# Panorama de los municipios mexicanos en la política de vivienda:

## facultades, desempeño y limitantes

2026

Gobierno de México | Desarrollo Territorial
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

# Panorama de los municipios mexicanos en la política de vivienda: facultades, desempeño y limitantes

Coordinación Institucional
**Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)**

Edna Elena Vega Rangel
**Titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano**

Víctor Hugo Hofmann Aguirre
**Subsecretaría de Ordenamiento Territorial, Urbano y Vivienda**

Silvia Circe Díaz Duarte
**Directora General de Política de Vivienda**

Oscar Hermann Vera
**Director de Planeación y Diseño de Política de Vivienda**

Lilian Nataly Soberanes Torres
**Jefa de Departamento de Planeación de Política de Vivienda**

**Equipo técnico**

Dana Ximena Pérez Pineda
Diego Armando Beck Farías
Lilian Nataly Soberanes Torres
Nadia Areli Martínez Espinosa
Natalia del Carmen Calixto Solano
Oscar Hermann Vera





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

# CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN ....4
2. ORDEN JURÍDICO E INSTITUCIONAL....7
RESPONSABILIDADES DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIAL TERRITORIAL, URBANA Y DE VIVIENDA ....7
INSTRUMENTOS JURIDICOS MUNICIPALES EN MATERIA TERRITORIAL.... 11
INSTITUCIONES MUNICIPALES CON ACTIVIDADES DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.... 13
3. FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES .... 16
INGRESOS.... 16
GASTO.... 21
DEUDA.... 23
CAPACIDAD FINANCIERA.... 25
4. PROGRAMAS DE VIVIENDA EN LOS MUNICIPIOS.... 27
5. COBERTURA Y PERCEPCIÓN DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS .... 34
AGUA.... 35
DRENAJE Y ALCANTARILLADO .... 37
RECOLECCIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS .... 40
6. CONCLUSIONES .... 43
7. BIBLIOGRAFÍA .... 45
8. LISTAS .... 50
LISTA DE FIGURAS .... 50

Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

# 1. INTRODUCCIÓN

Habitar una vivienda que sea adecuada es un derecho humano que se encuentra bien establecido en el derecho internacional, en instrumentos e iniciativas internacionales que han sido suscritos por México, como son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Agenda 2030, mismas que reconocen que la protección, garantía y promoción de este derecho es fundamental para el bienestar de las personas.

A diferencia de otros derechos, el derecho a la vivienda adecuada puede entenderse no como un único derecho, sino como un agregado de derechos que se relacionan con el acceso, la permanencia y la salida de estos espacios (Quintiá Pastrana & Vols, 2024). En este sentido, y siguiendo lo señalado por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat, 2019) deben observarse una serie de factores para considerar que una vivienda tiene el carácter de adecuada, que son la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, la asequibilidad, la habitabilidad, la accesibilidad, la ubicación, y la adecuación cultural.

Como puede observarse en el listado de atributos de la vivienda adecuada, muchos de los factores que otorgan el carácter de adecuación a estos espacios se relacionan con las condiciones materiales y del entorno en el que se encuentran las viviendas. De aquí se desprende que la existencia material de la vivienda se encuentra inescapablemente imbricada y afectada por el contexto territorial en el que existe. Por ello, una vivienda no puede ser adecuada si su ubicación geográfica supone riesgos a la integridad de sus habitantes, si no dispone de los servicios públicos necesarios para garantizar la salud y bienestar de sus ocupantes, o si el entorno no ofrece oportunidades de empleo, servicios sociales (educación, servicios de salud, etc.) y espacios comunes seguros que garanticen la satisfacción de las necesidades materiales, sociales y políticos de quienes la habitan, por mencionar algunos ejemplos.

Dada la importancia del territorio y del entorno en el que existen las viviendas, es crucial observar la actuación de las autoridades que intervienen en el ordenamiento del territorio, y en la toma de decisiones que inciden en que las viviendas cuenten con los factores señalados con anterioridad.

Si bien las políticas territoriales y habitacionales son responsabilidad de los tres órdenes de gobierno, en México los municipios son de especial importancia en estas materias, puesto que se configuran como el orden de gobierno que se encuentra más cercano a la

Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

población, y que, a causa de la distribución de competencias en materia, tiene la posibilidad de tomar determinaciones cruciales para el desarrollo de las ciudades, de los territorios rurales y de las viviendas.

No obstante, esta cercanía, y los avances en el proceso de descentralización política y administrativa que se ha gestado en las últimas décadas desde las reformas al artículo 115 constitucional, los municipios mexicanos aún experimentan obstáculos y limitaciones para el ejercicio de las responsabilidades que tienen asignadas.

Por ello, el presente documento tiene por objeto explorar la actuación de los gobiernos municipales en relación con el impulso del derecho a la vivienda adecuada en sus jurisdicciones territoriales, a partir de las atribuciones que tienen conferidas por el orden jurídico vigente, y con datos nacionales que permitan observar las posibles brechas y diferencias que existen entre los municipios en todo el territorio nacional.

Para lograr este objetivo, el documento comienza bosquejando el orden institucional y jurídico que constituye el marco de actuación de los gobiernos municipales; después, observamos las tendencias de la Hacienda Municipal, toda vez que representa los medios financieros que permiten a los municipios instrumentar acciones, intervenciones y programas relacionados con la vivienda; posteriormente, exponemos la información disponible a nivel nacional respecto de las acciones, intervenciones y programas relacionados con la vivienda en los municipios, con la intención de identificar tendencias, patrones y brechas en los territorios; adicionalmente, exponemos el estado de la provisión de servicios públicos relacionados con la vivienda por parte de los gobiernos municipales, toda vez que se trata de una responsabilidad casi exclusiva de este orden de gobierno y que tiene amplio impacto en la adecuación de la vivienda. Finalmente, se presentan conclusiones generales derivadas de lo expuesto en estos apartados.





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

# 2. Orden jurídico e institucional

# 2. ORDEN JURÍDICO E INSTITUCIONAL

## RESPONSABILIDADES DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIAL TERRITORIAL, URBANA Y DE VIVIENDA

El Estado Mexicano, al constituirse como un estado federal, reconoce la existencia de fuerzas distintas al poder central que tienen campos de acción política y jurídica propios, lo cual resulta en la distribución de poderes normativos entre los ordenamientos federal y locales, y genera un régimen de distribución de facultades explícitas e implícitas (Carbonell, 2003).

El Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece el régimen de competencia de las entidades federativas en su calidad de partes constitutivas de la Federación, y en particular el artículo 124 dispone que todas las facultades que no están expresamente otorgadas a la Federación se entienden reservadas a las entidades federativas. Los municipios por su parte se constituyen como la base territorial y de organización política y administrativa de las entidades federativas, y la CPEUM les otorga personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en materia reglamentaria, administrativa y hacendaria (artículo 115).

Así pues, la Federación ostenta las responsabilidades que la CPEUM le otorga, las que no estuvieren atribuidas a la federación corresponden a las entidades federativas, y los municipios tienen las responsabilidades que les otorga el artículo 115 constitucional y las legislaciones locales correspondientes. Sin perjuicio de lo anterior, la CPEUM prevé una alteración de esta distribución competencial genérica y establece sistemas de facultades coincidentes o concurrentes entre las autoridades federales, las estatales y las municipales para la gestión de determinadas materias, esto es, que se ejercen simultáneamente por la Federación, por los estados y por los municipios (Carbonell, 2003).

El caso particular del ordenamiento del territorio y la gestión de asentamientos humanos son ejemplos de las materias concurrentes en la legislación mexicana, y en opinión de Carbonell (2003), esto se puede explicar porque:

> *"El constituyente ha estimado que, por la trascendencia o la singularidad de determinadas materias, su regulación y ejecución no debe quedar en manos de un solo nivel gubernativo, sino que deben participar autoridades con competencias territoriales de distinto alcance. En consecuencia, la legislación del*





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

*Congreso de la Unión debe prever un ámbito de participación de las autoridades locales y regionales, y un ámbito no meramente nominal sino efectivo".*

Adicional a lo anterior, desde la década de 1980, México emprendió un proceso de descentralización política y administrativa hacia el municipio a través de múltiples reformas al artículo 115 constitucional. Algunos de los principales hitos para los municipios en este proceso descentralizador ha sido la transición de órganos administrativos a órganos de gobierno, la disposición de que los municipios estén investidos de personalidad jurídica, que puedan manejar su patrimonio (conforme a la ley), la asignación de la competencia reglamentaria[1], la obligación expresa de proveer servicios públicos, la adjudicación de la responsabilidad de recaudar impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, responsabilidades sobre el desarrollo urbano, etc. (Arcudia, 2012).

Así pues, el artículo 115 otorga una serie de atribuciones municipales que son cruciales para el ordenamiento del territorio y la vivienda, a saber: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; proveer determinados servicios públicos; participar en la creación y administración de reservas territoriales, participar en la formulación de planes de desarrollo regional; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo (en el ámbito de su competencia y en sus jurisdicciones territoriales); intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; y otorgar licencias y permisos para construcciones.

Por su parte, La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), es el principal ordenamiento de alcance general en la nación en materia de asentamientos humanos, y establece la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional (artículo 1, fracción II). Por ello, esta materia es responsabilidad de los tres órdenes de gobierno en los términos que establecen los artículos 8, 9 y 10.

De acuerdo con lo anterior, a los municipios les corresponde formular los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, y otros

[1] En lo relativo a normatividad, la competencia reglamentaria faculta a los municipios para aprobar bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, pero estas facultades reglamentarias se encuentran sujetas al marco jurídico expedido por las legislaturas estatales, con objeto de homogeneizar los reglamentos municipales y en apego a la ley orgánica del municipio o código municipal (Arcudia, 2012).





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

relacionados, en alineación con niveles superiores de planeación y la normatividad vigente; impulsar la conformación de institutos municipales, e institutos metropolitanos de planeación; ejecutar acciones, para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo, y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población; formular la zonificación de los centros de población; participar en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares; y celebrar convenios y acuerdos de coordinación y concertación para el logro de estos objetivos.

Por su parte, la Ley de Vivienda (LV) señala que la política nacional de vivienda debe conducir la actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la materia, así como su coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipios. A diferencia de la LGAHOTDU, la materia de vivienda no se define explícitamente en la LV como una materia concurrente, y aunque el Capítulo II mencione algunas acciones que son competencia de los gobiernos locales, la competencia que ahí se otorga es para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) promueva la apropiación de dichas competencias por parte de entidades federativas y municipios.

De acuerdo con lo anterior, la SEDATU debe promover que los municipios formulen sus programas de suelo y vivienda; realicen la planeación, programación y presupuestación de acciones de vivienda para sus ámbitos territoriales; establezcan las zonas de desarrollo habitacional de acuerdo con la zonificación que les corresponde como parte de las competencias en materia de ordenamiento territorial; provean los servicios públicos municipales que se señalan en el artículo 115 de la CPEUM, y los que se asignen en la legislación local; y realicen acciones de coordinación con otros municipios y alcaldías para el ordenamiento territorial, la planeación urbana y la vivienda.

Finalmente, si bien en México la implementación de políticas de ordenamiento territorial se han presentado por separado en la vertiente urbana y en la vertiente ambiental (Sánchez, Casado y Bocco, 2013) a través del diseño de instrumentos distintos y desvinculados, vale la pena mencionar que el desarrollo de la política habitacional debe encontrarse integrada con la gestión ecológica del territorio, y que en esta materia, los municipios son competentes para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento ecológico (artículo 115 CPEUM).





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

Es importante precisar que la materia de ordenamiento ecológico se regula en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), donde sí se establece que el ejercicio de las atribuciones en materia ambiental corresponde a la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia (artículo 1o, fracción VIII). En este sentido, y considerando que los municipios son sujetos de la LGEEPA, deben observar lo dispuesto en el Capítulo IV, Sección IV, Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos.

Especialmente el artículo 23 de la LGEEPA establece que los planes y programas de desarrollo urbano deben tomar en cuenta los lineamientos de los programas de ordenamiento ecológico; asimismo, en las acciones de desarrollo urbano y vivienda se debe buscar la diversidad y eficiencia de los usos de suelo para evitar el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales; fomentar la mezcla de usos habitacionales con usos productivos; privilegiar los sistemas de transporte colectivo; prioritariamente, establecer y manejar las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos; promover instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir el desarrollo urbano sustentable; no permitir usos de suelo habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población; mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población; y evitar asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se expongan al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático.

