que, por su dimensión, empezaron a condicionar fuertemente la calidad de vida de sus habitantes. Este conjunto de situaciones crea el ambiente propicio para el enfoque del desarrollo urbano sostenible y próspero para sus habitantes en modelo de ciudades compactas, conectadas, incluyentes e integradas. México puede ser uno de los países de la región que más aportaciones realice a la reflexión sobre este tema: el modelo que ha imperado para construir viviendas de manera masiva, sin integración ni conectividad urbana, ha llegado a un punto crítico. El país ha mostrado avances en los últimos años para un cambio de rumbo, una nueva constitucionalidad y un replanteamiento de políticas públicas.
2017	Estudio sobre el Financiamiento de la Vivienda en México.	• En México, el financiamiento hipotecario es la principal herramienta para crear patrimonio, facilitar la movilidad social, incentivar el consumo, generar empleos y consolidar clases medias; los portafolios hipotecarios han duplicado su valor en los últimos 10 años. Sin embargo, aunque se producen cerca de un millón de casas al año, se financia la producción de menos del 20%, a través de créditos puente. • La cartera de vivienda en términos nominales ha crecido en los últimos 10 años a un ritmo de 9.8%, y entre las entidades que más otorgan crédito hipotecario, el sector de la banca hay crecido a un ritmo más acelerado que el resto de los participantes, logrando tener una participación del 34.0 % en la cartera total del 2016, en tanto que el INFONAVIT concentra el mayor porcentaje con el 56.0% en el saldo hipotecario total (2016). • El 62.0% de los créditos que se otorgaron en el primer semestre de 2017 se canalizaron principalmente a la adquisición de vivienda nueva, vivienda usada y autoconstrucción. Por tipo de vivienda, la mayoría de los créditos otorgados fueron para viviendas de interés social-popular.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información proporcionada por la Comisión Nacional de Vivienda, mediante el oficio número QCW.20.1.1/025/2018, del 14 de septiembre de 2018.

Para el periodo 2013-2015, el FONHAPO determinó su población potencial y objetivo con base en la información contenida en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Para el año 2016, consideró la “Medición de la Pobreza Multidimensional 2014” del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Para el Año 2017, se basó en la “Medición de la Pobreza Multidimensional 2016”, cuyos resultados se presentan a continuación:

POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO DEL FONHAPO, 2013-2017

Año	Población Potencial (Millones de personas)	Población Objetivo (Miles de personas)
2013	2,730,842	84,474
2014	2,730,842	62,899
2015	2,730,842	61,685
2016	2,210,111	280,226
2017	2,386,545	1,212,487
Total	12,789,182	1,701,771

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información proporcionada por el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, mediante el oficio número GFP/260/2018, del 01 de octubre de 2018.

Del cuadro anterior destaca que el FONHAPO, durante el periodo 2013-2017, no actualizó su población potencial y disminuyó su población objetivo sin justificar dichas variaciones, dado que no contó con evidencia documental para medir el efecto de las acciones de vivienda en zonas donde existen asentamientos irregulares y en zonas de alto riesgo. Asimismo, no proporcionó evidencia que permitiera conocer las acciones de coordinación realizadas con la SEDATU y sus delegaciones estatales para verificar los dictámenes de protección civil correspondientes a la entrega de subsidios en estas zonas, así como para realizar las consultas necesarias en los Atlas de Riesgo.

En el periodo 2013-2018, el FONHAPO otorgó subsidios a personas que se encuentran en situación de pobreza multidimensional y que una de sus carencias es la alimentaria, con el objetivo de mejorar las condiciones habitacionales y reducir el rezago habitacional de los hogares mexicanos, mediante dos modalidades: ampliación o mejoramiento de vivienda y adquisición de vivienda nueva, cuyos resultados se muestran a continuación:

COBERTURA DEL FONHAPO RESPECTO DE LA POBLACIÓN OBJETIVO, 2013-2017
 (Miles de personas)

Año	Ampliación o mejoramiento (a)	Vivienda nueva (b)	Total (c) = (a) + (b)	Población Objetivo (d)	Cobertura (%) (e) = (c) / (d) X 100
2013	51,048	24,922	75,970	84,474	89.9%
2014	655	256	911	62,899	1.4%
2015	87,725	15,507	103,232	61,685	167.4%
2016	112,386	10,900	123,286	280,226	44.0%
2017	104,148	3,768	107,916	1,212,487	8.9%
Total	355,962	55,353	411,315	1,701,771	24.2%
Participación %	86.5%	13.5%	100.0%	n.a.	n.a.
TMCA (%)	19.5	(37.6)	9.2	94.6	(43.9)

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información proporcionada por el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, mediante el oficio número GFP/260/2018, del 01 de octubre de 2018.
 n.a.: no aplica.

El FONHAPO otorgó 411,315 subsidios, de los cuales 355,962 (86.5%) miles de subsidios correspondieron a la modalidad de ampliación o mejoramiento de vivienda, los cuales registraron una tasa media de crecimiento anual de 19.5%, al pasar de 51,048 en 2013 a 104,148 miles de subsidios en 2017. Los 55,353 (13.5%) miles de subsidios restantes fueron para la adquisición de vivienda nueva, éstos disminuyeron a una tasa media de crecimiento anual de 37.6%, al pasar de 24,922 en 2013 a 3,768 miles de subsidios en 2018. Por lo que respecta a la cobertura ésta registró una tasa media de crecimiento anual negativa de 43.9%, ya que pasó de 89.9% en 2013 a 8.9% en 2017. Lo anterior, se explica, en mayor medida, porque su población objetivo registró una tasa media de crecimiento anual de 94.6%, al pasar de 84,474 miles de personas en 2013 a 1,212,487 miles de personas en 2017.

Durante el periodo 2013-2017, el FONHAPO ejerció un total de 19,389,045.4 miles de pesos en el otorgamiento de subsidios para la ampliación o mejoramiento de vivienda y para la adquisición de vivienda nueva, el cual disminuyó a una tasa media de crecimiento anual del 11.2%, al pasar de 4,390,459.7 miles de pesos en 2013 a 2,725,477.8 miles de pesos en 2017, cuyos resultados se presentan a continuación:

PRESUPUESTO EJERCIDO POR EL FONHAPO EN EL OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS, 2013-2017
 (Miles de pesos a precios de 2017)

Año	Ampliación o mejoramiento (1)	Vivienda nueva (2)	Total (3) = (1) + (2)
2013	1,307,929.3	3,082,530.5	4,390,459.7
2014	1,596,208.2	2,714,484.6	4,310,692.8
2015	2,037,335.3	2,154,898.0	4,192,233.4
2016	2,468,207.6	1,301,974.1	3,770,181.7
2017	2,367,825.4	357,652.4	2,725,477.8
Total	9,777,505.7	9,611,539.7	19,389,045.4
Participación %	50.4%	49.6%	100.0%
TMCA (%)	16.0	(41.6)	(11.2)

Fuente: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, mediante el oficio núm. GFP/266/2018 del 4 de octubre de 2018.

Del total de presupuesto ejercido en el otorgamiento de subsidios, el 50.4% (9,777,505.7 miles de pesos) correspondió a la modalidad de ampliación o mejoramiento de viviendas, la cual incrementó a una tasa media de crecimiento anual del 16.0%, mientras que, el 49.6% (9,611,539.7 miles de pesos) se destinó a la adquisición de viviendas nuevas, mismas que disminuyeron a una tasa media de decrecimiento anual del 49.6%, al pasar de 3,082,530.5 miles de pesos en 2013 a 357,652.4 miles de pesos en 2017.

En el periodo 2013-2018, el FONHAPO ejerció un total de 405,080.2 miles de pesos para la realización de proyectos de coinversión para potenciar o mejorar acciones de vivienda otorgadas, los cuales disminuyeron a una tasa media de crecimiento anual del 6.5%, al pasar de 106,043.8 miles de pesos en 2013 a 80,879.7 miles de pesos en 2017, como se muestra a continuación:

PROYECTOS DE COINVERSIÓN REALIZADOS POR FONHAPO, 2013-2017
 (Miles de pesos a precios de 2017)

Año	Convenios	Aportación Federal	Aportación adicional	Costo total
2013	13	75,270.8	30,772.0	106,043.8
2014	7	55,041.2	18,192.4	73,234.6
2015	12	96,526.1	31,199.5	127,725.6
2016	14	0	17,201.5	17,201.5
2017	34	54,606.0	26,273.7	80,879.7
Total	80	281,444.1	123,636.1	405,080.2
TMCA %	27.2	(7.7)	(3.9)	(6.5)

Fuente: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, mediante el oficio núm. GFP/266/2018 del 4 de octubre de 2018.

De 2013 a 2017, el FONHAPO realizó 80 proyectos de inversión con dependencias de la Administración Pública Federal, sociedad, fundaciones y organizaciones civiles, los cuales crecieron a una tasa media de crecimiento anual del 27.2%, al pasar de 13 en 2013 a 34 en 2017.

Durante el periodo 2013-2017, el FONHAPO realizó un total de dos estudios, cuyos principales resultados se presentan a continuación:

ESTUDIOS E INVESTIGACIONES REALIZADOS POR LA CONAVI, 2013-2017		
Año	Estudio	Principales resultados
2016	Diagnóstico del Programa de Apoyo a la Vivienda	- Existió un limitado acceso a opciones de vivienda y condiciones precarias habitacionales de la población en condiciones de pobreza en zonas rurales y urbanas. Todo esto se reflejó en un alto porcentaje de los hogares pobres habitando viviendas con hacinamiento, con materiales de mala calidad o inadecuados y/o sin servicios básicos de vivienda como agua, luz o drenaje. - En términos porcentuales, la población en zonas rurales presentó mayor proporción de carencia por calidad y espacios de la vivienda. En 2012, 23.4% reportó dicha carencia frente a 10.6% de la población urbana. - El 50.0% de la población se encontraba en condiciones de pobreza, tanto en zonas rurales como urbanas, lo que limitó el acceso a financiamiento para esta población, pocos o nulos incentivos para construir viviendas para los pobres, así como altos costos de construcción en las zonas más alejadas del país. - Del total de hogares a nivel nacional el 53.2% se encontraba en pobreza por ingresos por debajo de la línea de bienestar y el 12.3% tenía alguna necesidad de vivienda.
2017	Actualización del Diagnóstico del Programa de Apoyo a la Vivienda	- En 2016, el porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda fue del 12.0%, que significó que 14.8 millones de personas en el país presentaron esa carencia. - Respecto al lugar de residencia, el porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda en zonas rurales fue 23.0%, porcentaje significativamente mayor que en zonas urbanas, en donde sólo representaba 9.2% del total de la población que habitó en ese lugar de residencia. - Los programas de vivienda social enfrentaron un doble reto: atender la demanda de vivienda nueva y apoyar a las familias que tenían una vivienda por debajo de los estándares sociales, para mejorar sus condiciones de vida o generar alternativas para acceder a una vivienda digna. - Entre las principales causas de la carencia de vivienda se ubicaron: los bajos ingresos de la población, la baja accesibilidad a financiamiento para la vivienda para población en pobreza, la falta de incentivos para la construcción y mejoramiento de vivienda para población en pobreza, una autoconstrucción deficiente de la vivienda, la insuficiente o deficiente infraestructura básica, así como el asentamiento en condiciones irregulares urbanas y rurales.

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información proporcionada por el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, mediante el oficio número GFP/260/2018, del 01 de octubre de 2018.

El proceso de urbanización ha tenido distintas modalidades de urbanización, el SUN distingue tres: zonas metropolitanas, conurbaciones y centros urbano, las cuales han sido identificadas con fuentes de información Geoestadístico oficiales y disponibles respecto de la población; no obstante no se cuenta con una definición común para contar con una base conceptual y metodológica para apoyar el diseño y operación de la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, que fortalezcan y mejoren las acciones de los tres niveles de gobierno en la planeación y gestión del desarrollo urbano y regional.

3.4. Conclusión capitular

La rectoría se refiere a la capacidad jurídica que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere al Estado. Para esta materia, se compone de cuatro subcomponentes: regulación, planeación y programación, coordinación y supervisión.

Respecto de la regulación, el marco normativo para la política pública se encuentra principalmente en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la cual se promulgó el 28 de noviembre de 2016, con lo que se abrogó la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en 1993, por lo que, en el periodo de análisis de la presente evaluación, 2013-2018, ambas se encontraron vigentes. En estas leyes, se establece la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno: el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios, con el objeto principal de planear el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.

En la nueva ley se incluyeron instrumentos de gestión, de financiamiento, de participación y de fomento para el desarrollo urbano. Sin embargo, en relación con las mejores prácticas internacionales, no prevé mecanismos jurídicos ni metodológicos para el desarrollo urbano sustentable, como las normas generales de ordenación, las medidas para evitar la especulación, el reagrupamiento inmobiliario, guías y financiamiento para el desarrollo urbano y la transferencia de derechos de desarrollo, las cuales están ausentes en la nueva ley; tampoco hace referencia a la vivienda digna, ni incluye medidas que atiendan el problema de los asentamientos humanos irregulares, ni considera como causa de utilidad pública la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular.

En cuanto al diseño institucional, la dependencia que tiene a su cargo este sector es la SEDATU, mientras que la CONAVI, el FONHAPO, el RAN, el INSUS, la SEMARNAT, el CENAPRED, y el CONAPO contribuyen con la política pública. Se identificó que existieron deficiencias en los documentos normativos internos de las dependencias y entidades que tienen a su cargo la política pública, pues, en algunos casos, no se atienden los componentes y subcomponentes que la conforman, además de que diversas instituciones no han actualizado su normativa interna para alinearse a la nueva ley.

En materia de planeación, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018; el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, y el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, se definieron los objetivos y estrategias, a efecto de atender los factores causales de la problemática de la política pública, y proponer elementos para su atención. Con el análisis de dichos documentos, se determinó que existió congruencia entre lo mandatado por el artículo 3 de la Ley General de Asentamientos Humanos que estuvo vigente de 1993 a noviembre de 2016,^{155/} y entre los tres programas. Sin embargo, no se precisó qué temas y autoridades serían supervisados a fin de dar seguimiento a la política, y sólo se determinaron dos indicadores, que fueron limitados para identificar el grado de avance de la política en el tema de rectoría. Para el tema de ordenamiento territorial, no se dispuso de una programación específica acorde con el ordenamiento ecológico del territorio, ni se contó con indicadores para cuantificar los resultados en la atención del deterioro ambiental. En el desarrollo urbano, no se definieron indicadores para evaluar los resultados de la en la conservación y el mejoramiento; en el crecimiento, no se identificaron objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores en lo referente a la fundación, lo que podría tener como consecuencia la creación de asentamientos humanos ubicados lejos de los centros de trabajo.

En materia programática, se ejercieron recursos en tres ramos administrativos: 15 “Desarrollo Agrario Territorial y Urbano”, 16 “Medio Ambiente y Recursos Naturales” y 4 “Gobernación”, que, en 2017, operaron 16 Pp, en los que se erogaron 111,418,066.9 miles de pesos en el periodo 2013-2018, de los cuales el 12.4% (13,765,738.9 miles de pesos) se ejerció en 2017.