La vigencia simultánea de todos estos ordenamientos produce un marco normativo, institucional y programático complejo que hace difícil la coordinación entre la Federación y los gobiernos locales, y a esto se suma la debilidad del marco normativo local (ONU-Hábitat & Infonavit, 2018).

Pese a los cambios derivados de las reformas al artículo 115 constitucional, que permitieron una mayor descentralización política y administrativa a favor del municipio, es necesario observar también la capacidad real de los municipios para hacerse cargo de estas nuevas responsabilidades (Maldonado, 2022).

Siguiendo a Fukuda–Parr et. al. (2002), y Oszlak y Orellana (1993) en Rosas Huerta, (2019), la capacidad institucional, en este caso de los municipios, es entendida como la habilidad de las organizaciones del gobierno municipal para desempeñar sus funciones, resolver problemas, y establecer y lograr objetivos. Esta capacidad puede presentar déficits en los siguientes aspectos: la existencia de normas, leyes y “reglas de juego” que condicionan o impiden la ejecución de tareas; capacidad financiera y física de las dependencias y





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

entidades de gobierno; relaciones interinstitucionales; estructura organizacional interna y distribución de funciones; políticas de personal; y la capacidad individual de las personas dentro de la administración pública municipal.

Por ello, en los siguientes apartados buscaremos observar el estado que guardan los instrumentos jurídicos, las instituciones, las finanzas públicas, y las acciones e intervenciones de los gobiernos municipales en relación con la gestión del territorio y la vivienda.

## INSTRUMENTOS JURIDICOS MUNICIPALES EN MATERIA TERRITORIAL

Como se señaló con anterioridad, los municipios están facultados para darse normas y reglamentos que regulen la actuación de la administración municipal, y las actividades dentro de su territorio. Por ello, es relevante observar los marcos normativos que existen en los municipios relativos al ordenamiento del territorio y la gestión de asentamientos humanos, principalmente a partir de la información recopilada por el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMDT, INEGI, 2023b).

Para fines del CNGMDT 2023, se entiende como instrumentos jurídicos de ordenamiento territorial a las leyes, códigos, reglamentos, lineamientos y estatutos que fueron de observancia durante 2022 y que otorgan atribuciones y facultades en materia territorial a la administración pública municipal o a la alcaldía de la demarcación territorial (INEGI, 2023c).

De los 2,469 municipios que reportaron información al CNGMDT en este rubro, 969 indicaron que contaban con instrumentos jurídicos en materia territorial y 1,483 reportaron no contar con dichos instrumentos. Esto es, en proporción, 59.92% de los municipios del país que no cuentan con estos instrumentos, y 39.15% que sí.

De los 969 municipios que reportan contar con instrumentos jurídicos en materia territorial, 300 se concentran en los municipios de Jalisco (125), Estado de México (89), y Michoacán (86). En 18 de las 32 entidades federativas, al menos la mitad de los municipios cuentan con instrumentos jurídicos de ordenamiento territorial: Jalisco, Coahuila de Zaragoza, Aguascalientes, Querétaro, Ciudad de México, Baja California, Guanajuato, Colima, Morelos, Tabasco, Michoacán, Estado de México, Campeche, Sinaloa, Nuevo León, Quintana Roo, Chiapas, y Nayarit.





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

La proporción de cobertura de estos instrumentos a nivel municipal en las 14 entidades federativas restantes, va del 48.8% al 9.3%, es decir, en 14 entidades federativas menos de la mitad de los municipios que los conforman cuentan con instrumentos de este tipo (Tamaulipas, Chihuahua, Veracruz, Zacatecas, Tlaxcala, Hidalgo, Sonora, Durango, San Luis Potosí, Puebla, Baja California Sur, Guerrero, Yucatán y Oaxaca). Yucatán y Oaxaca son las entidades donde menos municipios reportaron contar con estos instrumentos respecto del total de municipios que los conforman, con 11 (de 106) y 53 (de 570) municipios respectivamente.

Adicionalmente, el CNGMDT recoge información sobre los temas contenidos en estos instrumentos jurídicos, que pueden ser reservas territoriales, movilidad, resiliencia, gestión integral de riesgos (GIR), asentamientos humanos irregulares, asentamientos humanos en zonas de riesgo, y otros. Cabe destacar que no se considera de forma específica el tema de vivienda dentro de esta clasificación temática, lo que podría indicar que la política habitacional no se encuentra del todo integrada, a nivel conceptual, dentro de las nociones de ordenamiento territorial y urbano en este instrumento de levantamiento de información y esto representa un área de oportunidad para contar con mejor información para la toma de decisiones.

Ahora bien, de aquellos municipios que reportaron contar con instrumentos jurídicos en materia territorial, 52 no contemplan ninguno de los temas definidos por el Censo; 101 reportan contemplar todos los temas en su(s) instrumento(s); 197 incorporan cuando menos un tema; y 619 contemplan entre dos y cinco de los temas previstos en los cuestionarios.

Sin embargo, estos temas no aparecen en los instrumentos jurídicos con la misma frecuencia: los temas que más aparecen son asentamientos humanos irregulares y reservas territoriales (en instrumentos de 656 y 579 municipios respectivamente), mientras que los temas que menos aparecen son gestión integral de riesgos y resiliencia (305 y 204 respectivamente).

Por último, CENAPRED encontró que para 2016, sólo 13.39% de los municipios mexicanos contaban con un Reglamento de Construcción vigente, mismo que es de los instrumentos normativos más importantes para el diseño y edificación de estructuras e infraestructura. La falta de estos instrumentos, su desactualización, o la omisión de sus disposiciones en los casos en que sí existe y se encuentra vigente, incrementan la vulnerabilidad de la infraestructura ante la ocurrencia de fenómenos naturales o antropogénicos (CENAPRED, 2016).





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

## INSTITUCIONES MUNICIPALES CON ACTIVIDADES DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

Además del marco normativo que habilita a los gobiernos municipales para ejecutar acciones de ordenamiento territorial y vivienda, también es relevante conocer los arreglos institucionales que posibilitan el ejercicio de las funciones y responsabilidades establecidas en los ordenamientos que se indicaron al comienzo de este apartado, y las que pudieran estar establecidas en los instrumentos jurídicos municipales existentes.

De acuerdo con la información del CNGMDT, durante 2022, en 1,997 administraciones municipales existieron instituciones o unidades administrativas encargadas de la materia territorial. Mientras tanto, en 472 municipios no se reportó la existencia de instituciones de esta índole. Esto representa el 80.69% y 19.07% de los municipios mexicanos, respectivamente. La existencia de estas instituciones es relevante puesto que sugiere que los temas relacionados con el ordenamiento del territorio forman parte permanente de la gestión municipal por encontrarse inscritos en la estructura organizacional de este nivel de gobierno en una proporción mayoritaria.

Dado este panorama general, es importante observar las brechas que existen entre entidades federativas: en aproximadamente un tercio de las entidades federativas, todos los municipios reportaron tener instituciones territoriales con actividades: Jalisco, Yucatán Tlaxcala, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Campeche, Aguascalientes, Quintana Roo, Colima, y Baja California Sur. Asimismo, en Estado de México, San Luis Potosí, Michoacán de Ocampo, Guanajuato, Guerrero, Coahuila, Morelos, Ciudad de México, Zacatecas y Nuevo León, los municipios que reportan tener instituciones territoriales con actividades representan entre el 90% y el 99% del total de municipios de la entidad, lo que sugiere un alto porcentaje de existencia de estas oficinas activas en el orden municipal.

En contraste con esta alta cobertura, en Oaxaca y Puebla se concentra casi el 50% de los municipios que reportaron “sin actividades” en este rubro del cuestionario, con 120 y 114 municipios respectivamente. Además, Puebla se posiciona como la entidad con menor proporción de municipios con instituciones de ordenamiento territorial con actividades reportadas, con apenas 47.47% de municipios en esta situación.

Ahora bien, el CNGMDT recopila información sobre el tipo de actividades que realizan estas instituciones, definiendo 3 posibles actividades generales (INEGI, 2023c):

- Desarrollo Urbano: proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

- Planeación Urbana: Proceso continuo y permanente de análisis de la situación actual y de previsión de los escenarios futuros para el desarrollo de los asentamientos de tipo urbano.
- Ordenamiento territorial: se refiere a la 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.

La proporción de municipios que reportan que sus instituciones de gestión territorial realizan cuando menos una de las acciones definidas por el censo es de 37.86% (937 municipios), y los municipios que realizan las 3 actividades ascienda a casi ⅓ (29.98%), con 742 municipios en total. En menor proporción se encuentran los municipios que realizan dos de las tres actividades (12.85%) y los municipios que no realizan ninguna (19.07%)

Sin embargo, el desbalance entre actividades reportadas es notorio, toda vez que, de los 937 municipios que reportan realizar cuando menos 1 actividad, 86.66% indican que esa actividad es la ejecución de desarrollo urbano; mientras tanto, de ese mismo subconjunto, planeación urbana fue reportada como única actividad por 9.50% de los municipios y ordenamiento territorial por 3.84%.

Además, las entidades federativas donde predominan los municipios que reportan sólo una actividad en sus instituciones de gestión territorial son Oaxaca (74.39%), Guerrero (74.12%), Yucatán (72.64%) y San Luis Potosí (70.69%).

Por último, cabe señalar que se encontraron municipios que reportan simultáneamente que sus instituciones de gestión territorial realizan actividades de ejecución del desarrollo urbano, y no realizan actividades de planeación urbana (888) así como municipios que reportan simultáneamente que sus instituciones de gestión territorial no realizan actividades de ejecución del desarrollo urbano, y sí de planeación urbana (110), lo que resulta llamativo puesto que se trata de actividades que se encuentran especialmente vinculadas.





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

# 3. Finanzas Públicas Municipales

## 3. FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES

Anteriormente mencionamos que las dimensiones financieras y materiales pueden ser deficitarias y afectar con ello la capacidad institucional real de los gobiernos municipales para cumplir con las responsabilidades que se les han asignado desde el orden constitucional y leyes de observancia general, particularmente en lo que refiere al territorio y la vivienda, como puede ser la planeación del territorio, la provisión de servicios públicos, y la participación en la atención de temas como asentamientos irregulares o la previsión de necesidades de suelo.

En este sentido, resulta fundamental fortalecer las finanzas públicas municipales para el desarrollo de capacidades en materia territorial y de vivienda, lo que implica incrementar las fuentes de ingresos propios, eficientar el gasto público, y hacer uso estratégico de la deuda. Este apartado tiene por objeto describir las tendencias de la Hacienda Pública Municipal y entender los principales retos que enfrentan los municipios en relación con los siguientes elementos: (1) ingresos municipales, con énfasis en el impuesto a la propiedad inmobiliaria, (2) gasto público municipal, (3) y deuda pública.

### INGRESOS

El proceso descentralizador del que hemos hablado con anterioridad tuvo una dimensión hacendaria y fiscal que buscó impulsar tanto la equidad fiscal como la eficiencia económica; este consistió principalmente en que los estados derogaran de sus legislaciones tributarias la potestad de recaudar los impuestos sobre la propiedad, mismos que se integraron a las leyes de ingresos municipales, además de facultar a los gobiernos municipales para la libre administración de sus haciendas (Romo de Vivar Mercadillo y Gómez Monge, 2016).[2]

Esta autonomía hacendaria representa un espacio de oportunidad para que los gobiernos municipales estén en posibilidades de invertir en el desarrollo urbano y en la vivienda, de acuerdo con las necesidades de su población; no obstante, Ricardo Romo y Rodrigo Gómez (2016) estiman que uno de los principales problemas del federalismo mexicano es la diferencia en el desarrollo económico entre los diversos gobiernos locales, y la consecuente existencia de desequilibrios verticales (centralización del ingreso y

[2] Los mismos autores indican que a pesar de estas reformas, por un tiempo los municipios continuaron ajenos a esta función y los estados siguieron realizando el cobro de este impuesto, lo que da cuenta de las dificultades que ha enfrentado el proceso descentralizador.





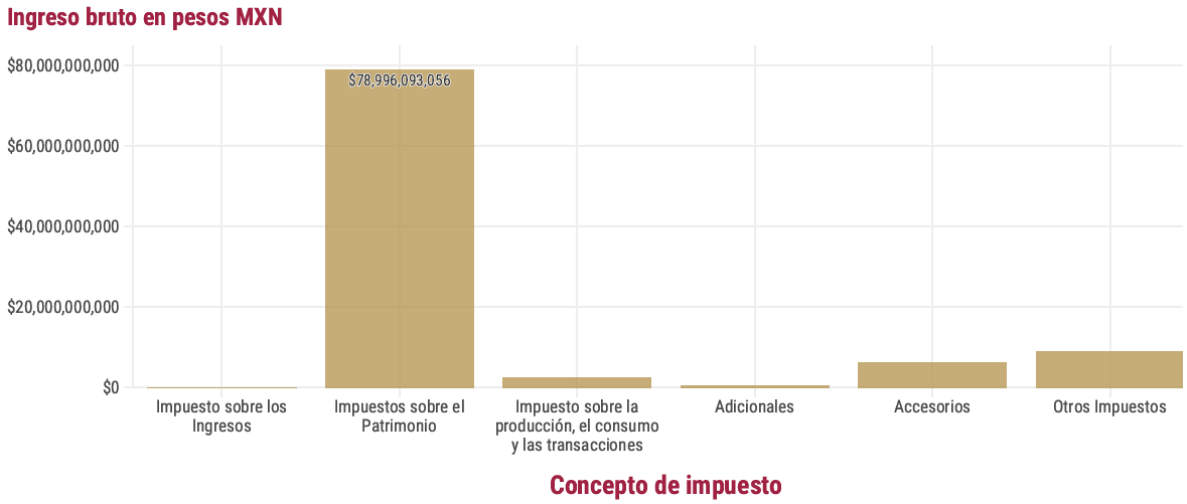
Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

descentralización del gasto) y horizontales (capacidades tributarias y costos diferentes en los gobiernos locales).

Un estudio de Mónica Unda (2019) que analizó la variación en la recaudación de ingresos y la composición del gasto en los municipios mexicanos en los últimos 25 años, estimaba que, si bien la composición del ingreso y el gasto presenta diferencias significativas entre municipios, durante el periodo de tiempo estudiado creció la dependencia de la hacienda municipal de las transferencias federales, y no se han mejorado los niveles de inversión.

En lo que refiere a ingresos, destaca la problemática de la recaudación del impuesto predial. En opinión de Mónica Unda (2021) si bien la recaudación del predial ha aumentado desde que este impuesto es potestad municipal, aún se encuentra muy por debajo de su potencial recaudatorio y de lo que recaudan otros países por conceptos de ingreso similares, con nuestro país recaudando el equivalente al 0.2% del PIB en 2014, mientras países como Chile, Brasil y Uruguay recaudaron 0.59%, 0.48% y 0.73% de su PIB en impuestos a la propiedad.

**FIGURA 1. RECAUDACIÓN POR CONCEPTO DE IMPUESTO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES. PARTICIPACIÓN DE LOS DIFERENTES CONCEPTOS DE IMPUESTO. INFORMACIÓN DE 2,249 GOBIERNOS MUNICIPALES.**




Fuente: Elaboración propia con información de las Estadísticas sobre Finanzas públicas estatales y municipales, INEGI 2023d

En este texto, la autora realiza un análisis estadístico de las variables que podrían explicar esta subutilización de esta fuente de ingreso, y concluye que la capacidad de recaudar el impuesto predial se ve afectada por: (1) factores políticos como el partido en el gobierno





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

y la competencia electoral; (2) la capacidad administrativa del municipio, encontrando particularmente una correlación positiva entre la recaudación y la existencia de registros y valores catastrales actualizados; (3) correspondencia con la prestación del servicio de agua, en el que se encontró una correlación positiva con una mayor recaudación del predial (es decir, a mayor cobertura en la provisión de este servicio, mayor recaudación); (4) por último se encontró que las variables económicas determinan límites a la recaudación, por lo que los municipios más poblados y desarrollados económicamente recaudan más, lo que se relaciona con el desequilibrio horizontal.

**FIGURA 2. PARTICIPACIÓN DE LOS DIFERENTES CONCEPTOS DEL INGRESO MUNICIPAL, 2023. MONTO BRUTO EN PESOS MEXICANOS, INFORMACIÓN DE 2,249 GOBIERNOS MUNICIPALES.**

| Concepto de ingreso | Monto recaudado, 2023 | Porcentaje con respecto del total del ingreso |
|---|---|---|
| Participaciones y Aportaciones federales y estatales | $485,331,804,744.00 | 73.06% |
| Impuestos sobre el Patrimonio | $78,996,093,056.00 | 11.89% |
| Derechos | $44,135,152,248.00 | 6.64% |
| Financiamiento | $12,563,169,263.00 | 1.89% |
| Aprovechamientos | $10,718,932,832.00 | 1.61% |
| Productos | $9,424,070,961.00 | 1.42% |
| Otros Impuestos | $9,093,654,819.00 | 1.37% |
| Accesorios | $6,302,228,275.00 | 0.95% |
| Otros ingresos | $3,557,084,623.00 | 0.54% |
| Impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones | $2,475,939,674.00 | 0.37% |
| Contribuciones de Mejoras | $1,072,238,151.00 | 0.16% |
| Adicionales | $579,579,675.00 | 0.09% |
| Impuesto sobre los Ingresos | $2,433,229.00 | 0.00% |
| Total de ingresos | $664,252,381,550.00 | |

Fuente: Elaboración propia con información de las Estadísticas sobre Finanzas públicas estatales y municipales, INEGI 2023d

La recaudación del impuesto predial es especialmente importante, pues, aunque su principal finalidad es recaudatoria, puede tener objetivos complementarios como la recuperación de plusvalías y la gestión del suelo urbano, mediante el establecimiento de cuotas diferenciadas para distintos usos de suelo que permitan controlar manifestaciones

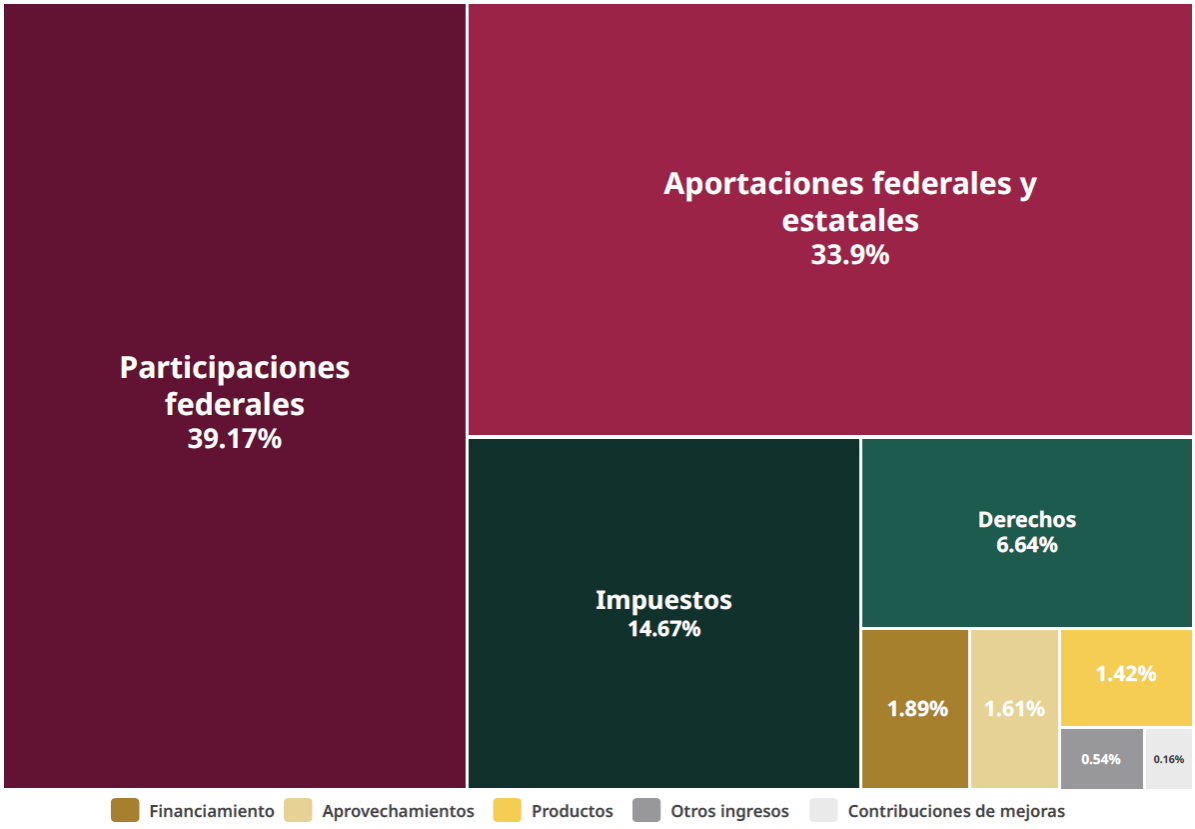




Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

no deseadas del mercado de suelo, o regular la distribución de los usos y aprovechamientos del suelo urbano. No obstante, lo anterior, en América Latina el uso del predial como instrumento de gestión del suelo aún no está generalizado (Furtado y Acosta, 2020).

**FIGURA 3. INGRESOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, 2023. PORCENTAJE POR CONCEPTO DE INGRESO. INFORMACIÓN DE 2,249 GOBIERNOS MUNICIPALES.**




Fuente: Elaboración propia con información de las Estadísticas sobre Finanzas públicas estatales y municipales, INEGI 2023d

En lo que se relaciona con las fuentes de ingreso externas, destacan las transferencias intergubernamentales que, de acuerdo con Gustavo Canavire-Bacarreza y Nicolás Zúñiga (2015), son uno de los pilares de la descentralización fiscal y permiten corregir los desequilibrios presupuestales, financiando tanto gasto de inversión como gasto corriente. Para el caso de las transferencias federales, es central el papel de los Fondos de Aportaciones Federales (FAF), toda vez que son recursos condicionados a través de los





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

que la Federación incentiva la ejecución de programas y acciones para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo social establecidos en la Ley General de Desarrollo Social.

**FIGURA 4. PARTICIPACIÓN DE LOS DIFERENTES CONCEPTOS DE TRANSFERENCIA INTERGUBERNAMENTALES EN EL INGRESO MUNICIPAL, 2023. MONTO BRUTO EN PESOS MEXICANOS, INFORMACIÓN DE 2,249 GOBIERNOS MUNICIPALES.**

| Concepto de ingreso | Monto 2023 | Porcentaje con respecto del total del ingreso |
|---|---|---|
| Conceptos de ingreso diferentes a las transferencias intergubernamentales (impuestos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos, etc.) | $178,920,576,806.00 | 26.94% |
| Fondos participables - Fondo General de Participaciones | $151,234,520,828.00 | 22.77% |
| Ramo 33 - Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios | $100,691,211,115.00 | 15.16% |
| Ramo 33 - Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal | $89,492,056,960.00 | 13.47% |
| Fondos participables - Fondo de Fomento Municipal | $36,258,443,973.00 | 5.46% |
| Recursos federales reasignados | $25,178,212,683.00 | 3.79% |
| Otras participaciones - Participaciones diversas | $21,557,914,299.00 | 3.25% |
| Fondos participables - Fondo del Impuesto Sobre la Renta | $17,259,620,019.00 | 2.60% |
| Participaciones estatales | $11,990,010,130.00 | 1.81% |
| Fondos participables - Fondo de Fiscalización | $10,240,666,614.00 | 1.54% |
| Recursos estatales reasignados | $9,810,756,594.00 | 1.48% |
| Impuestos participables - IEPS Gasolinas | $4,562,230,175.00 | 0.69% |
| Impuestos participables - Impuesto Especial sobre Producción y Servicios | $3,552,705,957.00 | 0.53% |
| Impuestos participables - Impuesto sobre Automóviles Nuevos | $3,443,855,946.00 | 0.52% |
| Otras participaciones - Derechos zona federal marítima | $59,599,451.00 | 0.01% |
| Total | $664,252,381,550.00 | |

Fuente: Elaboración propia con información de las Estadísticas sobre Finanzas públicas estatales y municipales, INEGI 2023d

La investigación de Mónica Unda (2019), sin embargo, destaca la dependencia de los gobiernos municipales respecto de las transferencias intergubernamentales, que





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

representaban el 46% de los ingresos municipales en 1982 y para el momento del estudio, alcanzaron el 71%; en contraste, los recursos propios redujeron su participación dentro de los ingresos municipales: mientras que en 1970 significaban el 78% de los recursos del gobierno municipal, en 2019 sólo significan el 20.9%.