En cuanto a la coordinación, en el tema de vivienda, la CONAVI firmó un convenio para facilitar el proceso de transformación del sector de vivienda en México hacia un desarrollo más sustentable; 15 encaminados a la obtención e intercambio de información del sector vivienda, y 21 para consolidar la información que se derive del cumplimiento de las acciones, a fin de entregar recursos que provienen del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales. En la coordinación, en los temas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, la SEDATU realizó 385 acciones de coordinación, en el periodo 2013-2018; de las cuales el 50.6% se enfocó en la

155/ Se consideró esta ley para el análisis del subcomponente de planeación, ya que es la que estuvo vigente en el periodo en el que se realizaron las actividades de planeación de la política pública, las cuales se realizaron entre 2013 y 2014.

elaboración de los atlas estatales y municipales de riesgos; sin embargo, ninguna de esas acciones correspondió al ejercicio fiscal 2017.

La secretaría firmó 24 convenios de colaboración con entidades federativas para colaborar en las materias previstas en la LGAHOTDU, así como para avanzar en el cumplimiento de los acuerdos internacionales signados por el Estado mexicano, en particular los ODS 2030 y la Nueva Agenda Urbana, y presentó actas de instalación de 19 comités estatales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; no obstante, la SEDATU no acreditó el seguimiento de los convenios de colaboración ni de las comisiones estatales, por lo que los mecanismos de coordinación implementados fueron deficientes para abordar de forma integral el problema y los factores causales, ya que se careció de estrategias coordinadas para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, así como de coordinación institucional efectiva entre los tres órdenes de gobierno, a fin de articular y armonizar las políticas y acciones de los diversos agentes públicos que actúan sobre el espacio urbano.

En el subcomponente de supervisión, la SEDATU no acreditó haber realizado actividades encaminadas a la supervisión y vigilancia, lo que pone en riesgo que el cumplimiento del objetivo de la política pública.

El ordenamiento territorial tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico, la preservación ambiental, y la gestión integral de riesgos.

De 2013 a 2018, la política de ordenamiento territorial, en su aspecto de ocupación y utilización, se caracterizó por la carencia de coordinación intergubernamental entre la SEDATU, el CONAPO, la CONAVI y el INSUS, así como la ausencia de vinculación con los gobiernos estatales y municipales, lo que imposibilitó el intercambio de la información para poder realizar una planeación homogénea del ordenamiento territorial y, con ello, prevenir y mitigar el crecimiento desordenado y desigual de los asentamientos humanos en zonas urbanas, por lo que los resultados de la misma no fueron acordes con las necesidades de la sociedad; asimismo, la política careció de normativa que sancionara a aquéllos que fomentan suelo no apto para el desarrollo urbano.

Respecto de la preservación ambiental, no se ha establecido una vinculación, a nivel federal, entre el ordenamiento ecológico y el desarrollo urbano; debido a ello, en el periodo 2013-2018, las actividades de desarrollo urbano de las ciudades se orientaron a satisfacer las necesidades

inmediatas, sin priorizar la eficiencia en el uso o transformación de los elementos naturales, y deterioraron las áreas protegidas y la calidad del aire de las zonas urbanas.

En materia de gestión integral de riesgos, no se registraron avances relevantes, dado que la SEDATU y el CENAPRED no se coordinaron para la revisión o aprobación de los atlas municipales de riesgos, ya que la primera dependencia contó con 195 y la segunda con 149, de los cuales fueron coincidentes 130. Asimismo, los atlas no habían sido actualizados a la fecha de realización de esta evaluación, y no se contó con un diagnóstico de asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo, a fin de priorizar los subsidios a los municipios para la elaboración de dichos atlas. Asimismo, la SEDATU no acreditó contar con información para evaluar la efectividad y los avances de la contribución de la GIR en la elaboración de programas de ordenamiento territorial, a fin de mitigar la vulnerabilidad de la población, sus bienes y la infraestructura, ante los fenómenos perturbadores.

El componente de desarrollo urbano consiste en la fundación y crecimiento, y la conservación y mejoramiento. Respecto de los dos primeros, no se ha homologado una metodología para la construcción de un índice de urbanismo único, ya que CONAPO considera que se trata de una ciudad cuando cuenta con 15,000 o más habitantes, mientras que INEGI hace referencia a las localidades mayores a 2,500 habitantes. Se identificó que se fundaron 36 nuevas ciudades, de las cuales 7 fueron conurbaciones y 29, centros urbanos. Con lo anterior, el SUN de 2018 quedó constituido por 401 ciudades: 74 zonas metropolitanas, de las cuales 59 no tuvieron modificaciones y 15 correspondieron a reclasificaciones de 6 conurbaciones y 9 centros urbanos; 132 conurbaciones, de las cuales 70 no tuvieron cambios, 7 fueron de nueva creación y 55 centros urbanos se reclasificaron en esta categoría, y 195 centros urbanos, de los cuales 164 no tuvieron modificaciones, 29 fueron de nueva creación y 2 corresponden a conurbaciones que disminuyeron su población.

En el subcomponente de conservación y mejoramiento, en el periodo 2013-2018, la SEDATU, con el objetivo de conservar, mantener y mejorar la infraestructura urbana de los espacios públicos nuevos, así como los que presenten deterioro, abandono e inseguridad en las zonas urbanas, ejerció un presupuesto total de 6,715,531.5 miles de pesos; sin embargo, no contó con una metodología para determinar qué entidades federativas y municipios serían apoyados de acuerdo con una población potencial y/u objetivo, ni con base en una georreferenciación, índices históricos o criterios de selección de espacios públicos.

4. Resultados

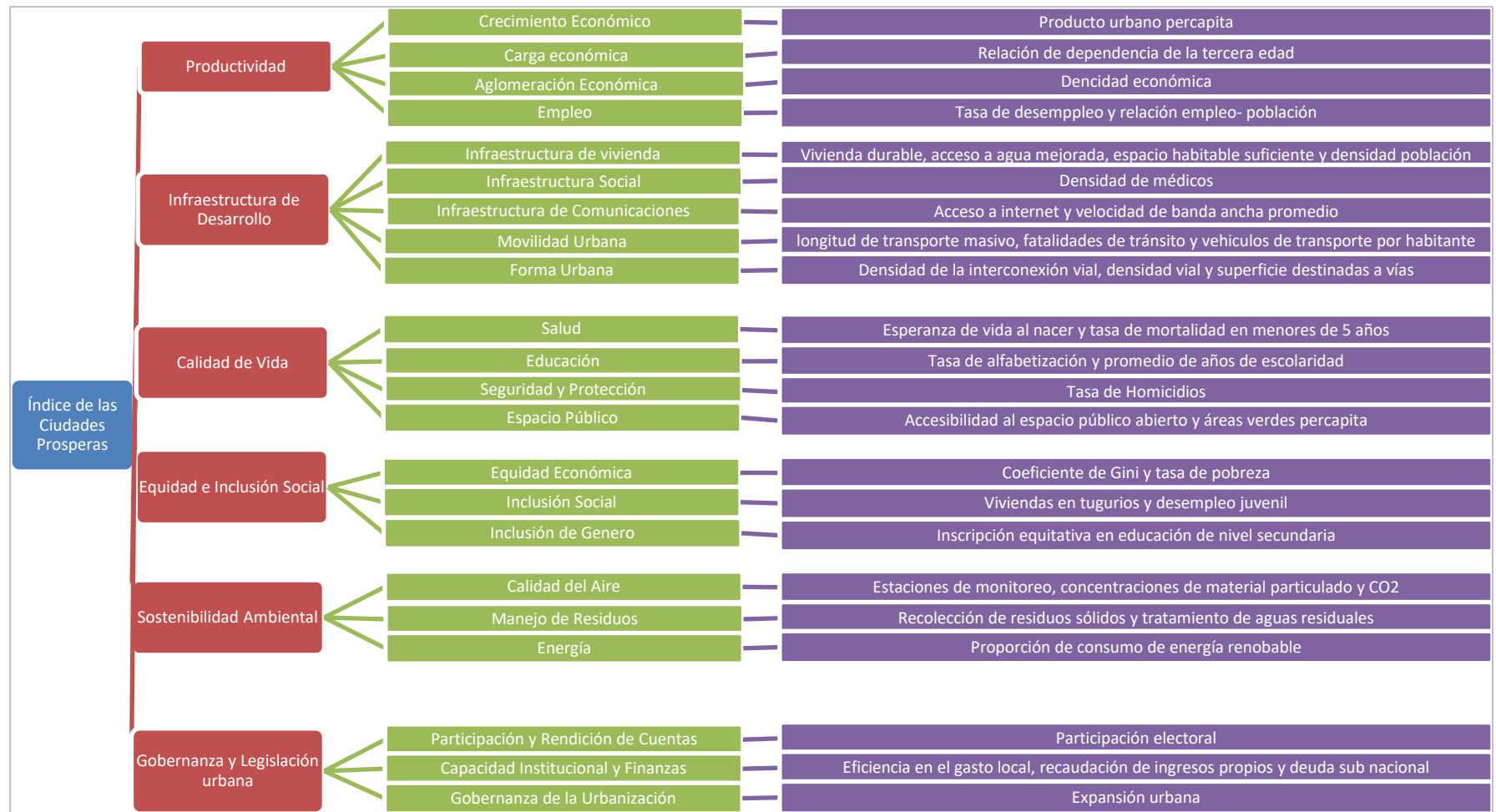
a) Índice de Ciudades Prósperas

El índice de Ciudades Prósperas es una herramienta diseñada por ONU-HÁBITAT para medir el progreso actual y futuro de las ciudades hacia la prosperidad. Es un instrumento estratégico de política pública y de toma de decisiones que, bajo un enfoque holístico e integrado, proporciona índices y medidas para identificar oportunidades y áreas potenciales de intervención para construir ciudades más prósperas.^{156/} Dicha herramienta sirve para promover el ordenamiento y desarrollo urbano y cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que plantea la Nueva Agenda Urbana, adoptada por México en la Conferencia Hábitat III.

El índice de Ciudades Prósperas ha sido modificado al contexto mexicano, considerando la cobertura, temporalidad, disponibilidad de información y necesidades de atención en temas de preocupación nacional. Por ello, se formuló el Índice Básico de las Ciudades Prósperas en México, el cual contiene 6 dimensiones y 22 subdimensiones, como se muestra a continuación:

156/ ONU, 2018, “CPI, Índice de las Ciudades Prósperas”, Organización de las Naciones Unidas, México.

ÍNDICE BÁSICO DE LAS CIUDADES PRÓSPERAS EN MÉXICO



Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el "Reporte Nacional de Tendencias de la Prosperidad Urbana en México", publicado en <https://infonavit.janium.net/janium/Documentos/56640.pdf>, y consultado el 22 de noviembre de 2018.

ONU-HÁBITAT conceptualiza el término “ciudades prósperas”, mediante seis dimensiones: Productividad, Infraestructura de desarrollo, calidad de vida, equidad e inclusión social, sostenibilidad ambiental y gobernanza y legislación urbana:

DIMENSIONES DE LA PROSPERIDAD URBANA

- **Productividad:** una ciudad próspera contribuye al crecimiento económico y el desarrollo, la generación de ingresos, el empleo y la igualdad de oportunidades que proporcionan niveles de vida dignos para toda la población.
- **Desarrollo de Infraestructura:** una ciudad próspera proporciona infraestructura y servicios (vivienda adecuada, saneamiento, suministro de energía, sistemas de movilidad sustentable, tecnologías de la información y comunicaciones) necesarios para sostener la población y la economía, y mejorar la calidad de vida.
- **Calidad de vida:** una ciudad próspera proporciona servicios sociales, educación, espacios públicos, recreación, salud y seguridad, necesarios para mejorar los niveles de vida, lo que permite a la población maximizar el potencial individual y llevar una vida plena.
- **Equidad e Inclusión Social:** una ciudad es próspera en la medida en que la pobreza y las desigualdades son mínimas. Ninguna ciudad puede presumir de ser próspera cuando grandes segmentos de la población viven en pobreza extrema y privaciones. Esto implica reducir la incidencia de barrios marginales y de nuevas formas de pobreza y marginación.
- **Sostenibilidad Ambiental:** la creación y redistribución de los beneficios de la prosperidad no destruyen o degradan el ambiente; en cambio, reducen la contaminación, aprovechan los residuos y optimizan el consumo de energía. Significa que los recursos naturales de la ciudad y su entorno se preservan en beneficio de la urbanización sostenible, de tal forma que no se comprometan las necesidades de las futuras generaciones.
- **Gobernanza y legislación urbana:** las ciudades son más capaces de combinar sostenibilidad y prosperidad compartida, mediante la gobernanza urbana efectiva y liderazgos transformadores, elaborando planes integrales y ejecutando políticas que se diseñan y aplican con la participación social; actualizando leyes y reglamentos y creando marcos institucionales adecuados con los tres ámbitos de gobierno y con los actores y las instituciones locales.

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Índice de las Ciudades Prósperas en la República Mexicana 2018, publicado en <http://portal.infonavit.org.mx>, y consultado el 22 de noviembre de 2018.

El índice Básico de las Ciudades Prósperas en México tiene tres escalas de prosperidad y tres niveles de medidas necesarias para lograr la prosperidad en las ciudades del país, como se muestra a continuación:

ESCALA DE LA PROSPERIDAD URBANA Y NIVELES DE INTERVENCIÓN REQUERIDOS

Intervalo	Resultados	Acciones requeridas
70-100		Consolidar Políticas Urbanas
50-69		Fortalecer Políticas Urbanas
0-49		Priorizar Políticas Urbanas

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Índice de las Ciudades Prósperas en la República Mexicana 2018, publicado en <http://portal.infonavit.org.mx>, y consultado el 22 de noviembre de 2018.

Para 2018, el análisis del índice Básico de las Ciudades Prósperas en México consideró una muestra de 305 municipios de las 32 entidades federativas del país, cuyos resultados se muestran a continuación:

ÍNDICE DE CIUDADES PRÓSPERAS EN MÉXICO, 2018

Entidad Federativa	Productividad	infraestructura de desarrollo	Calidad de vida	Equidad e inclusión social	Sostenibilidad ambiental	Gobernanza y legislación urbana	Promedio por Estado
Aguascalientes	59.47	63.29	67.81	72.43	33.27	29.40	54.28
Baja California	61.98	56.70	57.94	72.55	39.91	58.73	57.97
Baja California Sur	66.20	66.66	55.58	71.21	47.28	49.50	59.41
Campeche	58.71	70.70	70.99	70.89	28.23	33.71	55.54
Coahuila	56.41	58.25	63.18	78.15	73.21	32.89	60.35
Colima	53.63	69.67	71.56	74.54	49.82	39.59	59.80
Chiapas	57.49	58.27	54.00	64.59	39.43	24.76	49.76
Chihuahua	58.81	65.80	62.34	75.90	46.88	29.59	56.55
Ciudad de México	65.22	66.91	68.26	73.19	39.37	33.36	57.72
Durango	56.57	62.20	64.15	69.97	41.36	35.21	54.91
Guanajuato	59.90	56.87	60.38	71.30	36.95	40.60	54.33
Guerrero	55.42	61.59	51.20	60.55	33.32	29.43	48.59
Hidalgo	41.48	58.76	66.43	69.78	44.31	29.53	51.72
Jalisco	62.09	66.29	65.90	74.86	89.65	37.42	66.04
Estado de México	65.22	66.91	68.26	73.19	39.37	33.36	57.72
Michoacán	45.29	61.85	54.60	72.19	33.94	27.83	49.28
Morelos	43.59	55.03	64.43	70.28	32.41	27.75	48.92
Nayarit	60.93	63.27	64.00	70.81	46.26	49.24	59.09
Nuevo León	66.09	60.21	66.67	77.3	48.64	39.95	59.81
Oaxaca	43.22	56.03	61.97	63.70	52.15	21.48	49.76
Puebla	61.95	59.89	65.05	64.25	58.04	30.01	56.53
Querétaro	65.12	64.31	63.26	70.63	42.27	39.67	57.54
Quintana Roo	72.66	63.68	60.95	74.12	34.12	55.9	60.24
San Luis Potosí	61.84	61.46	67.34	69.95	49.92	32.8	57.22
Sinaloa	55.27	64.19	55.25	71.6	78.86	32.08	59.54
Sonora	55.52	64.75	62.16	66.81	40.47	40.91	55.10
Tabasco	60.65	56.59	56.00	72.83	34.83	35.57	52.75
Tamaulipas	56.85	58.66	58.34	70.04	48.43	25.69	53.00
Tlaxcala	53.73	64.76	68.68	69.94	44.86	32.68	55.78
Veracruz	63.58	51.30	57.88	70.24	31.54	33.93	51.41
Yucatán	59.09	61.88	69.96	74.93	29.54	32.84	54.71
Zacatecas	54.66	69.04	65.03	68.82	56.11	35.71	58.23
Promedio nacional	58.08	62.06	62.80	70.99	45.15	35.35	55.74

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Índice de las Ciudades Prósperas de la República Mexicana 2018, publicado en <http://portal.infonavit.org.mx>, y consultado el 22 de noviembre de 2018.