Con información de las Estadísticas sobre Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM, INEGI, 2023d), durante de 2023 la recaudación de impuestos sobre el patrimonio (propiedad inmobiliaria) fue el concepto que aportó la mayor proporción de recursos dentro del rubro de impuestos (Figura 1) aunque observando la totalidad de los ingresos municipales, sólo representa el 11.89% de dichos ingresos durante ese año (Figura 2). En cambio, las transferencias federales y estatales en conjunto representan 73.06% del ingreso municipal, con un total de MXN $260,159,567,392.00 en Participaciones y MXN $225,172,237,352.00 en Aportaciones (Figuras 2 y 3).

Además, en lo que respecta a las transferencias federales, destaca el papel de los recursos del Ramo 33, particularmente el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FAISMUN) que en conjunto aportaron el 28.63% de los ingresos municipales en 2023 (Figura 3).

## GASTO

De acuerdo con Unda (2019), las decisiones sobre el gasto en los Ayuntamientos son predominantemente inerciales y se concentran en cumplir los compromisos suscritos por nómina, gastos básicos (gasto corriente), y deuda de las administraciones pasadas, lo cual limita la asignación de recursos a otros conceptos de gasto.

Siguiendo la información proporcionada por las EFIPEM (INEGI, 2023d), los conceptos de Servicios Personales, Servicios Generales, Materiales y Suministros, y Bienes muebles, inmuebles e intangibles, en conjunto representaron el 60.63% del gasto total de los 2,249 municipios de los que se concentró información financiera para ese año. En contraste, el gasto por concepto de transferencias, entre las que se encuentran contenidos los presupuestos para subsidios y programas sociales sólo alcanzaron 10.6% del gasto total, y la Inversión Pública el 22% (Figura 3).

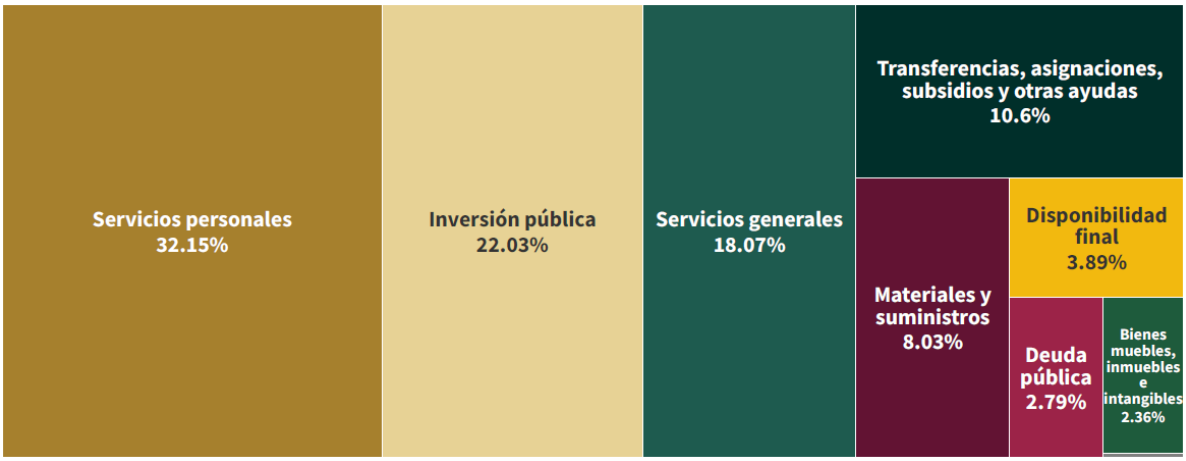
Estas cifras son consistentes con lo reportado por Unda (2019), que en sus estudios de caso entrevistó servidores públicos municipales que consideran el elevado gasto corriente de los municipios como un problema estructural, particularmente lo costoso de la nómina.





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

**FIGURA 5. EGRESOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, 2023. POR CONCEPTO DE EGRESO, PORCENTAJE CON RESPECTO DEL TOTAL DE EGRESOS. INFORMACIÓN DE 2,249 GOBIERNOS MUNICIPALES.**




Fuente: Elaboración propia con información de las Estadísticas sobre Finanzas públicas estatales y municipales, INEGI 2023d

Respecto del gasto de inversión, el correspondiente a edificación habitacional, tanto en bienes de dominio público como en bienes propios representó a penas 0.40% del total, y el gasto de inversión en construcción de obras para el abastecimiento de agua, petróleo, gas, electricidad y telecomunicaciones, tanto en bienes de dominio público como en bienes propios ascendió a 1.13%. Lo anterior sugiere una proporción muy pequeña de la inversión pública municipal en conceptos vinculados con la edificación habitacional, o con la instalación y mantenimiento de infraestructura de servicios, en el año de referencia.

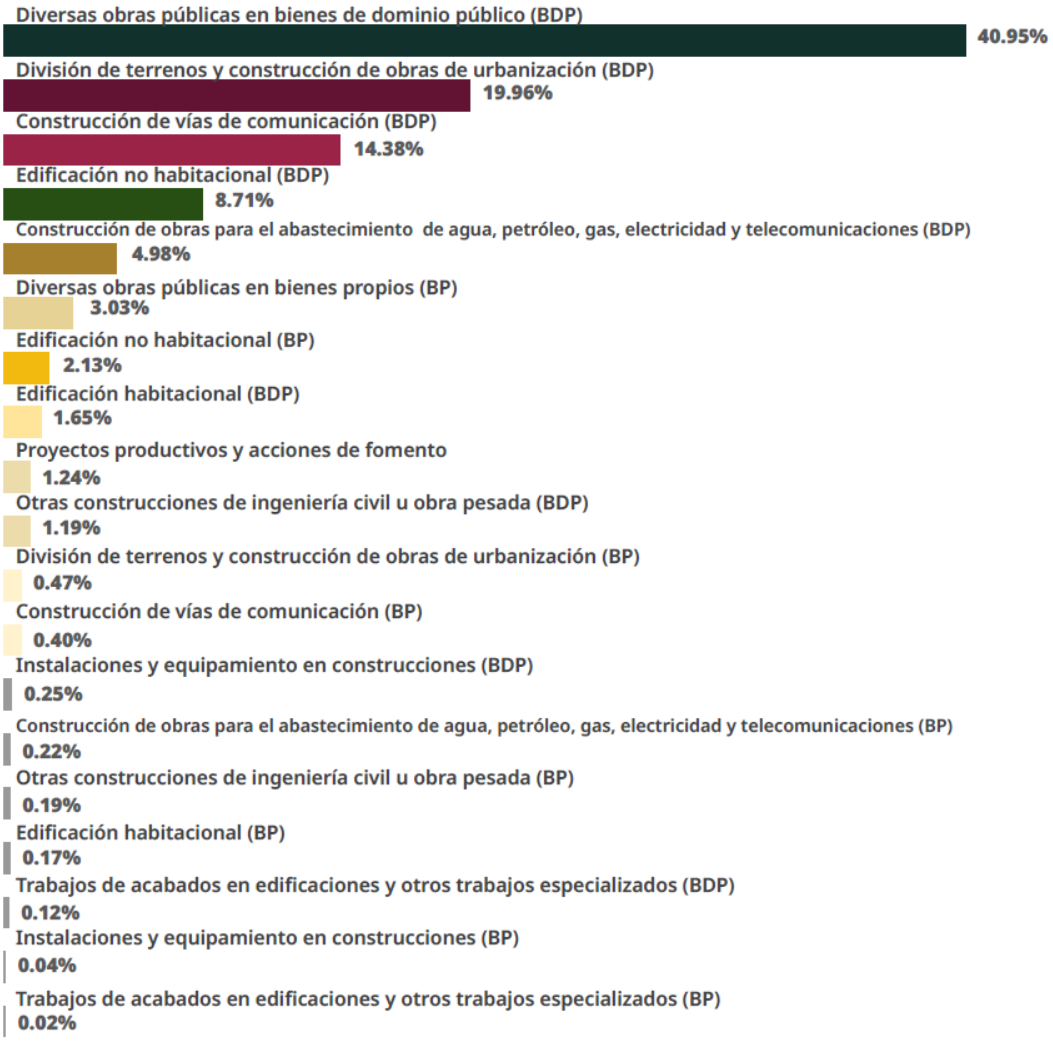
De manera complementaria, se observa que otros conceptos de inversión pública podrían relacionarse de forma más indirecta con la garantía del derecho a la vivienda, como son las inversiones relacionadas con las obras de urbanización, la construcción de vías de comunicación y la edificación no habitacional (que consiste en la construcción de escuelas, hospitales y otras edificaciones). La inversión pública en estos conceptos, de forma acumulada durante 2023 ascendió al 46% del total del gasto de inversión municipal, aunque por sí sola, una elevada proporción de inversión de este tipo no necesariamente representa mejores condiciones en las viviendas, o en sus entornos.





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

**FIGURA 6. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE INVERSIÓN EN MUNICIPIOS MEXICANOS, POR CONCEPTO, 2023. PORCENTAJE CON RESPECTO DEL TOTAL DEL MONTO DE INVERSIÓN. INFORMACIÓN DE 2,249 GOBIERNOS MUNICIPALES.**




Fuente: Elaboración propia con información de las Estadísticas sobre Finanzas públicas estatales y municipales, INEGI 2023d

## DEUDA

De acuerdo con Rocío Huerta- Cuervo (2023), un problema que persiste en la hacienda pública de los gobiernos subnacionales es que la contratación de deuda satisface necesidades de corto plazo (como gasto corriente y deuda existente), en lugar de





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

proyectos de inversión a largo plazo como establece el marco jurídico vigente[3], lo que introduce prácticas poco eficientes en el ejercicio del gasto público y limita las posibilidades de desarrollo local. Según este estudio, de 2009 a 2021 hubo un incremento promedio anual de los financiamientos municipales de 11,8%, en términos reales.

De acuerdo con las EFIPEM (INEGI, 2023c), para 2023, el 1.89% del ingreso municipal provino de financiamientos y el 2.79% del egreso municipal se destinó a pagos relacionados con deuda. A pesar de que, tanto en el caso del ingreso como del egreso se trata de proporciones pequeñas, es importante destacar que, en el caso de los egresos, el 34% del monto total destinado al pago de deuda se empleó para pagar adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS) y 40.4% para costos de amortización de la deuda pública.

**FIGURA 7. DEUDA PUBLICA EN GOBIERNOS MUNICIPALES, 2023. PORCENTAJE POR CONCEPTO DE DEUDA. INFORMACIÓN DE 2,249 GOBIERNOS MUNICIPALES.**

Fuente: Elaboración propia con información de las Estadísticas sobre Finanzas públicas estatales y municipales, INEGI 2023d

[3] Artículo 115 constitucional fracción IV, sobre la libre administración de la hacienda pública municipal por parte de los ayuntamientos; artículo 117, fracción VIII, que faculta a los municipios para la contratación de deuda interna siempre que se destine a inversiones públicas productivas, a su refinanciamiento o reestructura; Ley de Coordinación Fiscal; Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y de los municipios; Ley General de Contabilidad Gubernamental.





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

## CAPACIDAD FINANCIERA

Para concluir este apartado, llamaremos la atención sobre un índice medido por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), cuyos subíndices pueden ayudar a comprender la situación de las haciendas municipales. El Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) determina el grado de las capacidades institucionales de los municipios, con base en 4 subíndices, entre los que destaca el Subíndice de Capacidad Financiera (SCF) (ASF, 2013).

El SCF mide el grado de independencia de los ingresos municipales respecto de las transferencias federales y valora si los municipios recaudan por sí mismos el ingreso predial o esta función la realiza otra instancia. Además, se considera la proporción del impuesto predial recaudado respecto del programado.

Con datos de la ASF, en 2019 1,060 de los 2,449 municipios que formaron parte de la medición del IDIM se encontraron categorizados con bajo grado de capacidad financiera, y 238 con muy bajo grado de capacidad financiera. Sumadas las 2 categorías ascienden al 53% de los municipios. Contrario a esta gran proporción, sólo 2.86% de los municipios alcanzan los grados de alto y muy alto grado de capacidad financiera, sumando apenas 70 municipios.

Oaxaca concentra 192 de los municipios con muy bajo grado de capacidad financiera, y 276 de los municipios con bajo grado de capacidad financiera. Contrasta con Jalisco, que es la entidad con mayor cantidad de municipios calificados con alta capacidad financiera (8), y donde el 88% de sus municipios están categorizados en capacidades financieras medias y medias altas.

A manera de balance, observamos que los municipios se constituyen como los principales responsables de la planificación de sus territorios y la provisión de servicios públicos, pero los datos nos informan que este orden de gobierno cuenta con recursos financieros insuficientes para cumplir con estas tareas de gestión urbana (ONU-Hábitat & Infonavit, 2018) en un contexto de desequilibrios verticales y horizontales, gasto inercial, y deuda que no se emplea de forma estratégica para contribuir al mejoramiento de infraestructura y equipamiento.





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

# 4. Programas de vivienda en los municipios

# 4. PROGRAMAS DE VIVIENDA EN LOS MUNICIPIOS

Teniendo en consideración las condiciones de la hacienda municipal, conviene observar la asignación de recursos a la materia de vivienda a través de acciones, intervenciones y programas. Para 2022, el Inventario de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social (CONEVAL, 2022a)[4] identificó 1,088 programas sociales que se vinculan con la garantía del derecho a una vivienda digna y decorosa. Estos programas representan el 16.04% de la totalidad de los programas sociales contenidos en el inventario[5] (6,792), por lo que las acciones e intervenciones enfocadas en la vivienda se posicionan como el tercer derecho social más atendido por los programas municipales, después de salud (24.91%) y bienestar económico (17.45%), como se muestra en la tabla siguiente:

[4] Los datos que se presentan a lo largo de este apartado provienen de cálculos realizados sobre las bases de datos publicadas por CONEVAL en su sitio web relativas al Inventario Municipal en su edición 2022, y pueden no coincidir con lo reportado en el Informe CONEVAL sobre el referido Inventario. Si bien las causas de estas diferencias no son claras, las bases de datos empleadas para obtener las cifras que aquí se presentan fueron limpiadas y procesadas, y a partir de esos procedimientos se detectaron discrepancias en la captura de nombres de municipios, en el formato de celdas que contienen cifras (afectando la posibilidad de realizar operaciones matemáticas), y en la asignación de claves únicas para cada programa social. Concretamente, las cifras en las que se encontraron discrepancias entre lo presentado en bases de datos y en el Informe son las sumatorias de montos agregados de los programas sociales municipales en las bases de datos de los estados de Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo, San Luis Potosí y Zacatecas. A pesar de las diferencias en las cifras exactas de los agregados de presupuestos de programas sociales municipales, tanto el Informe sobre el Inventario Municipal CONEVAL 2022 como los cálculos sobre las bases de datos posicionan a los programas relacionados con "vivienda digna y decorosa" como el tercer derecho social más atendido en cantidad de programas, y como el derecho social que agrega la mayor cantidad de presupuesto. Además de estas discrepancias, CONEVAL advierte tanto en su informe como en las bases de datos, sobre la calidad de la información publicada por los gobiernos municipales (véase CONEVAL, 2023, pp. 34-35). No obstante, estas limitaciones, las cifras se han incluido en el presente documento en ausencia de otra fuente de datos que proporcione este panorama sobre la programación municipal en materia de vivienda, y los datos deben entenderse entonces como una aproximación no exhaustiva de estos procesos de programación local del sector vivienda.

[5] El Inventario Municipal recopila información sobre los programas, acciones, e intervenciones públicas municipales, y las categoriza de acuerdo con su vinculación a la garantía de derechos sociales o al bienestar económico, en función del objetivo expreso de estas intervenciones. Para el momento del levantamiento del Inventario más reciente (2022) aún no se realizaba la reforma constitucional que reconoce a la vivienda adecuada como un derecho, y que sustituye la noción de vivienda digna y decorosa en la política pública del país (publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 02 de diciembre de 2024). Para mantener coherencia con lo reportado en la información de CONEVAL, al referirnos a estos datos emplearemos la denominación "vivienda digna y decorosa" como se denomina en los documentos y sitios relacionados con el Inventario Municipal.





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

De los 2,476 municipios que integran el Inventario, sólo 710 (28.68%) cuentan con al menos un programa, acción o intervención de vivienda, mientras que los 1,766 restantes no cuentan con acciones en materia, lo que asciende a 71.32% del total de municipios del país.

La distribución territorial de estos programas municipales es heterogénea. Las entidades federativas que cuentan con menos programas de vivienda reportados en el Inventario son Ciudad de México y Tamaulipas (con 3 programas, acciones o intervenciones cada uno), mientras que la entidad federativa con más programas municipales de vivienda es Oaxaca, con 155.

**FIGURA 8. PROPORCIÓN DE PROGRAMAS MUNICIPALES CON RESPECTO AL TOTAL DEL INVENTARIO, AGRUPADOS POR SU VINCULACIÓN CON LOS DERECHOS SOCIALES Y ORDENADOS DE MAYOR A MENOS.**

| Derecho social | Conteo de programas | Porcentaje |
|---|---|---|
| Salud | 1,692 | 24.91% |
| Bienestar Económico | 1,185 | 17.45% |
| Vivienda Digna y Decorosa | 1,088 | 16.02% |
| Educación | 949 | 13.97% |
| Trabajo | 684 | 10.07% |
| Alimentación Nutritiva y de Calidad | 602 | 8.86% |
| No Discriminación | 265 | 3.90% |
| Medio Ambiente Sano | 258 | 3.80% |
| Seguridad Social | 69 | 1.02% |
| Suma total | 6,792 | |

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL, 2022b. Inventario de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social. Bases de datos por entidad federativa.

No obstante, dado que el tamaño de las entidades federativas y la cantidad de municipios que las conforman es disímil, conviene observar no sólo la cantidad total de programas municipales por entidad, si no la cantidad de municipios por entidad que ejecutan cuando menos una acción en materia. Desde esta perspectiva entonces, en entidades como Aguascalientes y Baja California, todos los municipios ejecutan cuando menos 1 programa de vivienda, mientras que en Jalisco y Sonora apenas 6.4% y 5.5% de los municipios cuentan con cuando menos una acción o intervención municipal relacionada con este derecho social, respectivamente.





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

**Figura 9. Proporción de municipios que implementaron cuando menos una acción, intervención o programa de vivienda digna y decorosa, en relación con el total de municipios de cada entidad federativa.**

| Entidad federativa | Municipios por entidad federativa | Cantidad de programas municipales de vivienda por entidad federativa | Cantidad de municipios con al menos 1 programa de vivienda | Porcentaje de municipios que tienen al menos 1 programa |
|---|---|---|---|---|
| Aguascalientes | 11 | 34 | 11 | 100.00% |
| Baja California | 7 | 11 | 7 | 100.00% |
| Campeche | 13 | 28 | 11 | 84.62% |
| Sinaloa | 18 | 25 | 14 | 77.78% |
| Chihuahua | 67 | 94 | 51 | 76.12% |
| Colima | 10 | 7 | 6 | 60.00% |
| Michoacán de Ocampo | 113 | 119 | 67 | 59.29% |
| Coahuila de Zaragoza | 38 | 33 | 22 | 57.89% |
| Guanajuato | 46 | 67 | 26 | 56.52% |
| Querétaro | 18 | 17 | 10 | 55.56% |
| San Luis Potosí | 58 | 39 | 29 | 50.00% |
| Quintana Roo | 11 | 14 | 5 | 45.45% |
| Nayarit | 20 | 14 | 9 | 45.00% |
| Hidalgo | 84 | 53 | 37 | 44.05% |
| Tlaxcala | 60 | 30 | 26 | 43.33% |
| Baja California Sur | 5 | 5 | 2 | 40.00% |
| Zacatecas | 58 | 26 | 23 | 39.66% |
| Yucatán | 106 | 50 | 41 | 38.68% |
| Durango | 39 | 18 | 14 | 35.90% |
| Veracruz de Ignacio de la Llave | 212 | 113 | 76 | 35.85% |
| Morelos | 36 | 17 | 11 | 30.56% |
| Tabasco | 17 | 6 | 5 | 29.41% |
| Oaxaca | 570 | 155 | 118 | 20.70% |
| Nuevo León | 51 | 10 | 8 | 15.69% |
| Puebla | 217 | 35 | 30 | 13.82% |
| Ciudad de México | 16 | 3 | 2 | 12.50% |
| Estado de México | 125 | 23 | 15 | 12.00% |
| Guerrero | 85 | 10 | 8 | 9.41% |
| Chiapas | 124 | 13 | 11 | 8.87% |
| Tamaulipas | 43 | 3 | 3 | 6.98% |
| Jalisco | 125 | 9 | 8 | 6.40% |
| Sonora | 72 | 7 | 4 | 5.56% |
| Total | 2475 | 1088 | 710 | |

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL, 2022b. Inventario de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social. Bases de datos por entidad federativa.





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

En cuanto a la asignación presupuestal de estas acciones, intervenciones y programas, si bien el derecho a una vivienda digna y decorosa se colocó como el tercer derecho social más atendido mediante los programas sociales municipales identificados por CONEVAL, estos programas representan la mayor asignación presupuestal agregada del Inventario, acaparando 43.54% del total del presupuesto agregado de los programas contenidos en el inventario.

**FIGURA 10. PRESUPUESTOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE GOBIERNOS MUNICIPALES, AGRUPADOS POR SU VINCULACIÓN CON LOS DERECHOS SOCIALES[6].**

| Presupuesto de los programas sociales de gobiernos municipales, agrupados por su vinculación con los derechos sociales | | |
|---|---|---|
| **Derecho social** | **Sumatoria de montos asignados a los programas** | **Porcentaje** |
| Vivienda Digna y Decorosa | $3,426,629,702.61 | 43.54% |
| Bienestar Económico | $1,597,035,294.45 | 20.29% |
| Educación | $904,650,641.14 | 11.49% |
| Alimentación Nutritiva y de Calidad | $639,750,610.90 | 8.13% |
| Trabajo | $509,521,161.52 | 6.47% |
| Salud | $440,686,592.26 | 5.60% |
| Medio Ambiente Sano | $136,710,061.72 | 1.74% |
| Seguridad Social | $136,230,815.57 | 1.73% |
| No Discriminación | $79,091,944.26 | 1.00% |
| Suma total | $7,870,306,824.43 | |

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL, 2022b. Inventario de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social. Bases de datos por entidad federativa.

[6] Respecto de los presupuestos de programas, acciones e intervenciones municipales que integran el Inventario, es necesario precisar que CONEVAL realiza la recopilación de información por cada municipio valiéndose de fuentes de información diversas, desde documentación oficial como gacetas municipales, reglas de operación, instrumentos de planeación, informes de gestión, hasta publicaciones de redes sociales. Por esta razón, no existe información presupuestal disponible para todos los programas municipales que integran el Inventario; concretamente, no se cuenta con información presupuestal de 4,954 de los 6,792 programas identificados. Por lo anterior, estos datos sobre el presupuesto agregado aprobado para acciones de vivienda en el nivel municipal deben entenderse como la suma del presupuesto de acciones de vivienda que sí reportaron los recursos destinados correspondientes, y representa una aproximación a la asignación real de recursos, en ausencia de información completa.