Nota: Para los Entidades Federativas de Baja California Sur, Campeche y Guerrero no existe información disponible a nivel Estado respecto de la aglomeración urbana, por lo que se utilizó la información de los municipios con mayor aglomeración urbana, éstos son: Los Cabos, Campeche y Acapulco, respectivamente.

n.a.: no aplica.

De acuerdo con la tabla anterior, de las 32 entidades federativas que integran a México, 27 necesitan fortalecer sus políticas urbanas, éstas son Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, ya que el promedio de las seis dimensiones analizadas se encuentra en el intervalo 50-69 unidades de la escala

utilizada en el Índice Básico de las Ciudad Prósperas en México, cuyo puntaje máximo es de 100 unidades. Asimismo, cinco estados se encuentran en el intervalo 0-49 unidades, los cuales son Chiapas, Guerrero, Michoacán, Morelos y Oaxaca, por lo que se requiere que se dé prioridad a las políticas urbanas implementadas en dichos estados, a fin de cumplir con lo establecido con la Nueva Agenda Urbana, así como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El promedio a nivel nacional en la dimensión de “productividad” fue de 58.08 unidades de 100 unidades posibles, por lo que es necesario que se fortalezcan las políticas públicas dirigidas al crecimiento económico, aglomeración económica y el empleo. En la dimensión “Infraestructura de desarrollo” el promedio fue de 62.06 unidades de 100 unidades posibles, por lo que se requiere que se fortalezcan las políticas públicas en materia de vivienda, infraestructura social, infraestructura de comunicaciones, movilidad urbana y forma urbana. En la dimensión “calidad de vida” el promedio obtenido fue de 62.80 unidades de 100 unidades posibles, lo que refleja que se deben de fortalecer las políticas públicas en materia de salud, educación, seguridad y protección y espacio público. En la dimensión de “Equidad e inclusión social” el promedio obtenido fue de 70.99 unidades de 100 unidades posibles, por lo que es necesario que se consoliden las políticas públicas implementadas en materia de equidad económica, inclusión social, inclusión de género y diversidad urbana. En la dimensión de “Sostenibilidad ambiental” el promedio fue de 45.15 unidades de 100 unidades posibles, lo que refleja que es ineludible priorizar las políticas públicas respecto de la calidad del aire, manejo de residuos y energía. Finalmente, en la dimensión de “Gobernanza y legislación urbana” el promedio obtenido fue de 35.35 unidades de 100 unidades posibles.

El Índice de las Ciudades Prósperas es una radiografía de la complejidad urbana, que traduce el bienestar en una métrica conmensurable, y mide la eficiencia de la ciudad y el efecto de las políticas públicas en el tiempo, por lo que sus resultados deben utilizarse para entender, analizar, planificar, tomar acción y observar los efectos de las políticas públicas en el bienestar ciudadano, por lo que, de acuerdo con los resultados obtenidos con la aplicación de este índice, las dependencias y entidades de que participan en el diseño e implementación de la política pública tienen la encomienda de realizar las gestiones necesarias, a efecto de dar cumplimiento a los compromisos internacionales, y orientarla hacia el desarrollo integral de los estados.

5. Consideraciones finales y Prospectiva de la Política Pública de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial

5.1. Consideraciones finales

La política pública se integra por el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. El ordenamiento territorial tiene como función la ocupación y utilización de manera racional del territorio, la conservación y preservación del ambiente, y la prevención de los desastres en las ciudades mediante la gestión integral de riesgos; por su parte, el desarrollo urbano se encarga de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Todo ello, para contribuir a disponer de ciudades prósperas y el uso racional del territorio.

Los inicios de esta política pública en México datan de 1940, época en la que se comenzaron a implementar políticas de planeación con enfoque territorial, encaminadas a dar respuesta a los problemas derivados de la aplicación del modelo de desarrollo socioeconómico basado en la sustitución de importaciones, adoptado por el gobierno mexicano a partir de la posguerra, aunque fue a partir de 1973 cuando se dio origen al primer antecedente importante en la materia. En consecuencia, en el periodo 1973-1992 se intentó procurar el desarrollo integral del territorio, con base en el Plan Global de Desarrollo; sin embargo, para el periodo 1993-2012, la característica principal fue la ausencia de la planeación urbana, ya que las políticas del Estado se ejecutaron de manera aislada, a pesar de que en 1996 se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), en la cual se incorporó por primera vez el término ordenamiento territorial y se estableció como uno de sus objetivos principales el de lograr una distribución sustentable de la población y las actividades económicas.

Ante la agudización de los problemas de las ciudades en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, en 2013, el Estado instituyó a la SEDATU para ser la instancia encargada de atender, entre otros aspectos, la problemática de que México no cuenta con ciudades prósperas ni con una utilización racional del territorio, que atiendan las necesidades básicas de la

población, y que les permitan el acceso a bienes y servicios de manera suficiente; además, promovió, junto con otras instancias, la aprobación de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) en noviembre de 2016, en la que se reconoce la complejidad y los desafíos por resolverse, al incluir los conceptos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, abarcando la concurrencia de instituciones federales y de los tres órdenes de gobierno, e incorporando la planeación y gestión del territorio de las ciudades en sus distintos componentes, por lo que dicha ley sienta las bases para que la operación de la política se realice desde diversos enfoques y de forma integral.

La importancia de la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial radica, en primer lugar, en que el territorio es el espacio físico en el cual se instrumentan las políticas sociales, culturales, ambientales y económicas de una sociedad; además, porque México es un país eminentemente urbano, ya que, en 2018, el 74.2% (92,609,143 personas) de la población se encontró en la ciudad y, para el año 2030, se estima que ésta crecerá en 17.7% (16,363,038 personas), lo que significa que 108,972,181 mexicanos vivirán en ciudades.

El incremento de manera desordenada e irregular de las zonas urbanas y la concentración de población en esas áreas ha llevado a que se generen presiones sobre el territorio, con lo que ha disminuido la calidad de vida de la población, por lo que persiste el problema público relativo a que México no cuenta con ciudades prósperas ni con una utilización racional del territorio, que atiendan las necesidades básicas de la población, y que les permitan el acceso a bienes y servicios de manera suficiente, debido a que el diseño estructural de la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial no ha logrado culminar en sus aspectos normativo, metodológico, de evaluación y rendición de cuentas.

El ordenamiento territorial representa un método planificado de atención y prevención de los problemas relacionados con los desequilibrios territoriales, así como con la ocupación y uso desordenado del territorio; el desarrollo urbano hace referencia al proceso de planeación y regulación de los centros de población, tendente a la creación de ciudades y al emplazamiento estratégicamente elegido, actuando decididamente sobre la geografía y la demografía del país. Ambos componentes se entrelazan con un tercero, la rectoría, ya que en el artículo 25 de la CPEUM se establece que "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable".

El componente de rectoría se integra por cuatro subcomponentes. El primero es la regulación, que consiste en el establecimiento de normas y disposiciones en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; el segundo, la planeación y programación, que debe orientarse a mejorar el nivel de vida de la población, mediante la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población, así como al desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo; el tercero, la coordinación, que se refiere a concertar con los tres órdenes de gobierno y con los sectores social y privado la aplicación de políticas en materias de desarrollo urbano y ordenamiento territorial y, finalmente, la supervisión, en la que se examina si el desarrollo de las actividades de los particulares o el gobierno cumplen con las obligaciones que les han sido impuestas.

Respecto del componente de ordenamiento territorial, éste incluye tres subcomponentes. El primero es la ocupación y utilización, que se refiere al uso de suelo y se relaciona con los fines particulares a los que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano; el segundo es la conservación y preservación ambiental, que busca proteger y mantener el equilibrio ecológico, y el tercero es la gestión integral de riesgos, que comprende la identificación de éstos y, en su caso, su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.

En el componente de desarrollo urbano se ubican los subcomponentes: fundación y conservación, así como mejoramiento y crecimiento. El primero consiste en la acción de establecer un nuevo asentamiento urbano y preservar las zonas con valores históricos y culturales, así como proteger y mantener el equilibrio ecológico; el segundo, en reordenar, renovar, consolidar y dotar de infraestructura, equipamiento, y servicios las zonas de un centro de población de incipiente desarrollo, subutilizadas o deterioradas física o funcionalmente, y en ordenar y regular las zonas para expansión física de los centros de población. De estos subcomponentes, los relacionados a la fundación y al crecimiento conllevan implícitamente una expansión territorial, en tanto que la conservación y mejoramiento no precisan un incremento en el espacio ocupado por las ciudades.

En el análisis metodológico se identificó que los objetivos buscan cubrir los factores causales del problema público y que se especifica cuál es la población objetivo, así como el ámbito geográfico de acción, el cual es a nivel nacional; asimismo, se señalan las funciones y programas presupuestarios para cada componente, y el cambio que se quiere lograr. Sin embargo, no se

cuenta con mecanismos suficientes y adecuados para medir dicho cambio, ya que los indicadores de los 14 programas presupuestarios que integran la política pública no identifican claramente la problemática, y los indicadores del Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) no permiten identificar la consecución de los objetivos nacionales ni de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Tampoco se identificaron instrumentos de coordinación claros para que las dependencias federales instrumenten políticas de forma homogénea, a fin de evitar labores dispersas y asegurar la concurrencia para los objetivos comunes.

Para el periodo 2013-2017, en la rendición de cuentas, si bien se mostraron resultados en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, éstos fueron aislados y no permitieron determinar el cumplimiento de los objetivos establecidos en los documentos de planeación y en el marco normativo, o respecto de la atención del problema público que justificó la intervención gubernamental referido a que en México no se cuenta con ciudades prósperas ni con una utilización racional del territorio, que atiendan las necesidades básicas de la población, y que les permitan el acceso a bienes y servicios de manera suficiente.

En lo referente al diseño de evaluación, los programas presupuestarios que se destinaron para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano no identificaron de forma clara el problema público por atender, por lo que no fueron útiles para determinar si la intervención gubernamental fue suficiente y adecuada para atender la problemática que se buscaba resolver; además, no se incluyeron indicadores que permitieran medir si las gestiones realizadas tuvieron los efectos esperados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere al Estado la rectoría de la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, y se integra por la regulación, la planeación y programación, la coordinación y la supervisión. En cuanto a la regulación, se identificó que las leyes aplicables a la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial otorgan facultades a las dependencias y entidades que participan en su diseño e implementación, pero se encuentran fragmentadas y desarticuladas, por lo que no se dispone de una visión integral para la atención del problema público, y se encuentra limitada la actuación del Gobierno Federal.

También, se identificaron deficiencias en la nueva LGAHOTDU, vigente a partir de noviembre de 2016, ya que no se encuentra articulada con la Ley de Vivienda, por lo que no se considera a la

vivienda de interés social como parte de la planeación, no se prevén medidas para evitar la especulación, el reagrupamiento inmobiliario, guías y financiamiento para el desarrollo urbano, ni se consideran mecanismos para enfrentar el cambio climático.

Adicionalmente, los instrumentos normativos internos de las dependencias y entidades que participan en el diseño e implementación de dicha política no han sido actualizados ni homologados con la LGAHOTDU, por lo que sus atribuciones no se vinculan al cumplimiento de dicha ley. Incluso, la SEDATU no ha actualizado su reglamento interior, por lo que éste no incluye las nuevas atribuciones y obligaciones que se otorgaron a esa dependencia.

En lo que respecta a la planeación y programación, aun cuando en los documentos de planeación del periodo 2013-2018, se identificó que son congruentes con lo mandatado por el artículo 3 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que estuvo vigente de 1993 a noviembre de 2016, ya que se prevén objetivos y estrategias orientadas a mejorar el nivel de vida de la población, mediante el fortalecimiento del marco normativo aplicable al sector, la prevención, el control y la atención de riesgos para las contingencias ambientales y urbanas en los centros de población, así como para el desarrollo sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades, promoviendo y concertando programas de vivienda y de desarrollo urbano. Los aspectos señalados en los documentos de planeación se encuentran fragmentados y desarticulados, por lo que carecen de una visión integral de la planeación, como es el caso de los 16 programas relacionados con las labores a evaluar, los cuales se distribuyeron en los componentes de rectoría, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, pero sin una vinculación entre sí para conocer en qué medida sus actividades y el presupuesto ejercido contribuyeron al logro del objetivo de la política pública, o en qué medida atendieron la problemática que le dio origen.

En cuanto a la coordinación, en el tema de vivienda, la CONAVI firmó un convenio para facilitar el proceso de transformación del sector de vivienda en México hacia un desarrollo más sustentable, 15 para la obtención e intercambio de información del sector vivienda, y 21 para consolidar la información derivada del cumplimiento de las acciones, a fin de entregar recursos provenientes del Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales.

En el caso de la SEDATU, ésta realizó 385 acciones de coordinación, en el periodo 2013-2018; de las cuales el 50.6% se enfocó en la elaboración de los atlas estatales y municipales de riesgos; sin

embargo, careció de información que acreditara que, para el ejercicio fiscal 2017, llevó a cabo dichas acciones.

También, la SEDATU firmó 24 convenios de colaboración con entidades federativas para colaborar en las materias previstas en la LGAHOTDU, así como para avanzar en el cumplimiento de los acuerdos internacionales signados por el Estado mexicano, en particular, los ODS de la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana, y presentó actas de instalación de 19 comités estatales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; no obstante, la secretaría no acreditó el seguimiento de los convenios de colaboración ni de las comisiones estatales, por lo que los mecanismos de coordinación implementados fueron deficientes para abordar de forma integral el problema y los factores causales, ya que careció de estrategias coordinadas para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, y no contó con coordinación institucional efectiva entre los tres órdenes de gobierno, a fin de articular y armonizar las políticas y acciones de los diversos agentes públicos que actúan sobre el espacio urbano.

En cuanto a la supervisión, la SEDATU no acreditó contar con mecanismos de vigilancia para asegurar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en los asuntos de su competencia, por lo que tampoco contó con información de la supervisión realizada en el periodo sujeto a evaluación. La carencia de mecanismos de supervisión impide identificar las debilidades que se presentan en la aplicación del marco jurídico, lo cual no contribuye a su mejora, ya que, con base en los resultados obtenidos en dicho proceso, se busca fortalecer y actualizar los instrumentos regulatorios, a fin de que se constituyan como una herramienta eficaz para promover la eficiencia y la buena gestión.

En el componente de ordenamiento territorial, en su aspecto de ocupación y utilización, no se logró prevenir y mitigar el crecimiento desordenado y desigual de los asentamientos humanos en zonas urbanas, ya que se careció de una adecuada coordinación intergubernamental entre la SEDATU, CONAPO, CONAVI e INSUS, así como de vinculación con los gobiernos estatales y municipales, lo que imposibilitó el intercambio de la información para realizar una planeación homogénea del ordenamiento territorial, por lo que los resultados no fueron acordes con las necesidades de la sociedad.

Además, ni la SEDATU ni el INSUS dispusieron de reservas territoriales para atender la demanda de la población, ya que no contaron con una estrategia para su obtención, por lo que las labores

realizadas por el Gobierno Federal fueron insuficientes para ordenar los asentamientos ubicados en zonas urbanas, lo que propició que el crecimiento de los mismos fuera inercial y que persistiera la desigualdad en el desarrollo regional entre el centro y norte con el de sur del país.

Respecto de la conservación y preservación ambiental, en el periodo 2013-2018 no se estableció una vinculación, a nivel federal, entre el ordenamiento ecológico y el desarrollo urbano, debido a que el diseño de la legislación actual no está completo en esta materia, y a que el Gobierno Federal no instrumentó el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (POEGT), por lo que, en ese periodo, las actividades de desarrollo urbano de las ciudades se orientaron a satisfacer las necesidades inmediatas, sin priorizar la eficiencia en el uso o transformación de los elementos naturales, en detrimento de las áreas protegidas y la calidad del aire de las zonas urbanas.

En materia de gestión integral de riesgos, la SEDATU y el CENAPRED contaron con 195 y 149 atlas de riesgos, respectivamente, lo que evidenció la falta de coordinación para su revisión y aprobación; además, dichos atlas no habían sido actualizados a la fecha de realización de esta evaluación. Asimismo, ambas dependencias carecieron de un diagnóstico de los asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo, que permitiera priorizar el otorgamiento de subsidios a los municipios para la elaboración de los atlas. Al respecto, la SEDATU no acreditó contar con información para evaluar la efectividad y los avances de la contribución de la GIR, a fin de mitigar la vulnerabilidad de la población, sus bienes y la infraestructura, ante los fenómenos perturbadores.

En el componente de desarrollo urbano, en lo que respecta a la fundación y crecimiento, en el periodo 2013-2018, se fundaron 36 nuevas ciudades, de las cuales 7 fueron conurbaciones y 29, centros urbanos. Con lo anterior, el Sistema Urbano Nacional 2018 quedó constituido por 401 ciudades: 74 zonas metropolitanas, de las cuales 59 no tuvieron modificaciones y 15 correspondieron a reclasificaciones de 6 conurbaciones y 9 centros urbanos; 132 conurbaciones, de las cuales 70 no tuvieron cambios, 7 fueron de nueva creación y 55 centros urbanos se reclasificaron en esta categoría, y 195 centros urbanos, de los cuales 164 no tuvieron modificaciones, 29 fueron de nueva creación y 2 correspondieron a conurbaciones que disminuyeron su población.

En cuanto a la conservación y mejoramiento, en el periodo 2013-2018, la SEDATU, con el objetivo de conservar, mantener y mejorar la infraestructura urbana de los espacios públicos nuevos, así como los que presenten deterioro, abandono e inseguridad en las zonas urbanas, ejerció un presupuesto total de 6,715,531.5 miles de pesos; sin embargo, no contó con una metodología para determinar qué entidades federativas y municipios serían apoyados de acuerdo con una población potencial y/u objetivo, ni con base en una georreferenciación, índices históricos o criterios de selección de espacios públicos.

En cuanto a los resultados de la aplicación del Índice Básico de las Ciudad Prósperas en México, que traduce el bienestar en una métrica conmensurable, y mide la eficiencia de la ciudad y el efecto de las políticas públicas en el tiempo, de las 32 entidades federativas que integran el país, 27 (84.4%) necesitan fortalecer sus políticas urbanas, ya que el promedio de las seis dimensiones analizadas se ubicó en el intervalo 50-69 unidades de la escala utilizada, cuyo puntaje máximo es de 100 unidades. Asimismo, 5 estados (5.6%) se encontraron en el intervalo 0-49 unidades, por lo que se requiere que se dé prioridad a las políticas urbanas implementadas en dichos estados, a fin de cumplir con lo establecido en la Nueva Agenda Urbana, así como en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Respecto de las 6 dimensiones, el promedio a nivel nacional en la relativa a “productividad” fue de 58.08 unidades de 100 unidades posibles, por lo que es necesario que se fortalezcan las políticas públicas dirigidas al crecimiento económico, aglomeración económica y el empleo. En la dimensión “Infraestructura de desarrollo”, el promedio fue de 62.06 unidades de 100 unidades posibles, por lo que se requiere que se fortalezcan las políticas públicas en materia de vivienda, infraestructura social, infraestructura de comunicaciones, movilidad urbana y forma urbana. En la dimensión “calidad de vida”, el promedio obtenido fue de 62.80 unidades de 100 unidades posibles, lo que refleja que se deben de fortalecer las políticas públicas en materia de salud, educación, seguridad y protección, y espacio público. En la dimensión de “Equidad e inclusión social”, el promedio obtenido fue de 70.99 unidades de 100 unidades posibles, por lo que es necesario que se consoliden las políticas públicas implementadas en materia de equidad económica, inclusión social, inclusión de género y diversidad urbana. En la dimensión de “Sostenibilidad ambiental”, el promedio fue de 45.15 unidades de 100 unidades posibles, lo que refleja que es ineludible priorizar las políticas públicas respecto de la calidad del aire, manejo de residuos y energía. Finalmente, en la dimensión de “Gobernanza y legislación urbana”, el

promedio obtenido fue de 35.35 unidades de 100 unidades posibles, por lo que es necesario dar prioridad a las políticas urbanas en materia de planes integrales, políticas con participación social, y actualización de los marcos normativos e institucionales en los tres ámbitos de gobierno.

A partir de las conclusiones del presente estudio, la ASF sugiere las medidas siguientes:

1. Que la SEDATU defina el problema público que se busca atender mediante el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, y que elabore un diagnóstico general en el que cuantifique la magnitud de las variables que integran dicho problema y, con base en éste, defina el alcance, los objetivos y metas en cada uno de los componentes, a fin de que éstos sean acordes con la problemática identificada.
2. Que la SEDATU, las entidades de la APF encargadas de ejecutar la política y el INEGI, en conjunto, definan o acuerden los conceptos que forman parte esencial de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, entre los que se encuentran el de ciudades, asentamientos humanos y asentamientos irregulares, y que los envíen al Congreso de la Unión, a efecto de que sean publicados en el Reglamento de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
3. Que el Ejecutivo Federal, por medio de la SEDATU, promueva la publicación del Reglamento de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a fin de establecer atribuciones claras para cada una de las dependencias que participan en la política a nivel federal, así como las facultades precisas en materia de coordinación, a efecto de evitar la dispersión y duplicidad de actividades para dichas autoridades.
4. Que el Ejecutivo Federal, por medio de la SEDATU, establezca en el Reglamento de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la vinculación en los tres niveles de gobierno en materia de ordenamiento territorial y ecológico, para regular el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la gestión integral de riesgos, y, con ello, mejorar la salud y calidad de vida de la población.
5. Que la SEDATU actualice su reglamento interior conforme a las nuevas atribuciones que le fueron conferidas con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016, para que dicha dependencia

cuenta con las funciones y estructura institucional necesarias para conducir la política de forma oportuna.

6. Que los planes de desarrollo urbano de los tres niveles aseguren la congruencia entre sus objetivos, estrategias y líneas de acción, a fin de garantizar la continuidad de las acciones para atender el problema común que dio origen a la política pública.
7. Que la SEDATU implemente canales de comunicación permanentes y oportunos con las dependencias y entidades de la APF, y con los estados y municipios para la ejecución y seguimiento de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial para asegurar que las acciones de las mismas sean congruentes con las necesidades de las ciudades del SUN, así como con las proyecciones de población.
8. Que las autoridades responsables de la planeación de la política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial elaboren un diagnóstico para identificar los asentamientos humanos regulares, irregulares y ubicados en zonas de alto riesgo para realizar programas que cuenten con objetivos y metas acordes con las prioridades y necesidades de las ciudades del SUN.
9. Que la herramienta de los PCU sea utilizada de forma obligatoria por las dependencias y entidades de la APF encargadas de planear y ejecutar el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano; asimismo, que se considere la aplicación de sanciones a quienes realicen o permitan el establecimiento de asentamientos humanos fuera de los PCU.
10. Que la SEDATU, el INSUS, y la CONAVI elaboren un diagnóstico y una estrategia para disponer de reservas territoriales, contar con el enfoque de los sectores a los que pertenecen las instituciones en mención, y estar en posibilidades de tener una planeación que se dirija a satisfacer las necesidades de suelo urbano que sean adecuadas al desarrollo de los centros de población.

Con la atención de las sugerencias se coadyuvará a transformar el actual modelo de urbanización de crecimiento desordenado y desigual, por uno que ordene y racionalice el uso, ocupación y aprovechamiento del territorio, a efecto de construir ciudades sustentables, resilientes, saludables, productivas, equitativas, justas, incluyentes, democráticas y seguras, mediante el fortalecimiento de la rectoría del Estado para impulsar la planeación integral del territorio nacional, la formulación de un marco jurídico que permita el uso eficiente del suelo, la coordinación interinstitucional e intergubernamental con autoridades locales y la sociedad, y el seguimiento de los objetivos y metas de la política pública.

En opinión de la ASF, a 2017, persistió la problemática de que México no cuenta con ciudades prósperas ni con una utilización racional del territorio, que atiendan las necesidades básicas de la población, y que les permitan el acceso a bienes y servicios de manera suficiente, lo que repercute en la falta de un entorno adecuado que incida en el incremento de su nivel de vida, lo que confirma el riesgo de que se agudicen los desequilibrios entre las regiones del país y continúe el uso irracional y deficiente del territorio, amenazando la integridad física, el bienestar, el desarrollo económico y el patrimonio de la población.

5.2. Prospectiva

En este apartado se presentan los avances de la reforma de la LGAHOTDU, la prospectiva del SUN, y el avance en la implementación de los ODS, a fin de anticipar el efecto de las acciones realizadas con la Política Pública de Desarrollo Urbano y Ordenamiento territorial a 2030, conforme a lo siguiente:

A) Avance en la implementación de la LGAHOTDU

En el mes de noviembre de 2016, se publicó la actual Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, con el objetivo de regular el crecimiento de las ciudades; mejorar los esquemas de gobernanza metropolitana, mediante la tutela y gestión eficiente del suelo, a favor de una nueva cultura de ciudad, espacios públicos y movilidad, y definir la forma en que habrán de coordinarse los tres niveles de gobierno.^{157/}

De acuerdo con la exposición de motivos de la reforma a la LGAHOTDU, en las últimas décadas no se ha contado con instrumentos que permitan definir políticas urbanas consistentes y sustentables en las zonas metropolitanas; los procesos de descentralización no se han visto acompañados de los necesarios y complementarios procesos de fortalecimiento administrativo y financiero de las entidades locales, ni se han instrumentado políticas correlativas de centralización de reglas, principios y objetivos nacionales, regionales y metropolitanos; las políticas de suelo en las ciudades y metrópolis son insuficientes, y las políticas de vivienda se han desarrollado de manera desarticulada con las políticas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, lo

157/ DOF (2016), *Op cit.*

que ha contribuido al crecimiento anárquico y desordenado de nuestras ciudades, a la especulación del suelo y al deterioro ambiental.

Con la finalidad de conocer el resultado de la reforma en el crecimiento de las ciudades, la mejora en los esquemas de gobernanza metropolitana, la gestión eficiente del suelo y la coordinación entre los tres niveles de gobierno, se analizó el grado de cumplimiento de las disposiciones jurídicas establecidas en la LGAHOTDU, cuyos resultados se muestran a continuación:

AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO TRANSITORIO PRIMERO DE LA LGAHOTDU A OCTUBRE DE 2018

Número	Contenido	¿Se implementó en el tiempo establecido?
Primero	El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la SEDATU, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018.

La iniciativa de ley fue aprobada el 13 de octubre de 2016 por el Congreso de la Unión, constando de 119 artículos y 15 transitorios, la cual fue promulgada y publicada el día 28 de noviembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), por lo que entró en efecto el 29 de noviembre del mismo año.

AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO TRANSITORIO SEGUNDO DE LA LGAHOTDU A OCTUBRE DE 2018

Número	Contenido	¿Se implementó en el tiempo establecido?
Segundo	Se aboga la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en DOF el 21 de julio de 1993 y se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido en la presente Ley.	

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la SEDATU, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018.

Con la publicación de la Ley General de Asentamiento Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), el 28 de noviembre de 2016, en el DOF, quedó sin efecto la Ley General de Asentamientos Humanos publicada el 21 de julio de 1993, así como todas las disposiciones legales y reglamentarias que se oponían con la actual.

AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO TRANSITORIO TERCERO DE LA LGAHOTDU A OCTUBRE DE 2018

Número	Contenido	¿Se implementó en el tiempo establecido?	Tiempo de retraso al 30/10/18
Tercero	En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de este instrumento. En el caso de la Ciudad de México, la Legislatura de la Ciudad de México, las autoridades del gobierno central y de las Demarcaciones Territoriales correspondientes, deberán efectuar las adecuaciones legislativas y reglamentarias de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con las disposiciones de la Constitución de la Ciudad de México una vez que entren en vigor.		335 días

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la SEDATU, mediante el oficio número IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018.

A finales de 2018, la SEDATU había elaborado la “Guía para la Adecuación y Reforma de la Legislación de las Entidades Federativas”; no obstante, no contó con evidencia documental que corroborara que fue puesta a disposición de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios para su utilización. En lo que respecta al Reglamento de la LGAHOTDU, la SEDATU no ha elaborado un proyecto de dicho documento, ni cuenta con un programa de trabajo para su elaboración. Por su parte, el Reglamento Interior de la SEDATU no ha sufrido modificaciones de acuerdo con las nuevas atribuciones de la dependencia establecidas en la actual LGAHOTDU. Finalmente, las leyes estatales aprobadas, publicadas y homologadas con la LGAHOTDU son las siguientes:

LEYES ACTUALIZADAS Y HOMOLOGADAS CON LA NUEVA LGAHOTDU, AVANCE A SEPTIEMBRE DE 2018.

Núm.	Entidad Federativa	Fecha	Número de Decreto	Denominación
1	Chiapas	27 de diciembre de 2017	036	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas.
2	Coahuila	26 de diciembre de 2017	1180	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza.
3	Estado de México	10 de enero de 2018	273	Código Administrativo del Estado de México.
4	Guanajuato	5 de diciembre de 2017	233	Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.
5	Jalisco	11 de enero 2018	26719/LXI/17	Código Urbano del Estado de Jalisco.
6	Nuevo León	27 de noviembre de 2017	312	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.
7	Oaxaca	31 de octubre de 2017	2084	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca.
8	Puebla	29 de diciembre de 2017	n.d.	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado del Puebla.
9	Sinaloa	28 de febrero de 2018	365	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.
10	San Luis Potosí	17 de julio de 2018	1017	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de San Luis Potosí.
11	Quintana Roo	16 de agosto de 2018	108	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0296, del 24 de septiembre de 2018.
 n.d.: No Disponible.