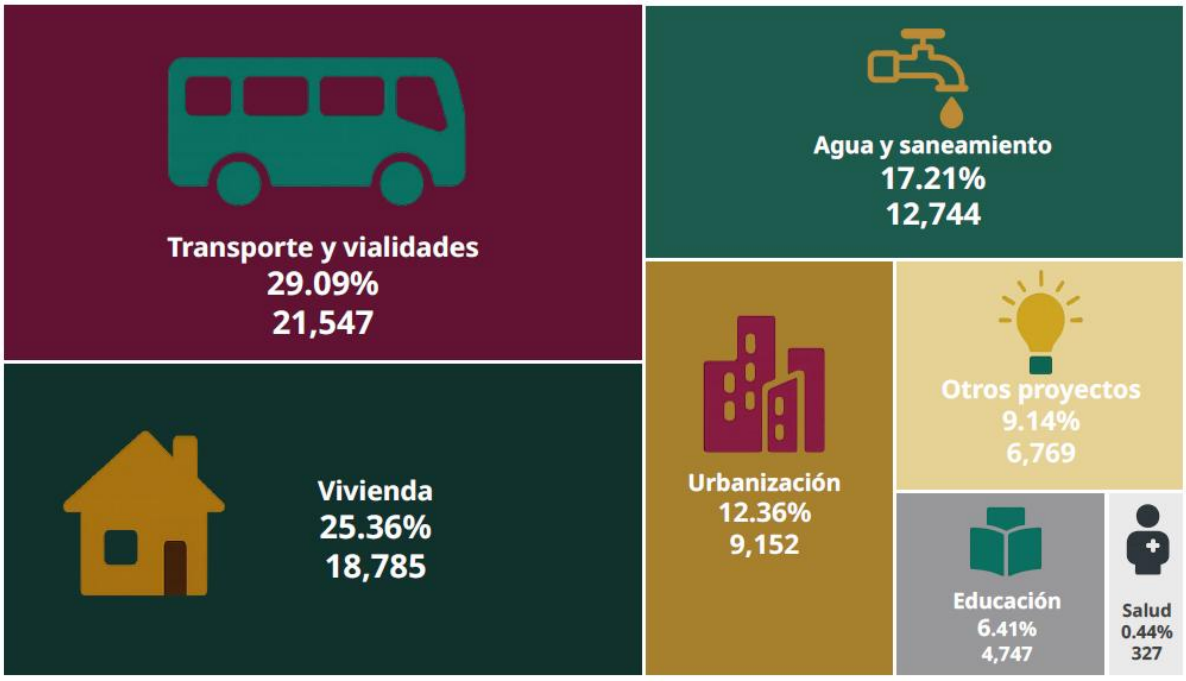




Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

El financiamiento de los programas y acciones municipales de desarrollo social y de vivienda se financian con los recursos propios de los municipios, así como de transferencias estatales y federales. De los FAF existentes, destaca el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), por ser el que se vincula directamente con el derecho a la Vivienda. De acuerdo con CONEVAL (2024b), en el periodo comprendido entre 2018 y 2023, se incrementó el presupuesto ejercido del FAIS, con una diferencia 19.1 % entre el presupuesto de 2018 y 2023, aunque son los Fondos de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) y de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) los que concentran la mayor parte del presupuesto de los FAF en el referido periodo.

**FIGURA 11. TOTAL DE PROYECTOS FINANCIADOS MEDIANTE EL FAISMUN EN 2023.**




Fuente: Elaboración propia Elaboración propia con datos de CONEVAL, 2024a. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAISMUN). Informe de monitoreo 2024.

Ahora bien, el FAIS transfiere recursos tanto a entidades federativas como a municipios a través de sus dos vertientes; la vertiente municipal del FAIS (FAISMUN) representa 88% del presupuesto total del FAIS (CONEVAL, 2024a). En total, para 2023 el FAISMUN ejerció un presupuesto de $98,624.53 millones de pesos, financiando 74,071 proyectos



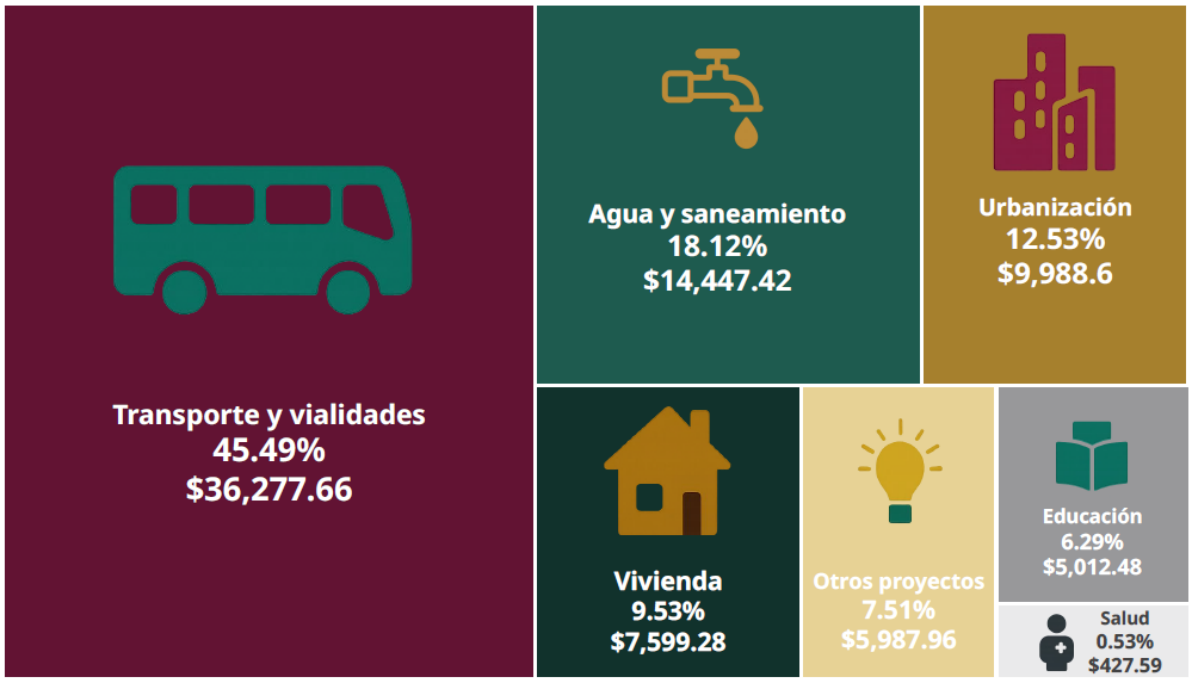


Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

relacionados con vialidades y transportes, agua y saneamiento, urbanización, educación, salud y vivienda (CONEVAL, 2024a).

Según estas cifras, si bien los proyectos relacionados directamente con vivienda representan casi una tercera parte de todos los proyectos financiados mediante el FAISMUN, en términos de recursos ejercidos representan menos del 10%.

**FIGURA 12. PRESUPUESTO DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS MEDIANTE EL FAISMUN EN 2023.**




Fuente: Elaboración propia Elaboración propia con datos de CONEVAL, 2024a. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAISMUN). Informe de monitoreo 2024.

No obstante, lo anterior, es importante mencionar que algunas categorías de proyectos del FAISMUN se relacionan directa o indirectamente con el derecho a la vivienda toda vez que se encuentran dentro del ámbito de atribuciones de los municipios en lo que refiere a la prestación de servicios públicos (agua potable, saneamiento, calles, parques, jardines, alumbrado público). Al respecto, destaca que, durante 2023, el 18.1% de los recursos del FAISMUN se emplearon para financiar proyectos de agua y saneamiento.





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

# 5. Cobertura y percepción de calidad de los servicios públicos

## 5. COBERTURA Y PERCEPCIÓN DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Además de las acciones y programas que intervienen directamente las viviendas en los territorios municipales, es importante observar el desempeño de estos gobiernos en la provisión de servicios públicos, que es una de las responsabilidades que les fue otorgada como parte del proceso de descentralización. Además, la capacidad de los municipios de otorgar los servicios públicos de forma adecuada, justa y suficiente se relaciona directamente con la dimensión de disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, para la garantía del derecho a una vivienda adecuada, según lo que señala la Observación.

En 2023, INAFED publicó el Manual de Servicios Públicos Municipales, que además de proporcionar directrices operativas para la prestación de servicios públicos, identificó algunas de las principales problemáticas que enfrentan los municipios para el cumplimiento de esta obligación, como se muestra en la Figura 13.

Para el presente apartado, tomaremos en cuenta los servicios públicos municipales que se relacionan de forma más directa con la vivienda adecuada, que son el agua, drenaje y la recolección de residuos sólidos. No obstante, los servicios de alumbrado, parques y jardines, mercados, rastros, cementerios y demás servicios responsabilidad del municipio también son relevantes al entender la vivienda en su entorno territorial.

**FIGURA 13. TABLA SÍNTESIS**

Fuente: Elaboración propia con información INAFED, 2023. Manual de Servicios Públicos Municipales.





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

## AGUA

El Sistema Nacional de Información del Agua de CONAGUA en sus datos sobre infraestructura hidráulica, reporta la cobertura de agua potable por entidad federativa. De acuerdo con estos datos, para 2020 la cobertura de agua potable en 25 de las entidades federativas va de 95% a 99%. Las 7 entidades federativas restantes cuentan con menos de 95% de cobertura, siendo el estado de Guerrero la entidad con menos cobertura. Por otro lado, de acuerdo con el CNGMDT (INEGI, 2023b), el 99% de los municipios mexicanos reportaron prestar el servicio de agua potable en al menos una de sus localidades. En 17 municipios no se presta este servicio, de los cuales Oaxaca concentra 8.

FIGURA 14. PORCENTAJE DE COBERTURA DE AGUA POTABLE POR ENTIDAD FEDERATIVA

Fuente: Elaboración propia con base en los datos abiertos CONAGUA sobre coberturas de los servicios de agua potable por entidad federativa conforme al Censo de Población y Vivienda 2020.

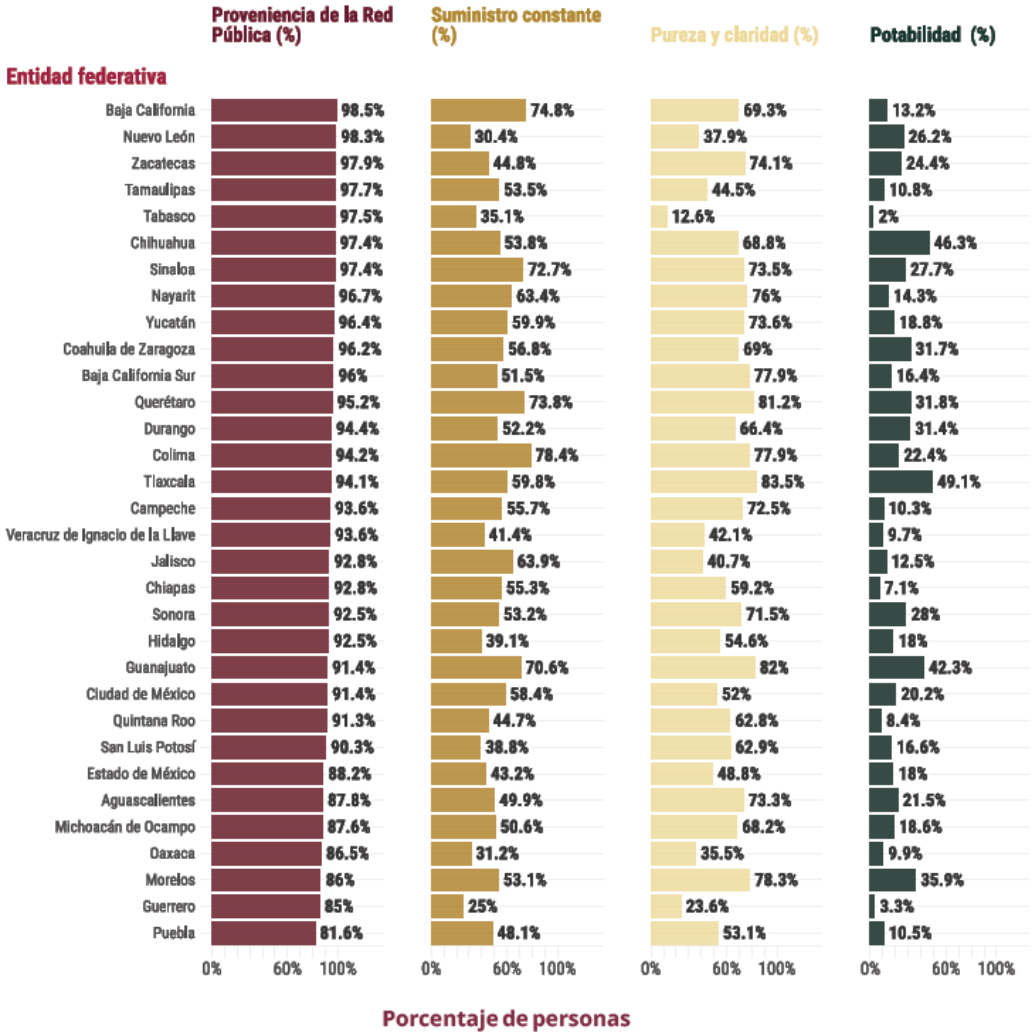




Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

Adicionalmente, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, INEGI, 2023e) informa estimaciones sobre el nivel de satisfacción con el servicio de provisión de agua potable. En lo que refiere a las personas que declaran obtener agua de la red pública, la cifra nacional asciende a un 92.3%, mientras que 14.9% y 2.2% reportan obtener agua de pozos comunitarios y privados respectivamente.