De la tabla anterior se destaca que 11 (34.4%) estados de la República Mexicana han actualizados sus leyes en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, mientras que 21 (65.6%) entidades federativas no han realizado, creado o adecuado las disposiciones legales y reglamentarias que les competen y que están relacionadas con la nueva LGAHOTDU.

AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO TRANSITORIO CUARTO DE LA LGAHOTDU A OCTUBRE DE 2018

Número	Contenido	¿Se implementó en el tiempo establecido?	Tiempo de retraso al 30/10/18
Cuarto	En un plazo de seis meses contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el Congreso de la Unión deberá reformar las disposiciones legales correspondientes con el objeto de ampliar las facultades de la Procuraduría Agraria, a fin de garantizar la procuración de la defensa de los derechos humanos vinculados al ordenamiento territorial.		519 días

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la SEDATU, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018 e Informe de Actividades 2016-2017 de la Comisión de la Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, publicado en la página web: <http://www5.diputados.gob.mx>, y consultado el día 26 de octubre de 2018.

De acuerdo con el Informe de Actividades 2016-2017 de la Comisión de la Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, el 1 de marzo de 2017 se convocó a una reunión de trabajo al Subsecretario de Desarrollo Agrario, Urbano y Territorial, para trabajar en el fortalecimiento de la Procuraduría Agraria, en atención del artículo cuarto transitorio de la LGAHOTDU; asimismo, se acordó realizar una segunda reunión con la participación de las comunidades ejidales. No obstante, no hay evidencia documental del seguimiento por parte de la Comisión de la Reforma Agraria para ampliar las facultades de la Procuraduría Agraria, a fin de garantizar la procuración de la defensa de los derechos humanos vinculados al ordenamiento territorial.

AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO TRANSITORIO QUINTO DE LA LGAHOTDU A OCTUBRE DE 2018

Número	Contenido	¿Se implementó en el tiempo establecido?	Tiempo de retraso al 30/10/18
Quinto	En un plazo de dos años contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, se formularán, o adecuarán los planes y programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población mayores a cien mil habitantes, así como los planes nacional, estatales y metropolitanos, incluyendo todos los nuevos instrumentos de gestión a los que alude esta Ley, incluidos de manera primordial los instrumentos de participación democrática y ciudadana contenidos en el Título Décimo Primero de la Ley que se expide. Los registros públicos de la propiedad, los catastros y el Registro Agrario Nacional estarán a lo señalado en los artículos 60, 111 y 112 del presente Decreto, una vez que sean adecuados los planes y programas mencionados en el párrafo anterior.		Dispone de 29 días para dar cumplimiento con la disposición jurídica

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la SEDATU, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018.

A octubre de 2018, la SEDATU señaló que estaba en proceso de elaboración de un proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial, en coordinación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); no obstante, no contó con evidencia documental de la formulación y/o adecuación de los planes y programas de desarrollo urbano de los centros de población mayores

de 100,000 habitantes; los planes nacional, estatales y metropolitanos, ni los instrumentos de participación democrática y ciudadana.

AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO TRANSITORIO SEXTO DE LA LGAHOTDU A OCTUBRE DE 2018

Número	Contenido	¿Se implementó en el tiempo establecido?	Tiempo de retraso al 30/10/18
Sexto	En un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el titular de la Secretaría, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano deberá convocar a la sesión de instalación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Los gobiernos locales y municipales, convocarán en el mismo plazo a las sesiones de instalación de los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano.		519 días

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la SEDATU, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018.

A finales del mes de octubre de 2018, la SEDATU proporcionó evidencia documental de las actas de instalación de 19 comités estatales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Al respecto, la SEDATU no acreditó el seguimiento de los convenios de colaboración ni de las comisiones estatales, por lo que tampoco presentó los resultados que se han obtenido tras su firma e instalación.

AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO TRANSITORIO SÉPTIMO DE LA LGAHOTDU A OCTUBRE DE 2018

Número	Contenido	¿Se implementó en el tiempo establecido?
Séptimo	En un plazo no mayor de seis meses a partir de la entrada en vigor de este Decreto, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, emitirá los lineamientos para la integración y funcionamiento del Consejo Nacional.	

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la SEDATU, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018.

El 26 de mayo de 2017, la SEDATU publicó en el DOF los Lineamientos para la Integración y Funcionamiento del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO TRANSITORIO OCTAVO DE LA LGAHOTDU A OCTUBRE DE 2018

Número	Contenido	¿Se implementó en el tiempo establecido?	Tiempo de retraso al 30/10/18
Octavo	En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, expedirá los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno, a que se sujetarán las acciones de suelo financiadas con recursos federales, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores de acuerdo con el artículo 8, fracción IV de la presente Ley.		335 días

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la SEDATU, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018.

La SEDATU no proporcionó evidencia documental respecto de la expedición de los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno, a los cuales tienen que sujetarse las acciones de suelo financiadas con recursos federales, ni la de los organismos que financien vivienda para los trabajadores.

AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO TRANSITORIO NOVENO DE LA LGAHOTDU A OCTUBRE DE 2018

Número	Contenido	¿Se implementó en el tiempo establecido?	Tiempo de retraso al 30/10/18
Noveno	En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, emitirá los criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de las zonas metropolitanas y conurbaciones. Asimismo, en el mismo plazo, la Secretaría emitirá los lineamientos a través de los cuales se establecerán los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con las materias de interés metropolitano, cumplan con su objetivo, de acuerdo con los artículos 8, fracción XVI y 35 de la Ley que se expide.		335 días

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la SEDATU, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018.

La SEDATU no contó con evidencia documental respecto de la emisión y publicación de los criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de las zonas metropolitanas y conurbaciones para los años posteriores a la publicación de la LGAHOTDU, ni tampoco de la elaboración y publicación de los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculadas con las materias de interés metropolitano, cumplieran con su objetivo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8, fracción XVI, y 35 de la LGAHOTDU.

AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMO DE LA LGAHOTDU A OCTUBRE DE 2018

Número	Contenido	¿Se implementó en el tiempo establecido?	Tiempo de retraso al 30/10/18
Décimo	En un plazo de seis meses, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano creará e iniciará las operaciones del sistema de información territorial y urbana de acuerdo al artículo 97 de la ley que se expide.		519 días

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la SEDATU, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018.

La secretaría señaló que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) manifestó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el interés de la SEDATU para trabajar con dicho organismo en la implementación del sistema de información territorial y urbano. En seguimiento a esa solicitud, el proyecto fue aprobado por el BID el 21 de diciembre de 2017 (ME-T1357). Posteriormente, el banco aprobó y publicó los términos de referencia para el desarrollo del sistema. Para el 6 de julio de 2018, el BID envió a la SEDATU la propuesta técnica ganadora; no obstante; la SEDATU

manifestó que dicha propuesta no cubría los requerimientos y necesidades de la dependencia, por lo que el proceso de contratación fue cancelado.

AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMO PRIMERO DE LA LGAHOTDU A OCTUBRE DE 2018

Número	Contenido	¿Se implementó en el tiempo establecido?	Tiempo de retraso al 30/10/18
Décimo primero	En un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este Decreto, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, establecerá los lineamientos para la certificación de especialistas en gestión territorial, que coadyuven y tengan una participación responsable en el proceso de evaluación del impacto territorial, así como en otros temas para el cumplimiento y aplicación del presente ordenamiento, de acuerdo con el artículo 95 de la Ley que se expide.		519 días

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la SEDATU, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018.

La fecha límite para dar cumplimiento total fue el 29 de mayo de 2017. La SEDATU señaló que el 14 de agosto de 2017 realizó la propuesta de los lineamientos para la certificación de especialistas en gestión territorial, la cual fue puesta a consideración del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; no obstante, a octubre de 2018, la dependencia no había publicado dichos lineamientos en el DOF.

AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMO SEGUNDO DE LA LGAHOTDU A OCTUBRE DE 2018

Número	Contenido	¿Se implementó en el tiempo establecido?	Tiempo de retraso al 30/10/18
Décimo segundo	En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, las legislaturas locales adecuarán sus códigos penales para que se configuren como delitos las conductas de los sujetos privados o públicos que promuevan o se beneficien con la ocupación irregular de áreas o predios de conformidad con los artículos 10, fracción XII y 118 de la Ley que se expide.		335 días

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la SEDATU, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018.

A octubre de 2018, la SEDATU desconocía el número de las legislaturas locales que habían adecuado sus códigos penales para configurar como delitos las conductas de los sujetos privados o públicos que promuevan o se beneficien con la ocupación irregular de áreas o predios en México.

AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMO TERCERO DE LA LGAHOTDU A OCTUBRE DE 2018

Número	Contenido	¿Se implementó en el tiempo establecido?	Tiempo de retraso al 30/10/18
Décimo tercero	En un plazo no mayor a un año a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el Congreso de la Unión deberá adecuar las disposiciones legales para establecer las sanciones a quienes autoricen, ordenen, edifiquen o realicen obras de infraestructura y asentamientos humanos en zonas de riesgo.		335 días

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la SEDATU, mediante el oficio número IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018.

Al 19 de septiembre de 2018, el Congreso de la Unión no había efectuado ninguna adecuación de las disposiciones legales para establecer sanciones a quienes autorizaran, ordenaran, edificaran o realizaran obras de infraestructura y asentamientos humanos en zonas de riesgo.

El 20 de febrero de 2018, se presentó el “proyecto de decreto en el Congreso de la Unión que reformaría diversas disposiciones de las Leyes Generales de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; y de Responsabilidades Administrativas, a fin de promover y fomentar el endurecimiento de las reglas de construcción. Castigar a los servidores públicos y personas que violan las disposiciones jurídicas y reglamentos en materia de obras y construcciones”; ^{158/} sin embargo, a octubre de 2018 no se había publicado dicho decreto.

El 20 de septiembre de 2018, fue presentada una iniciativa en el Congreso de la Unión que planteaba imponer de 2 a 10 años de prisión, y de 300 a 3,000 días de multa, a quien autorizara, ordenara, construyera, edificara o realizara obras de infraestructura y asentamientos humanos en reservas iconológicas o zonas no aptas, conforme al análisis del riesgo, realizado por la autoridad competente; ^{159/} no obstante, a finales de octubre de 2018, no había sido aprobada.

AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMO CUARTO DE LA LGAHOTDU A OCTUBRE DE 2018

cuarto	Contenido	¿Se implementó en el tiempo establecido?	Tiempo de retraso al 30/10/18
Décimo cuarto	En un plazo no mayor a seis meses a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica que incorpore el Subsistema Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano.		Se realizó, pero fue 30 días después de la fecha límite.

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la SEDATU, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018.

El 27 de junio de 2017, se publicó en el DOF el “ACUERDO por el que se aprueba la modificación del Subsistema Nacional de Información Geográfica y del Medio Ambiente a Subsistema Nacional de Información Geográfica, Medio Ambiente, Ordenamiento Territorial y Urbano”, el cual tiene

158/ H. Cámara de Diputados (2018) “Gaceta parlamentaria núm. 5116-II”.

159/ H. Cámara de Diputados (2018) “Gaceta parlamentaria núm. 4961-III”.

como objetivo que en dicho sistema se integre y se difunda la información de interés nacional en materia de medio ambiente, geográfica, desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMO QUINTO DE LA LGAHOTDU A OCTUBRE DE 2018

Cuarto	Contenido	¿Se implementó en el tiempo establecido?
Décimo quinto	Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto para la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, se cubrirán con cargo a su presupuesto aprobado para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes. Asimismo, las entidades federativas deberán realizar las previsiones y adecuaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el presente Decreto.	

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la SEDATU, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018.

Nota: La ley no establece un periodo de tiempo para cumplir con este ordenamiento jurídico.

La SEDATU señaló, mediante el oficio núm. IV-400-OM-CA-0296 del 24 de septiembre de 2018, que sufrió una serie de restricciones presupuestarias por lo que se vio obligada a solicitar ayuda al BID, por medio de la SHCP, para que se formularan o adecuaran los planes y programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población mayores a 100,000 habitantes; los planes nacionales, estatales y metropolitanos, así como la puesta en marcha del sistema de información territorial y urbano. Sin embargo, al cierre del mes de octubre de 2018, la dependencia no había cumplido con dichas disposiciones.

En suma, de los 15 artículos transitorios establecidos en la nueva LGAHOTDU, en 4 se realizaron las modificaciones pertinentes en el tiempo señalado, mientras que en 11 no se ha cumplido con las disposiciones establecidas en la ley, como se muestra a continuación:

RESULTADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ARTÍCULO TRANSITORIOS DE LA ACTUAL LGAHOTDU

Transitorio	Se cumplió en tiempo y forma	No se cumplió en tiempo y forma	Tiempo de retraso al 30/10/18	Con tiempo disponible para cumplir
Primero	✓			
Segundo	✓			
Tercero		X	335 días	
Cuarto		X	519 días	
Quinto		X		29 días
Sexto		X	519 días	
Séptimo	✓			
Octavo		X	335 días	
Noveno		X	335 días	
Décimo		X	519 días	
Décimo primero		X	519 días	
Décimo segundo		X	335 días	
Décimo tercero		X	335 días	
Décimo cuarto ^{1/}	✓			
Décimo quinto ^{2/}		X		
Total	4	11	n.c.	n.c.

1/: Se realizó, pero 30 días después de lo establecido en la ley.

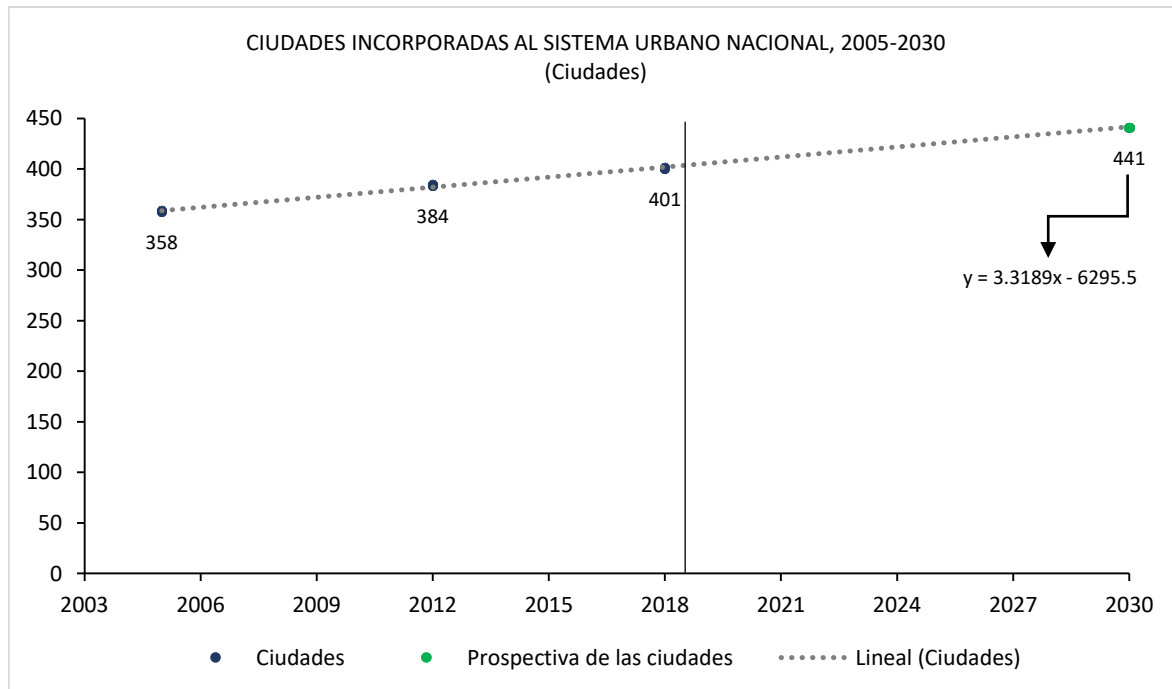
2/: La ley no establece un periodo de tiempo para cumplir con este ordenamiento jurídico.

n.c.: no cuantificable.