**FIGURA 15. PERCEPCIÓN DEL SERVICIO DE PROVISIÓN DE AGUA POTABLE POR ENTIDAD FEDERATIVA.**




Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, INEGI 2023e





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

En cuanto a la desagregación por entidad federativa, el Estado de México, Aguascalientes, Michoacán, Oaxaca, Morelos, Guerrero y Puebla son los estados donde menos personas reportan obtener agua potable de la red pública con 88.2%, 87.8%, 87.6%, 86.5%, 86%, 85%, y 81.6% respectivamente.

Por otra parte, la percepción sobre el suministro constante del agua potable a nivel nacional se ubicó en 52.3%, la percepción sobre pureza y claridad del agua en 56.8%, y la percepción sobre potabilidad en 20.9%. Es importante señalar que los porcentajes de personas encuestadas que respondieron favorablemente en estos tres rubros descendieron con respecto al levantamiento de la encuesta precedente, y que esta diferencia es estadísticamente significativa. A nivel estatal, la entidad donde la percepción de pureza y claridad, y potabilidad del agua son más altos son Tlaxcala, con 83.5% y 49.1%, respectivamente. Como contraparte, Tabasco es la entidad federativa que obtuvo menos percepciones positivas en estos rubros, con 12.6% y 2%.

## DRENAJE Y ALCANTARILLADO

En lo que corresponde al drenaje y alcantarillado, el CNGMDT (INEGI, 2023b) identifica 479 municipios que reportaron no prestar este servicio, distribuidos como se presenta en la Figura 16.

Por otra parte, el 100% de los municipios de Aguascalientes, Baja California Sur, Ciudad de México, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Sinaloa reportaron prestar servicios de drenaje y alcantarillado. Mientras tanto el porcentaje de municipios que prestan el servicio en Estado de México, Hidalgo, Zacatecas, Chiapas, San Luis Potosí, Tamaulipas, Guerrero, Puebla, Chihuahua, Quintana Roo, Veracruz, Morelos, Baja California y Coahuila, va desde el 99% hasta el 73.8%. Las 3 entidades federativas restantes presentan una diferencia mucho mayor en el porcentaje de municipios que prestan el servicio, siendo Oaxaca (48.60%), Campeche (15.38%) y Yucatán (2.83%). La diferencia porcentual indica una brecha muy amplia de la prestación de este servicio en dichos estados respecto del porcentaje nacional, que se encuentra en 80.4%.

En cuanto a la percepción del servicio de drenaje y alcantarillado, a nivel nacional la ENCIG (INEGI, 2023f) estimó que un 88.1% de las personas que respondieron la encuesta reportan que la conexión y descarga del drenaje son adecuados, esto es, que la infraestructura de drenaje y alcantarillado está conectada a su vivienda de tal forma que los desechos se descargan adecuadamente.





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

**FIGURA 16. DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS QUE NO PRESTAN EL SERVICIO DE DRENAJE Y ALCANTARILLADO POR ENTIDAD FEDERATIVA**

| Entidad federativa | Cantidad de municipios que no prestan el servicio | Porcentaje en relación con el total de municipios de la entidad federativa |
|---|---|---|
| Oaxaca | 291 | 51.1% |
| Yucatán | 103 | 97.2% |
| Veracruz de Ignacio de la Llave | 23 | 10.8% |
| Puebla | 15 | 6.9% |
| Campeche | 11 | 84.6% |
| Coahuila de Zaragoza | 10 | 26.3% |
| Chihuahua | 6 | 9.0% |
| Morelos | 4 | 11.1% |
| Chiapas | 3 | 2.4% |
| San Luis Potosí | 3 | 5.2% |
| Tamaulipas | 3 | 7.0% |
| Guerrero | 2 | 2.4% |
| Estado de México | 1 | 0.8% |
| Hidalgo | 1 | 1.2% |
| Zacatecas | 1 | 1.7% |
| Quintana Roo | 1 | 9.1% |
| Baja California | 1 | 14.3% |

Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. INEGI, 2023b

Sin embargo, hay diferencias de la percepción del servicio entre entidades federativas. Mientras en Chihuahua, Zacatecas, Nayarit, Nuevo León, Jalisco, Coahuila, Durango, Querétaro, Guanajuato, Guerrero, Tlaxcala, San Luis Potosí, Aguascalientes, Puebla y Michoacán, el porcentaje de personas que refieren que la conexión y la descarga del drenaje son adecuadas se encuentran es mayor o igual al 90% y superan el promedio nacional, Yucatán y Campeche registran porcentajes muy por debajo del nacional, con 41.3% y 36.8% respectivamente. Esto es consistente con la baja proporción de municipios

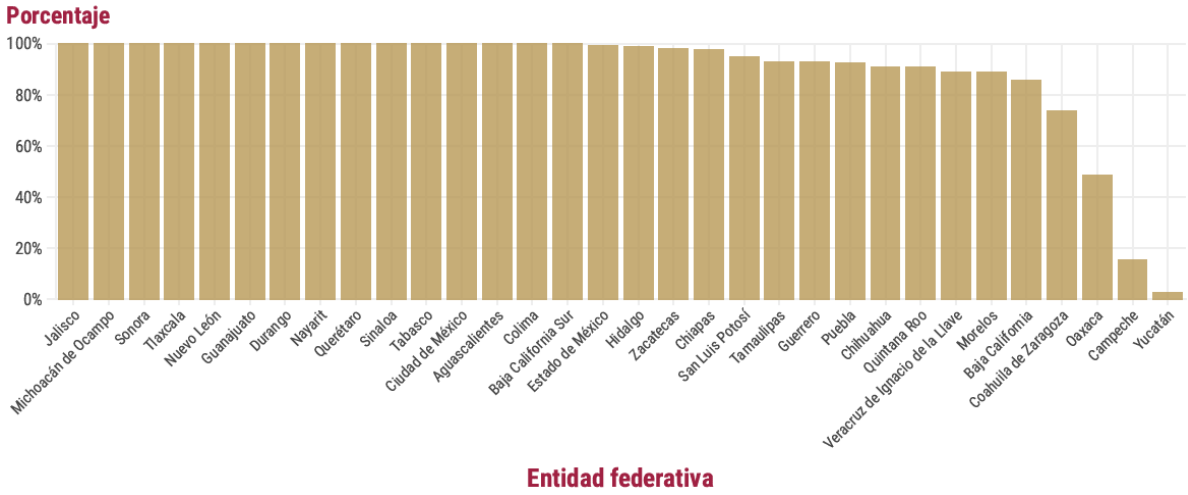




Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

en ambas entidades que reportaron prestar el servicio en relación con el total de municipios de ambas entidades.

**FIGURA 17. PORCENTAJE DE MUNICIPIOS QUE PRESTAN EL SERVICIO DE DRENAJE Y ALCANTARILLADO POR ENTIDAD FEDEATIVA.**




Fuente: Elaboración propia con información de Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, INEGI 2023b

Otros aspectos de la percepción de este servicio, como son el mantenimiento y la limpieza constante, registran un nivel de satisfacción muy bajo a escala nacional, con un porcentaje de 32.85 y 29.7% de personas que respondieron encontrarse satisfechos con estos aspectos del servicio, respectivamente. Además, las brechas entre entidades federativas son tan amplias que van desde el 47.6% al 17.9% (Colima y Guerrero) de opiniones satisfactorias respecto del mantenimiento frecuente al drenaje y alcantarillado, y desde el 43.4% al 16.8% (Colima y Tabasco) de opiniones satisfactorias sobre la limpieza constante[7].

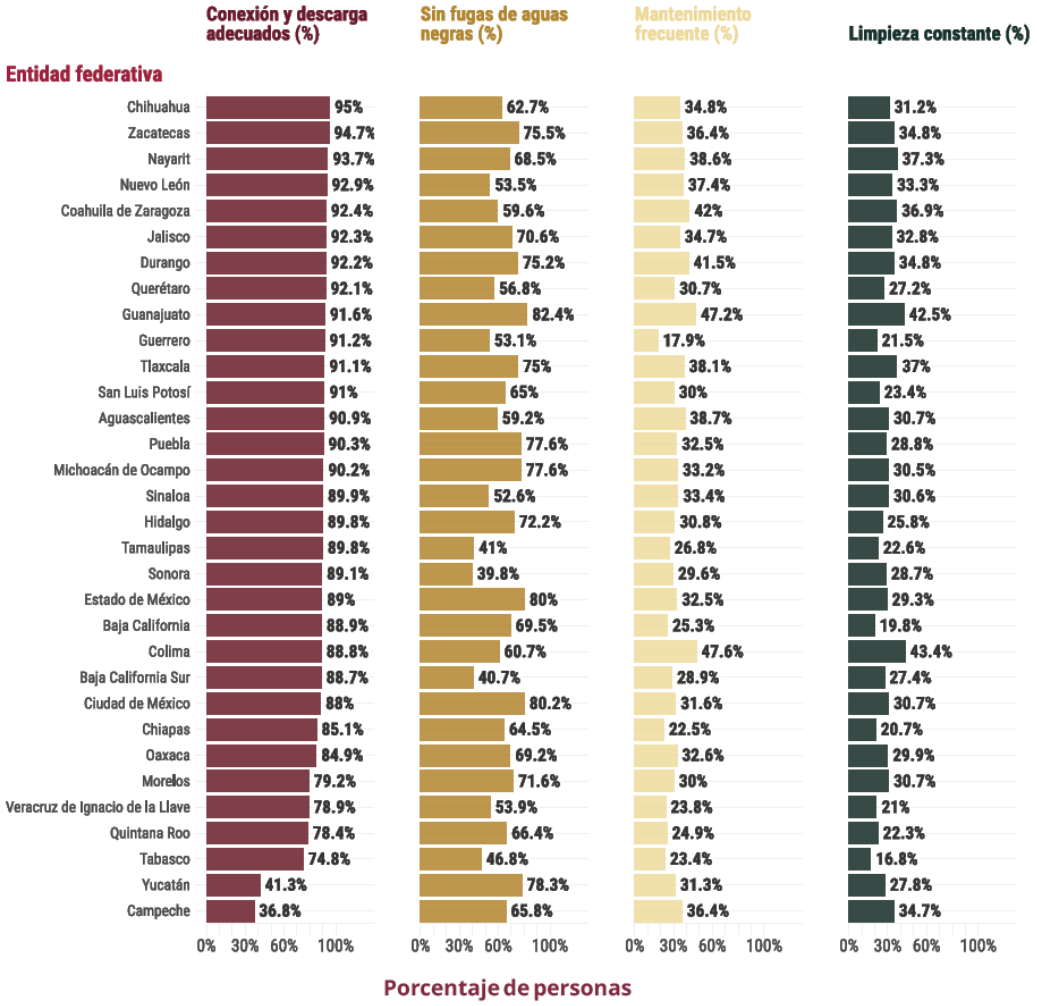
7 Para fines de este censo, se define mantenimiento frecuente como las acciones que permiten evitar olores desagradables y plagas (cucarachas, ratas, etcétera), y la limpieza constante como aquellas que se evitan inundaciones y encharcamientos.