La falta de atención de lo dispuesto en la LGAHOTDU limita el diseño e implementación de la política pública, a efecto de dar cumplimiento a su objetivo de regular el crecimiento de las ciudades; y mejorar los esquemas de gobernanza metropolitana, mediante la tutela y gestión eficiente del suelo, a favor de una nueva cultura de ciudad, espacios públicos y movilidad, y definir la forma en que habrán de coordinarse los tres niveles de gobierno.

B) Estimaciones del SUN

Para realizar la prospectiva del SUN respecto del número de ciudades que lo integrarán en 2030, se aplicó el método de regresión lineal a los datos del SUN de 2005, 2012 y 2018, cuyos resultados se presentan a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por el CONAPO, mediante el oficio núm. DA/540/2016 del 13 de septiembre de 2018.

NOTA: La estimación se realizó con base en el comportamiento observado en el SUN de 2005, 2012 y 2018. El pronóstico se realizó ajustando los datos observados a una recta (de ecuación general: $y = a + bx$), por medio del método estadístico de Mínimos Cuadrados Ordinarios. El resultado estimado para 2030 se asume si todo lo demás permanece constante (*ceteris paribus*).

De acuerdo con la información de la tabla anterior, se estima que, para 2030, el número de ciudades que integren el SUN se incremente en 40 unidades, 10.0% más que las incorporadas en 2018, coincidiendo con lo reportado por el CONAPO. De las 40 nuevas ciudades que se

incorporarán al SUN, 37 corresponderían a centros urbanos y tres a conurbaciones, como se muestra a continuación:

CIUDADES QUE SE INCORPORARÁN AL SUN EN 2030

Entidad federativa	Nombre	Tipo	Población 2030 ^{1/}
Baja California Sur	Ciudad Insurgentes	Centro urbano	19,428
Campeche	Dzitbalché	Centro urbano	15,267
	Isla Aguada	Centro urbano	15,023
Chiapas	Nueva Palestina	Centro urbano	16,097
Chihuahua	San Juanito	Centro urbano	17,000
	Saucillo	Centro urbano	15,599
Durango	Nuevo Ideal	Centro urbano	18,167
Guanajuato	Tarimoro	Centro urbano	16,945
Guerrero	Ixtapa Zihuatanejo	Centro urbano	19,620
	San José Ixtapa (Barrio Viejo)	Centro urbano	15,549
Jalisco	Ayotlán	Centro urbano	17,151
	Cocula	Centro urbano	15,185
	Colotlán	Centro urbano	15,809
	Degollado	Centro urbano	15,000
	Ojuelos de Jalisco	Centro urbano	16,914
	Tototlán	Centro urbano	15,792
Estado de México	Malinalco	Centro urbano	15,260
	San Francisco Tepeolulco	Centro urbano	16,851
	San Pedro el Alto	Conurbación ^{2/}	18,973
Oaxaca	Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo	Centro urbano	16,158
	San Pedro Pochutla	Centro urbano	15,281
Puebla	San Gabriel Chilac	Centro urbano	15,728
	San Hipólito Xochilténango	Conurbación ^{2/}	16,721
	Santa María Texmelucan	Conurbación ^{2/}	15,566
Querétaro	Cadereyta de Montes	Centro urbano	15,452
	Jalpan de Serra	Centro urbano	18,063
Quintana Roo	Bacalar	Centro urbano	16,022
	José María Morelos	Centro urbano	20,425
San Luis Potosí	Charcas	Centro urbano	17,455
	Ciudad del Maíz	Centro urbano	17,266
	Santa María del Río	Centro urbano	15,830
	Villa de Reyes	Centro urbano	17,147
Sonora	Etchojoa	Centro urbano	15,741
	Nacozari de García	Centro urbano	15,604
Tabasco	Chontalpa (Estación Chontalpa)	Centro urbano	19,606
Tamaulipas	Ciudad Tula	Centro urbano	15,078
Veracruz	Filomeno Mata	Centro urbano	15,442
	Paso del Macho	Centro urbano	16,043
Zacatecas	Valparaíso	Centro urbano	16,939
	Villanueva	Centro urbano	18,155

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por el Consejo Nacional de Población, con número de oficio núm. DA/540/2016 del 13 de septiembre de 2018.

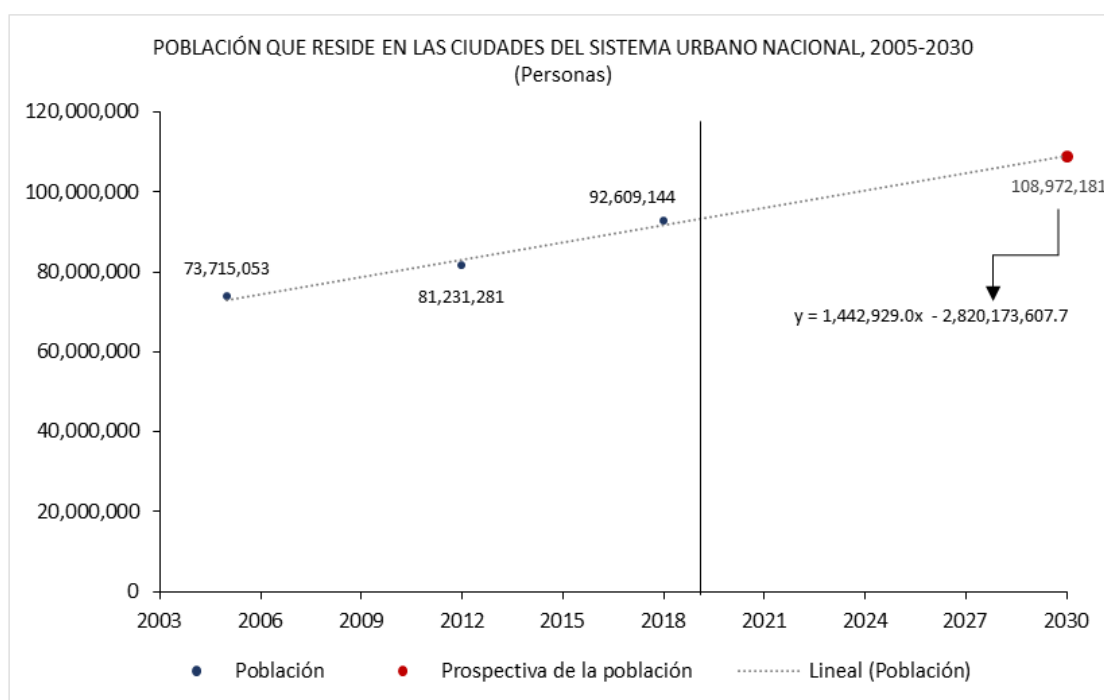
1/: Corresponde a las “Proyecciones de población por localidad 2010-2030”, del Consejo Nacional de Población.

2/: son agrupaciones de localidades geoestadísticas entre las que existe continuidad física o del amanzanamiento.

De la tabla anterior se destaca que, de las 40 nuevas ciudades incorporadas al SUN en 2030, 6 (15.0%) se ubicarán en Jalisco; 4 (10.0%), en San Luis Potosí; 3 (7.5%), en el Estado de México; 3

(7.5%), en Puebla; 2 (5.0%), en Campeche; 2 (5.0%), en Chihuahua; 2 (5.0%), en Guerrero; 2 (5.0%), en Oaxaca; 2 (5.0%), en Querétaro; 2 (5.0%), en Quintana Roo; 2 (5.0%), en Sonora; 2 (5.0%), en Veracruz; 2 (5.0%), en Zacatecas; 1 (2.5%), en Baja California Sur; 1 (2.5%), en Chiapas; 1 (2.5%), en Durango; 1 (2.5%), en Guanajuato; 1 (2.5%), en Tabasco, y 1 (2.5%), en Tamaulipas. Por lo que, de las 32 entidades federativas del país, 19 (59.4%) registrarán un incremento en el número de ciudades.

De acuerdo con el método de regresión lineal, la prospectiva de la población urbana en México se puede observar en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por el CONAPO, mediante el oficio núm. DA/540/2016 del 13 de septiembre de 2018.

NOTA: La estimación se realizó con base en el comportamiento observado en el SUN de 2005, 2012 y 2018. El pronóstico se realizó ajustando los datos observados a una recta (de ecuación general: $y = a + bx$), por medio del método estadístico de Mínimos Cuadrados Ordinarios. El resultado estimado para 2030 se asume si todo lo demás permanece constante (*ceteris paribus*).

En el periodo 2005-2018, la población urbana en México creció en 18,894,091 personas, al pasar de 73,715,053 personas en 2005 a 92,609,144 personas en 2018. Al estimar a partir de 2018 el crecimiento de la población urbana y hasta 2030, obtenemos que ésta aumentará en 16,363,037 personas, al pasar de 92,609,144 personas en 2018 a 108,972,181 personas en 2030, por lo que, de no atenderse las deficiencias identificadas en el diseño e implementación de la política pública, se pone en riesgo el cumplimiento de su objetivo de contar con ciudades compactas, productivas,

competitivas, incluyentes, sostenibles y sustentables, a fin de contribuir a incrementar el nivel de vida de la población con ciudades prósperas y el uso racional del territorio.

C) Avance en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es una hoja de ruta para erradicar la pobreza, proteger al planeta y asegurar la prosperidad para todos sin comprometer los recursos para las futuras generaciones. Está compuesta por 17 ODS, con sus respectivas metas específicas, que constituyen una agenda integral y multisectorial.^{160/} Para contribuir con el cumplimiento de dicha agenda, el Gobierno Federal implementó una serie de acciones, las cuales se presentan a continuación:

ACCIONES IMPLEMENTADAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODS EN MÉXICO

Fecha	Acción	Síntesis
Noviembre de 2015	Creación del Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS).	Se establece al CTEODS como el órgano responsable de coordinar las tareas de generación y actualización de datos e indicadores para dar seguimiento al cumplimiento de los ODS.
Septiembre de 2016	Instalación del Grupo de Trabajo para el Seguimiento Legislativo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.	El grupo de trabajo tiene la función de llevar a cabo foros de sensibilización y capacitación sobre la Agenda 2030, así como realizar diagnósticos de la capacidad legislativas para atender la agenda 2030 en México.
Abril de 2017	Creación del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.	El objetivo del consejo es coordinar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones para el cumplimiento de los ODS.

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información del “Informe Nacional Voluntario” publicado en la página web: <http://agenda2030.mx>, y consultado el 9 de noviembre de 2018.

De la tabla anterior destaca que el Estado ha implementado el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para coordinar las tareas de generación y actualización de datos e indicadores para dar seguimiento al cumplimiento de los ODS. Asimismo, ha elaborado los indicadores y ha definido a los responsables de cada una de las metas establecidas para el ODS núm. ODS núm. 11,^{161/} “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, como se muestra a continuación:

160/ Gobierno Federal “Agenda 2030”, publicado en la página web: <https://www.gob.mx/agenda2030>, y consultado el día 1 de noviembre de 2018.

161/ La política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial está vinculada con el ODS núm. 11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

INDICADORES, RESPONSABLES Y ESTATUS DEL ODS NÚM. 11

METAS	INDICADOR	Responsable	Estatus
11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales	11.1.1 Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas	SEDATU	Publicado en la Plataforma ODS (Indicador 11.1.3. Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias)
11.2 De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad	11.2.1 Proporción de la población que tiene fácil acceso al transporte público, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad	SEDATU	El indicador debe ser analizado en el CTEODS
11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países	11.3.1 Relación entre la tasa de consumo de tierras y la tasa de crecimiento de la población	SEDATU	El indicador debe ser analizado en el CTEODS
	11.3.2 Proporción de ciudades que cuentan con una estructura de participación directa de la sociedad civil en la planificación y la gestión urbanas y funcionan con regularidad y democráticamente	SEDATU	El indicador debe ser analizado en el CTEODS
11.4 Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo	11.4.1 Total de gastos (públicos y privados) per cápita destinados a la preservación, protección y conservación de todo el patrimonio cultural y natural, desglosado por tipo de patrimonio (cultural, natural, mixto y reconocido por el Centro del Patrimonio Mundial), nivel de gobierno (nacional, regional y local o municipal), tipo de gastos (gastos de funcionamiento o inversiones) y tipo de financiación privada (donaciones en especie, financiación procedente del sector privado sin fines de lucro y patrocinio)	INEGI	Publicado en la plataforma ODS, como específico para México 11.4.2 Total de gasto público per cápita en la protección ambiental
11.5 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.	N.d.	CENAPRED-CONAPO	“Número de personas muertas, desaparecidas y afectadas directamente atribuido a desastres naturales por cada 100,000 habitantes” y “pérdidas económicas directas atribuidas a los desastres naturales en relación con el PIB”

11.6 De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo	11.6.1 Proporción de desechos sólidos urbanos recogidos periódicamente y con una descarga final adecuada respecto del total de desechos sólidos urbanos generados, desglosada por ciudad	INEGI	Indicador acordado en la mesa de trabajo y a la espera de recibir la serie estadística
	11.6.2 Niveles medios anuales de partículas finas en suspensión (por ejemplo, PM2.5 y PM10) en las ciudades (ponderados según la población)	SEMARNAT	El indicador debe ser analizado en el CTEODS
11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad	11.7.1 Proporción media de la superficie edificada de las ciudades que se dedica a espacios abiertos para uso público de todos, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad	SEDATU	No se dispone de metodología para su cálculo
	11.7.2 Proporción de personas que han sido víctimas de acoso físico o sexual en los últimos 12 meses, desglosada por sexo, edad, grado de discapacidad y lugar del hecho	INEGI	El indicador debe ser analizado en el CTEODS
11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional	11.a.1 Proporción de la población residente en ciudades que aplican planes de desarrollo urbano y regional que tienen en cuenta las previsiones demográficas y las necesidades de recursos, desglosada por tamaño de ciudad	SEDATU	El indicador debe ser analizado en el CTEODS
11.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles	n.d.	SEDATU	n.d.
11.c Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.	n.d.	SEDATU	n.d.

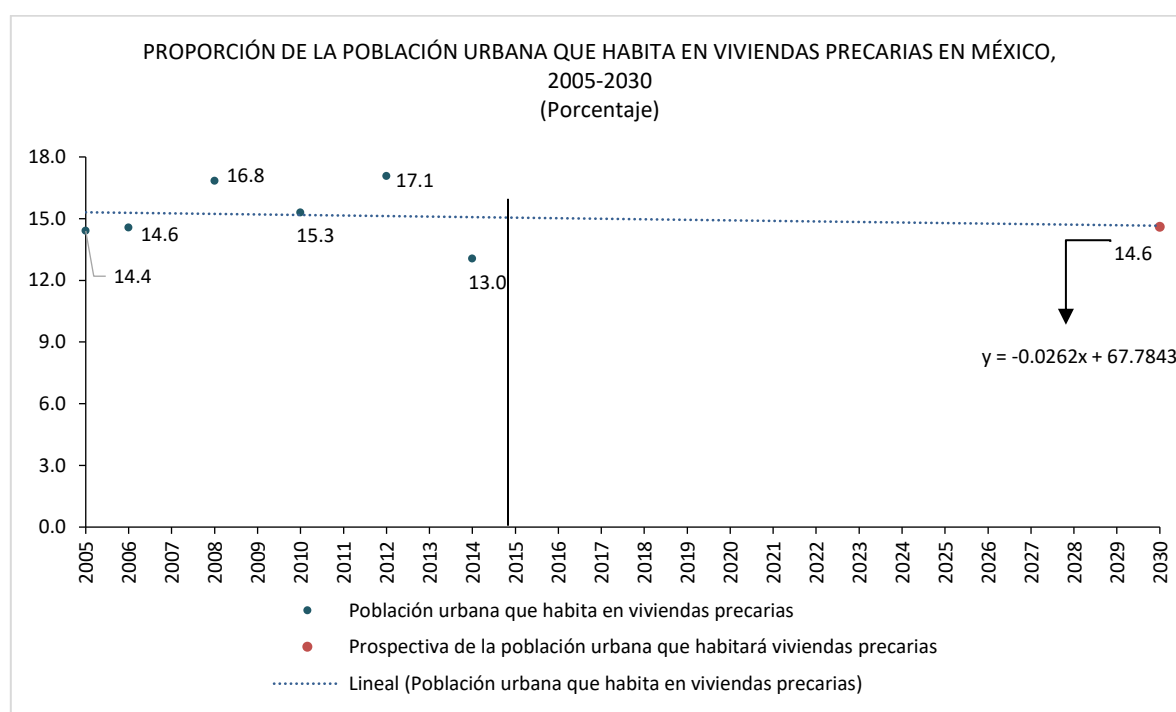
Fuente: Elaborado por la ASF con base en información del INEGI.
 n.d. no disponible

De los 3 indicadores que contaron con avance a 2018, los resultados fueron los siguientes:

Meta	Contenido
11.1	De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información de la Organización de las Naciones Unidas, publicada en la página web: <https://www.un.org/>, y consultada el día 1 de noviembre de 2018.

Para contribuir al cumplimiento de la meta 11.1, el Gobierno Federal estableció el indicador “proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias”, el cual consiste en el porcentaje de viviendas particulares ubicadas en localidades urbanas de 15,000 o más habitantes y 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), y carencia de espacio suficiente para vivir. A continuación, se presentan los resultados de dicho indicador:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

NOTA: La estimación se realizó con base en el comportamiento observado en la proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias de 2005, 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014, ya que la fuente generadora de información estadística utilizada para el cálculo del indicador es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) su Módulo de Condiciones Socioeconómicas.

El pronóstico se realizó ajustando los datos observados a una recta (de ecuación general: $y = a + bx$), por medio del método estadístico de Mínimos Cuadrados Ordinarios.

El resultado estimado para 2030 se asume si todo lo demás permanece constante (ceteris paribus).

En el periodo 2005-2014 la proporción de la población urbana que habitó en viviendas precarias registró una tasa media anual de decrecimiento del 1.1%, al pasar de 14.4% en 2005 a 13.0% en 2014. Conforme a esa tendencia, para 2030, 14.6% de los ocupantes en viviendas particulares ubicadas en localidades urbanas estarían viviendo en condiciones precarias, siendo vulnerables a problemas de salud, vivienda y a presentar un riesgo mayor frente a los fenómenos naturales,^{162/} lo que denota que, de continuar operando la política pública de la misma manera, los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal serán insuficientes para contar con ciudades prósperas para 2030.

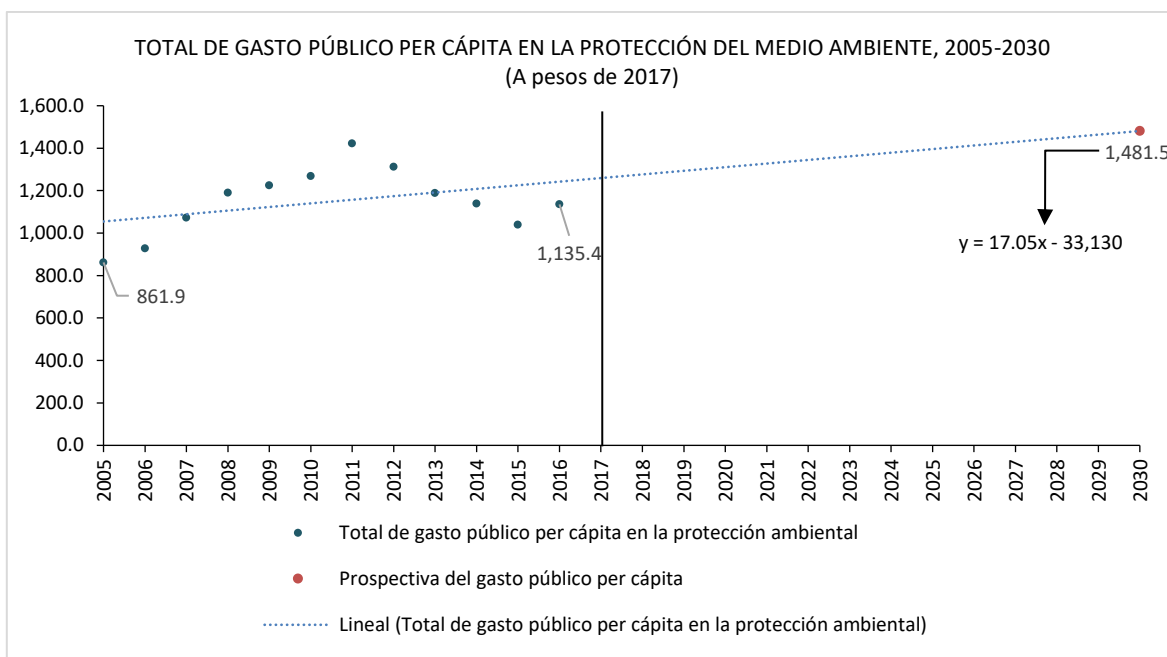
Respecto de la meta 11.4, relativa a la protección y salvaguarda del patrimonio cultural y natural, los resultados son los siguientes:

Meta	Contenido
11.4	Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información de la Organización de las Naciones Unidas, publicada en la página web: <https://www.un.org/>, y consultada el día 1 de noviembre de 2018.

Para contribuir al cumplimiento de la meta 11.4, el Estado estableció el indicador "Total de gasto público per cápita en la protección ambiental", el cual se define como la relación del gasto del sector público destinado a prevenir, controlar, medir o mitigar la contaminación, así como promover, proteger y cuidar el medio ambiente (patrimonio cultural), respecto de la población total del país. A continuación, se presentan los resultados de dicho indicador:

^{162/} Id.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

NOTA: La estimación se realizó con base en el comportamiento observado en el gasto público per cápita en la protección del medio ambiente para cada uno de los años del periodo 2005-2016.

El pronóstico se realizó ajustando los datos observados a una recta (de ecuación general: $y = a + bx$), por medio del método estadístico de Mínimos Cuadrados Ordinarios.

El resultado estimado para 2030 se asume si todo lo demás permanece constante (*ceteris paribus*).

En el periodo 2005-2016, el gasto público per cápita en la protección del medio ambiente aumentó en 273.5 pesos, al pasar de 861.9 en 2005 a 1,135.3 en 2016, por lo que, de continuar con esa tendencia para 2030, se estarían destinando 1,481.5 pesos por habitante para preservar, proteger y conservar el patrimonio natural del país; no obstante, es importante mencionar que el incremento del gasto no es una estrategia que, por sí sola, permita asegurar que se estará destinando dicho recurso para prevenir, controlar, medir o mitigar la contaminación, así como promover, proteger y cuidar el medio ambiente.

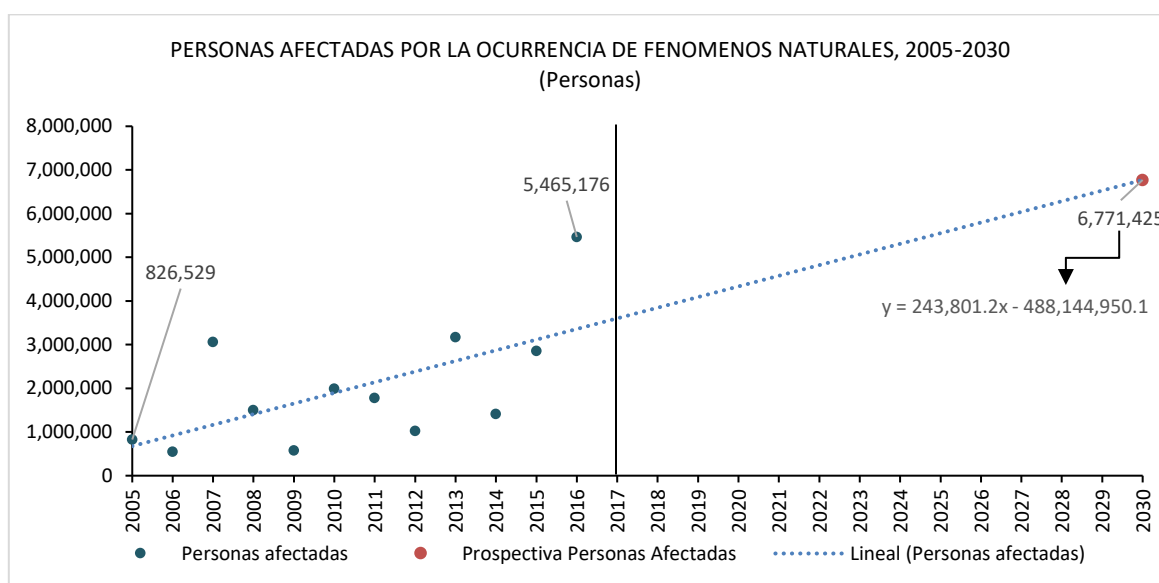
Respecto de la meta 11.5, el Estado estableció los indicadores “Número de personas muertas, desaparecidas y afectadas directamente atribuido a desastres naturales por cada 100,000 habitantes”, el cual mide el número de personas que sufren un efecto negativo a causa de la ocurrencia de un desastre por cada 100,000 habitantes y “pérdidas económicas directas atribuidas a los desastres naturales en relación con el PIB”, en el cual se cuantifica, en términos monetarios, las pérdidas económicas causadas por los desastres a partir del diagnóstico de los daños generados a sectores (infraestructura carretera, vivienda, hidráulico, salud, educación, entre otros), después de la ocurrencia de un desastre. A continuación, se presentan los resultados de ambos indicadores:

AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ODS NÚM. 11. LOGRAR QUE LAS CIUDADES Y LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS SEAN INCLUSIVOS, SEGUROS, RESILIENTES Y SOSTENIBLES

Meta	Contenido
11.5	De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información de la Organización de las Naciones Unidas, publicada en la página web: <https://www.un.org/>, y consultada el día 1 de noviembre de 2018.

Las personas afectadas por la ocurrencia de fenómenos naturales en el periodo 2005-2016 aumentaron en 4,638,647 personas, al pasar de 826,529 personas en 2005 a 5,465,176 personas en 2016, como se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

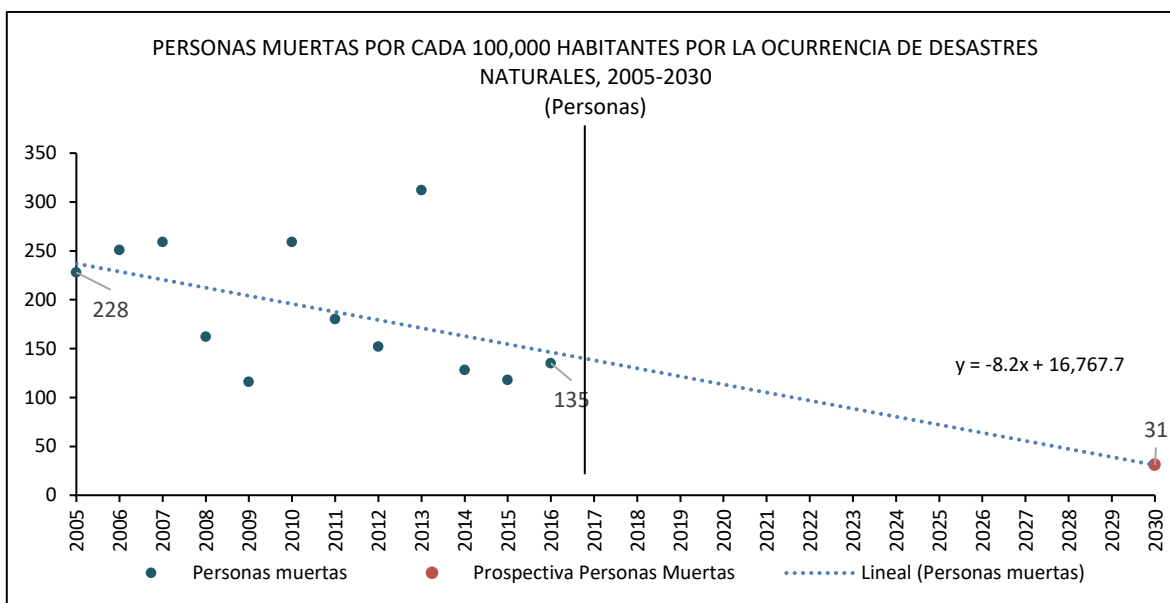
NOTA: La estimación se realizó con base en el comportamiento observado en el número de personas afectadas por la ocurrencia de fenómenos naturales para cada uno de los años del periodo 2005-2016.

El pronóstico se realizó ajustando los datos observados a una recta (de ecuación general: $y = a + bx$), por medio del método estadístico de Mínimos Cuadrados Ordinarios.

El resultado estimado para 2030 se asume si todo lo demás permanece constante (ceteris paribus).

De continuar con esa tendencia para 2030, 6,771,425 personas estarían siendo afectadas por la ocurrencia de fenómenos naturales en la infraestructura carretera, viviendas, servicios de salud, educación, entre otros.

Respecto del número de personas muertas por la ocurrencia de desastres naturales en el periodo 2005-2016, éstas registraron una disminución de 93 muertes por cada 100,000 habitantes, al pasar de 228 muertes por cada 100,000 habitantes en 2005 a 135 muertes por cada 100,000 habitantes en 2016, cuyos resultados se presentan a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

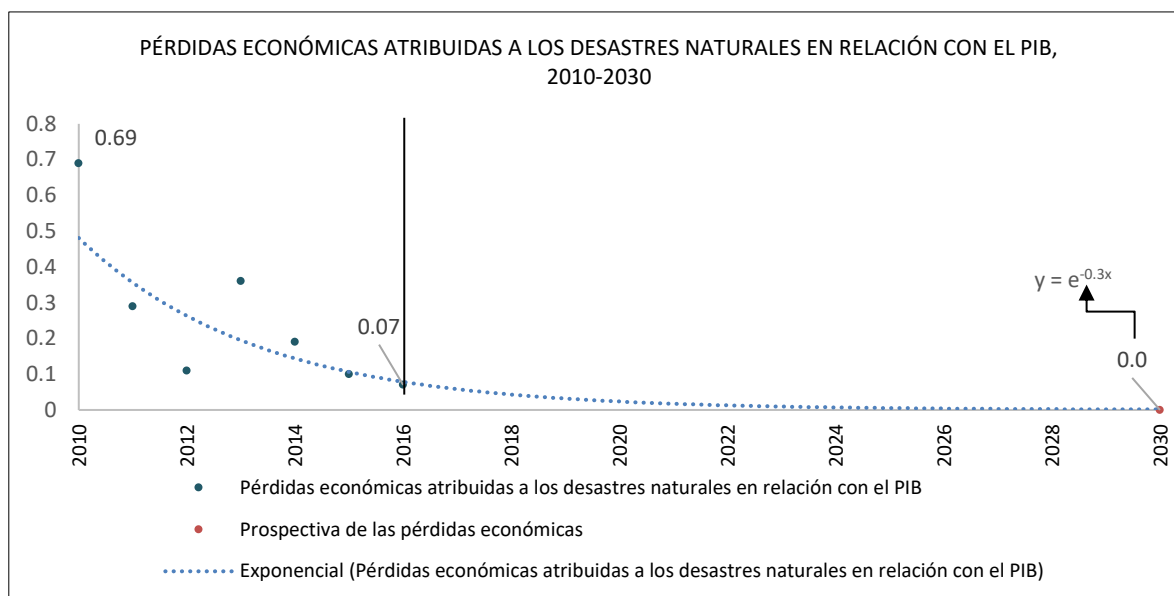
NOTA: La estimación se realizó con base en el comportamiento observado en el número de personas muertas por la ocurrencia de desastres naturales para cada uno de los años del periodo 2005-2016.

El pronóstico se realizó ajustando los datos observados a una recta (de ecuación general: $y = a + bx$), por medio del método estadístico de Mínimos Cuadrados Ordinarios.

El resultado estimado para 2030 se asume si todo lo demás permanece constante (ceteris paribus).

De continuar con esa tendencia para 2030, 31 muertes por cada 100,000 habitantes en el país sucederían por la ocurrencia de fenómenos naturales en la infraestructura carretera, viviendas, servicios de salud, educación, entre otros.

Respecto de las pérdidas económicas atribuidas a los desastres naturales en relación con el PIB, en el periodo 2010-2016, observamos que éstas decrecieron a una tasa media anual de 31.7%, al pasar de 0.69% del PIB en 2010 a 0.07% del PIB en 2016, como se muestra a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

NOTA: La estimación se realizó con base en el comportamiento observado en las pérdidas económicas atribuidas a los desastres naturales en relación con el PIB para cada uno de los años del periodo 2010-2016.

El pronóstico se realizó ajustando los datos observados a una ecuación general: $y = ae^x$, por medio del método estadístico de Mínimos Cuadrados Ordinarios.

El resultado estimado para 2030 se asume si todo lo demás permanece constante (ceteris paribus).

De continuar con esa tendencia para 2030, las pérdidas económicas atribuidas a los desastres naturales en relación con el PIB serían no significativas; no obstante, es importante señalar que el responsable de elaborar el indicador es el CENAPRED y éste no lo ha actualizado conforme a las declaratorias de emergencia, desastre y contingencia climatológica actuales, lo que dificulta conocer, en términos reales, las pérdidas económicas en relación con el PIB a 2030, como consecuencia de los desastres naturales.

Las metas que todavía no cuentan con información respecto del avance de la implementación del ODS en México son las siguientes:

METAS SIN INFORMACIÓN DISPONIBLE RESPECTO DE SU AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ODS NÚM. 11

Meta	Contenido
11.2	De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.
11.3	De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.
11.6	De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.
11.7	De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.
11.a	Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.
11.b	De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.
11.c	Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información de la Organización de las Naciones Unidas, publicada en la página web: <https://www.un.org/>, y consultada el 1 de noviembre de 2018.

En suma, de las 10 metas establecidas en el ODS núm. 11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, 7 se encuentran en proceso de revisión por parte del CTEODS, por lo que aún no cuentan con indicadores, y 3 sí cuentan con ellos; no obstante, éstos son elaborados con información previa a la implementación de la Agenda 2030 y de los ODS, y no definen las fechas de las próximas actualizaciones, como se presenta a continuación:

RESULTADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ODS NÚM. 11, 2018

Meta	Responsable	¿Hay avances en la cuantificación del indicador?	
		Sí	No
11.1	SEDATU	✓	
11.2	SEDATU		✓
11.3	SEDATU		✓
11.4	INEGI	✓	
11.5	CENAPRED-CONAPO	✓	
11.6	SEMARNAT		✓
11.7	SEDATU		✓
11.a	SEDATU		✓
11.b	SEDATU		✓
11.c	SEDATU		✓
Total	n.a.	3	7

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información del INEGI.

De la tabla anterior destaca que, de las 10 metas del ODS núm. 11, 7 le competen a la SEDATU; no obstante, la secretaría no contó con evidencia documental de 6, respecto de la producción de información, cuantificación del indicador y difusión del mismo; 1, le corresponde a CENAPRED y

CONAPO, de la cual sí hay avance, pero el indicador se elaboró con información previa a la implementación de los ODS; 1, le compete a INEGI, el cual se encuentra publicado en su página institucional, y 1, le corresponde a SEMARNAT, de la cual la dependencia no contó con evidencia documental respecto de su avance.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen una iniciativa de la Organización de Naciones Unidas, canalizada por medio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los cuales se suscribieron en enero de 2016, estableciendo las políticas y la financiación necesarias para la consecución de esos objetivos a lo largo de los 15 años siguientes y actuando en 170 países y territorios de todo el planeta. Por lo anterior, su implementación y seguimiento es indispensable, a efecto de cumplir con los compromisos internacionales, pero, sobre todo, para lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, resilientes y sostenibles.

Bibliografía

Libros

- Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, *"Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México"*, Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas, A.C., y SIMO Consulting, México Compacto, 2014, p. 11.
- Colegio de México, *Evaluación de la Percepción de Inseguridad, Satisfacción y Cohesión Social en Espacios Públicos*, México, 2010, págs. 5, 9-10.
- De Terán, Fernando, *"Ciudad y Urbanización en el Mundo Actual"*, Madrid, 1969.
- Garduño Arredondo, Javier., *"Invertir para movernos, prioridad inaplazable. Diagnóstico de fondos federales para transporte y accesibilidad urbana"*, México: Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México (ITDP-México), 2013.
- Gutiérrez-Chaparro, Juan José, *"México y la Nueva Agenda Urbana"*, Colombia, Bogotá, pp. 40 y 41.
- López Cueva, Geóg. Freddy, *"Ordenamiento territorial: aclaraciones y aspectos para reflexionar"*, Quito, Ecuador.
- López Ruiz, Fabiola, Méndez Ramírez, José Juan, Leobardo Jiménez Sánchez, Pedro, *"Efectos de la política urbana del estado neoliberal en la producción de vivienda y crecimiento urbano en el municipio de Texcoco"*, Estado de México, 2016, página 4.
- Ramírez Kuri, Patricia, *"La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada"*, Universidad Autónoma de México, México, 2016, p. 14.
- Rosete, F., *"Semblanza histórica del ordenamiento ecológico territorial en México. Una Perspectiva institucional"*, SEMARNAT, INE, México, 2006.
- Sánchez, María Teresa, Casado, José María y Bocco, Gerardo, *La Política de Ordenamiento Territorial en México: de la Teoría a la Práctica, Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro*, Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, SEMARNAT, México, pp. 19-44.
- Sánchez Salazar, Teresa., *"La política de ordenamiento territorial en México; de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro"*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, México.
- Urteaga, Eguzki, *"Modelos de Ordenación del Territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido"*, Estudios Geográficos, 2011.

Documentos Institucionales

- Consejo Nacional de Población, *"Catálogo del Sistema Urbano Nacional 2005, 2012 y 2018"*, México.
- Comisión Nacional de Vivienda. *"Modelo Geoestadístico para la Actualización de los Perímetros de Contención Urbana"*, México, 2017
- Greenpeace, *"La destrucción de México, La realidad ambiental del país y el cambio climático"*, México 2009.
- Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México, *"Estudio para la Elaboración del Índice de Riesgo de las Ciudades del Sistema Urbano Nacional con Mayor Recurrencia a Desastres"*, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México, 2009.
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *"Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI)"*, 2010.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas económicas y ecológicas de México 2003-2011, año base 2008*, México, 2013.
- Instituto Mexicano para la Competitividad y Centro Mario Molina, *"100 ideas para las Ciudades de México"*, México: cts EMBARQ, 2013.
- Instituto Tecnológico GeoMinero de España, *"Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el medio físico"*, España, 1993, p. 7.
- ONU, *"Preámbulo del Programa Hábitat"*, publicado en la Declaración de Estambul, 1996.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), *"Documento Diagnóstico de Rescate de Espacios Públicos"*, 2010, p. 37.
- _____, *"Diagnóstico nacional de los asentamientos humanos ante el riesgo de desastres"*, 2010, p. 4.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, *"Bases para la Estandarización en la Elaboración de Atlas de Riesgos y Catálogo de Datos Geográficos para Representar el Riesgo 2014"*, México, 2014.

_____, “Guía Metodológica para la Elaboración de Programas Estatales de Gestión de Riesgo y Ordenamiento Territorial”, México, 2016.

Secretaría de Gobernación, Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial, Territorial y Urbano, ONU-Hábitat. “*Guía de Resiliencia Urbana 2016*”. México, 2016.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), “*Informe de la Situación del Medio Ambiente en México*”, 2015.

_____, “*Atlas del agua en México, 2012, y Conferencia Nacional de Gobernadores*”, Regiones hidrológicas, México, 2007.

_____, “*¿Y el medio ambiente? Problemas en México y el mundo*”, México, 2007.

Fuentes electrónicas

Consejo Nacional de Población, consultado en: <http://www.conapo.gob.mx/>, el 18 de junio de 2018.

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, consultado en: <https://simec.conanp.gob.mx/tasa.php>, el 29 de agosto de 2013, y consultado el 11 de octubre de 2018.

Centro Nacional de Prevención de Desastres, consultado en: <http://www.atlasmunicipalderiesgos.gob.mx/archivo/cob-atlas-municipales.html>, el 24 de octubre de 2018

_____, consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/179708/Guia_de_Resiliencia_Urbana_2016.pdf, el 23 de octubre de 2018.

_____, consultado en: <http://www.atlasmunicipalderiesgos.gob.mx/archivo/cob-atlas-municipales.html>, el 24 de octubre de 2018.

Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, consultado en: <http://www.sdgfund.org/es/de-los-odm-los-ods>, el 9 de noviembre de 2018.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, consultado en: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/mapas/geologia/>, el 21 de noviembre de 2018.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, consultado en: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/images/Desarrollo_Urbano_y_Territorial.pdf, el 16 de octubre de 2018.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), “*Historia, mandato y misión en el sistema de la ONU*”, publicado en la página web: <https://es.unhabitat.org/sobre-nosotros/historia-mandato-y-mision-en-el-sistema-de-la-onu/>, y consultado el 15 de junio de 2018.

_____, Informe Brundland, Nueva York, 1987.

Objetivos de Desarrollo del Milenio, consultado en <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>, consultado el 23 de noviembre de 2018.

ONU-HÁBITAT, “*Índice de las Ciudades Prósperas*”. Disponible en: <http://onuhabitat.org.mx/index.php/cpi-indice-de-las-ciudades-prosperas>. consultado el 26 de septiembre de 2018.

_____, “*Nueva Agenda Urbana*”, Hábitat III, Quito, Ecuador, 2016.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comunicado de Prensa 103/2013, Política De Precios de las Gasolinas y el Diesel para 2014, disponible en: http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_comunicados_prensa/2013/diciembre/comunicado_103_2013.pdf, consultado el 29 de enero de 2014.

Secretaría de Relaciones Exteriores, <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/introduccion.php>, consultado el 23 de noviembre de 2018.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, “Mapa de Ordenamientos Ecológicos decretados con o sin la participación de SEMARNAT”, julio de 2012. Disponible en: http://Semarnat.gob.mx/temas/ordenamientoecologico/Documents/documento%20ordenamiento/decretados_2-01208t.pdf, consultado el 19 de junio de 2018.

Sistema de Información Legislativa, consultado en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=145>, consultado el 26 de octubre de 2018.

Legislación

México, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Diario Oficial de la Federación, 27 de agosto de 2018.

_____, “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, Diario Oficial de la Federación, 15 de junio de 2018.

_____, “Ley Federal de las Entidades Paraestatales”, Diario Oficial de la Federación, 15 de junio de 2018.

_____, “Ley de Planeación”, Diario Oficial de la Federación, 16 de febrero de 2018.

_____, “Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano”, Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 2018.

_____, “Ley General de Cambio Climático”, Diario Oficial de la Federación, 2 de abril de 2015.

- _____, "Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente", Diario Oficial de la Federación, 5 de junio de 2018.
- _____, "Ley General de Población", Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2018.
- _____, "Ley General de Protección Civil" Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 2018.

Normativa

- Centro Nacional de Prevención de Desastres, "Manual de Organización Específico", septiembre de 2012.
- Comisión Nacional de Vivienda, "Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Vivienda", publicada en el DOF el 10 de febrero de 2014.
- Instituto Nacional del Suelo Sustentable, "Manual General de Organización del Instituto Nacional del Suelo Sustentable", octubre de 2017.
- Secretaría de Desarrollo Social, "Manual de Organización Específico del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares", publicado en el DOF el 10 de marzo de 2010.
- Secretaría General del Consejo Nacional de Población, "Manual de Organización Específico". 23 de noviembre de 2012.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales "Reglamento Interno de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales", publicado en el DOF el 26 de noviembre de 2012.
- Secretaría de la Reforma Agraria, "Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria", publicado en el DOF el 7 de julio de 2008.
- _____, "Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional", publicado en el DOF el 11 de octubre de 2012.

Documentos programático-presupuestales

- Presidencia de la República, "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", Diario Oficial de la Federación, México, 20 de mayo de 2013
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, "Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018", México, 16 de diciembre de 2013.
- _____, "Programas Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018", México, 30 de abril de 2014.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Presupuesto de Egresos de la Federación, periodo 2013-2017", México.
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, "Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018", México, 16 de diciembre de 2013.

Documentos de rendición de cuentas

- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), "Informe de la Situación del Medio Ambiente en México", 2015.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional y programática, periodo 2013-2017", México.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. "Informe de Labores del periodo 2013-2017". México.

Siglas y acrónimos

ASF	Auditoría Superior de la Federación
ANP	Áreas Naturales Protegidas
ANR	Atlas Nacional de Riesgos
APF	Administración Pública Federal
CDMX	Ciudad de México
CENAPRED	Centro Nacional de Prevención de Desastres
CNOTDU	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CONEVAL	Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COP21	Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático 2015
COP22	Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático 2016
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DGDUSyV	Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda
DOF	Diario Oficial de la Federación
FNUHAH	Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos
FONHAPO	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INSUS	Instituto Nacional del Suelo Sustentable
GIR	Gestión Integral de Riesgos
GTA	Grupo de Trabajo Abierto
LGAH	Ley General de Asentamientos Urbanos
LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Urbanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
LGCC	Ley General de Cambio Climático
LGEEPA	Ley General de Equilibrio y la Protección al Ambiente
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MOCONAVI	Manual de Organización de la Comisión Nacional de Vivienda
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-HABITAT	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PCRU	Programa de Consolidación de Reservas Urbanas
PCU	Perímetros de Contención Urbana
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEOT	Programas Estatales de Ordenamiento Territorial
PMDUs	Programas Municipales de Desarrollo Urbano
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDU	Programa Nacional de Desarrollo Urbano
POEGT	Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio
Pp's	Programas presupuestarios
PRAH	Prevención de Riesgos en Asentamientos Humanos

PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PSEDATU	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
RAN	Registro Agrario Nacional
RENARET	Registro Nacional de Reservas Territoriales
REPZOR	Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo
RIRAN	Reglamento Interior Registro Agrario Nacional
RISEDATU	Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
ROP	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obra Pública
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEMARNAP	Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
SIGCM	Sistema de Información para la Gestión Catastral Municipal
SIGIRC	Sistema Integral para la Gestión de Información Registral y Catastral
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México