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

**FIGURA 18. PERCEPCIÓN DEL SERVICIO DE DRENAJE Y ALCANTARILLADO, POR ENTIDAD FEDERATIVA.**




Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, INEGI 2023e

## RECOLECCIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

En cuanto al servicio de recolección de residuos sólidos urbanos, en el CNGMDT, el 93.7% de los municipios en México reportaron prestar este servicio, siendo Oaxaca el estado con la menor proporción de municipios que sí prestan este servicio (77.37%).

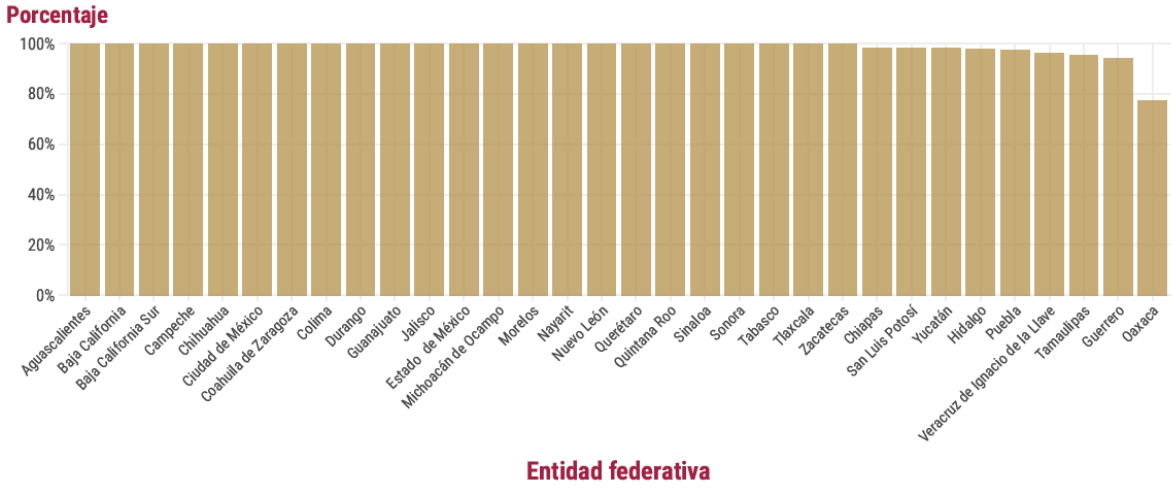




Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

La ENCIG (INEGI, 2023e) considera que dos elementos centrales de la calidad del servicio de recolección de residuos es que sea prestado de manera oportuna para evitar la generación de malos olores, focos de infección o fauna no deseada, y que las personas recolectoras no soliciten cuotas o propinas adicionales, puesto que perciben un sueldo por parte del gobierno municipal y estas cuotas suponen un costo adicional para las personas que disponen de sus residuos mediante este servicio.

**FIGURA 19. PORCENTAJE DE MUNICIPIOS QUE PRESTAN EL SERVICIO POR ENTIDAD FEDERATIVA**




Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. INEGI, 2023b

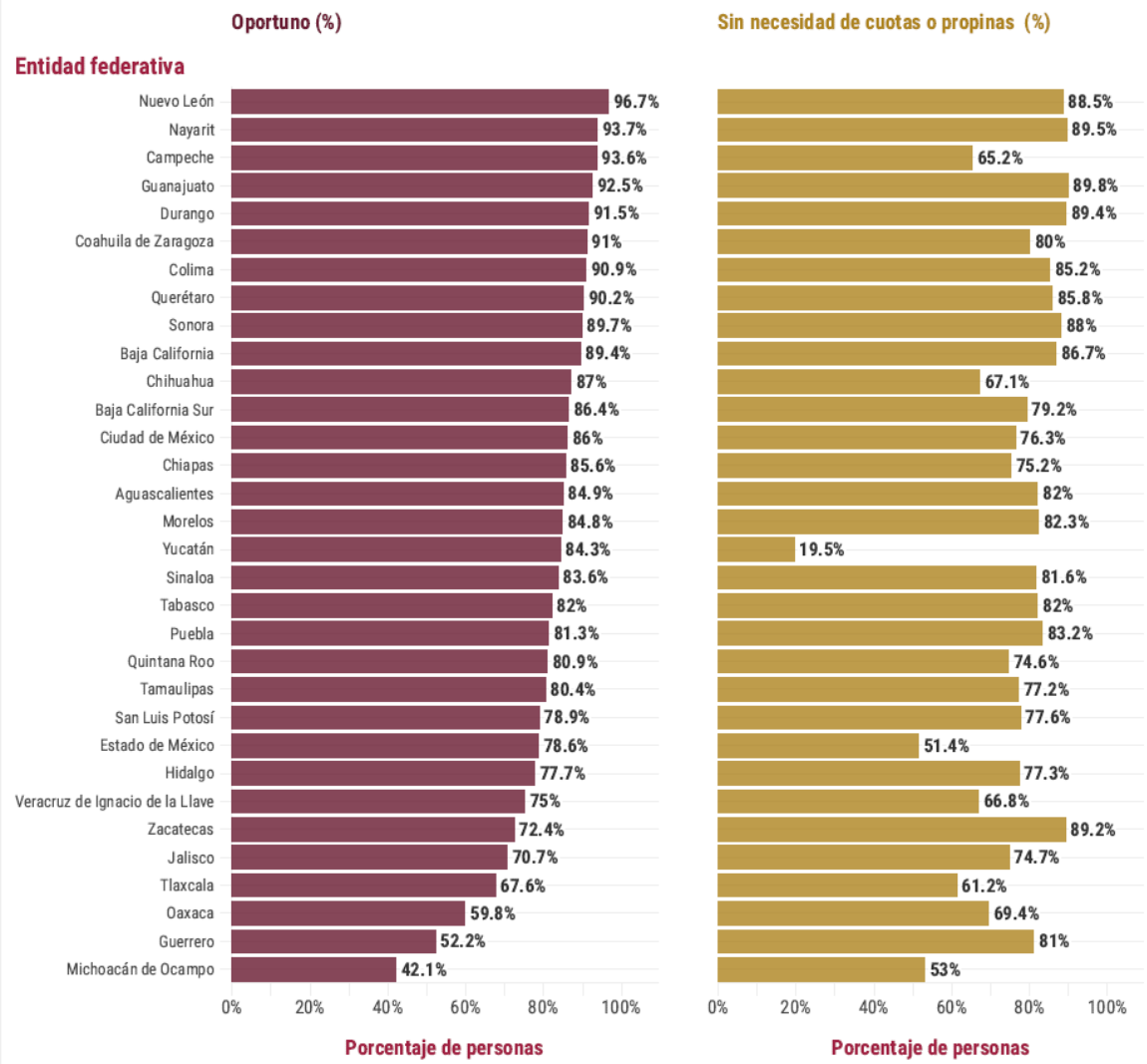
En este sentido, según la ENCIG a nivel nacional el porcentaje de personas que reportaron que el servicio es oportuno fue 82.6%, lo cual representa un incremento estadísticamente significativo en la percepción positiva de este aspecto del servicio, con respecto a la aplicación anterior de la encuesta. El porcentaje de personas que opinaron que la recolección de residuos sólidos urbanos es oportuna, es superior al promedio nacional en 18 entidades federativas con percepciones por encima del promedio en este respecto y 14 por debajo de ese promedio. En ese sentido, destaca Michoacán, donde sólo 42.1% de personas que respondieron la encuesta opinan que el servicio es oportuno.





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

**FIGURA 20. PERCEPCIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS.**




Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, INEGI 2023e





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

## 6. CONCLUSIONES

En el orden jurídico vigente, el gobierno municipal tiene muchas responsabilidades que lo posicionan como un agente crucial en el desarrollo ordenado del territorio, y en la garantía del derecho de todas las personas a acceder y permanecer en una vivienda adecuada. No obstante, la evidencia muestra que en general, en el nivel de gobierno más cercano a la población, aún existen deficiencias en la capacidad institucional de las administraciones públicas para asumir plenamente estas responsabilidades, en las dimensiones de recursos materiales, financieros, normatividad y procesos. Aun cuando se ha impulsado la descentralización política y administrativa a favor de los municipios para dar paso a un federalismo efectivo, aún persisten retos en la consolidación de estas capacidades, y en la eliminación de las brechas que existen entre territorios.

En casi 4 de cada 10 municipios mexicanos no existen instrumentos jurídicos que normen la actuación municipal en materia territorial y en aquellos municipios donde estos instrumentos existen, mayoritariamente no se encuentran normadas materias como la gestión integral de riesgos y la resiliencia de los asentamientos humanos, en un contexto donde los efectos del cambio climático y los fenómenos hidrometeorológicos incrementan en intensidad y frecuencia, y donde 1,448 municipios mexicanos tienen alta y muy alta vulnerabilidad actual en por lo menos una de las seis vulnerabilidades específicas definidas por el Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático. (INECC, 2021). Además, para 2016, los reglamentos de construcción municipales, que se constituyen como el referente normativo más inmediato para la edificación habitacional, se encontraban ausentes en 2,128 municipios mexicanos.

En cuanto a las instituciones de ordenamiento territorial en el orden municipal se observa una brecha regional por la que estados como Oaxaca y Puebla concentran casi la mitad de los municipios que reportaron no realizar actividades de planeación urbana, ordenamiento territorial o ejecución del desarrollo urbano en estas instituciones. Además, los datos sobre ingresos, gasto y deuda muestran un panorama de poca participación de los ingresos propios, y una amplia contribución de las transferencias intergubernamentales al ingreso de los municipios, misma que asciende a más del 70% del ingreso total de los municipios mexicanos en 2023, tendencias de gasto inercial, así como una proporción importante del gasto de deuda dedicado al pago de ADEFAS. En la práctica, esto puede diluir la autonomía hacendaria que se ha otorgado a los gobiernos municipales y limitar las posibilidades de financiar acciones, intervenciones y programas de vivienda, así como inversiones en infraestructura

Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

Aún pese a la limitada capacidad financiera, la información proporcionada por el Inventario Municipal 2022 nos indica que la materia de vivienda se encuentra presente en la agenda de cuando menos un tercio de los gobiernos municipales, puesto que de manera efectiva se diseñan e instrumentan acciones, intervenciones y programas diversos, por los que se realizan acciones de mejoramiento, ampliación, colocación de pisos y techos, otorgamiento de materiales de construcción, alojamiento para población migrante, y otorgamiento de insumos para mejorar las instalaciones de vivienda (focos, láminas, tinacos, paneles solares), entre otras acciones8. Además, destaca que la vivienda es más atendida que otros derechos sociales, como educación, trabajo, alimentación o seguridad social, y de hecho concentra la mayor proporción del presupuesto conocido de todo el Inventario Municipal.

Por otra parte, las cifras nos indican que la cobertura de servicios vinculados a la vivienda adecuada es amplia, pero aún persisten desigualdades regionales que colocan a Guerrero, Yucatán y Oaxaca en las posiciones de menor cobertura en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, y recolección de residuos sólidos urbanos respectivamente. Residir en determinados municipios o entidades federativas no debería representar ver coartado el derecho a viviendas que cuenten con servicios suficientes y adecuados. Aún con la amplia cobertura que se ha logrado en los servicios públicos, la ENCIG nos informa sobre la percepción de la población respecto de estos servicios, y deja claro que es imperativo mejorar la calidad de los servicios públicos, primordialmente mediante la inversión en la instalación, ampliación y mantenimiento de la infraestructura.

Finalmente, es menester llamar la atención sobre el problema de la disponibilidad de información. Si bien a lo largo de este documento se han presentado datos y cifras nacionales que arrojan luz sobre el desempeño y las limitaciones de los municipios en relación con la política habitacional, es necesario reconocer que aún carecemos de información crucial para comprender el panorama local de la política territorial y habitacional. Por mencionar algunos ejemplos, el CNGMDT de INEGI no recopila información sobre instrumentos jurídicos, de planeación, o arreglos institucionales específicos a la política de vivienda, y encontramos importantes ausencias de información en el Inventario Municipal en lo que toca al presupuesto asignado y ejercido de las acciones de vivienda en los municipios.

Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

# 7. BIBLIOGRAFÍA

Arcudia Hernández, C. E. (2012). La descentralización municipal en México. Nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al Art. 115 de la Constitución. Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Núm. Especial: América Latina, pp. 235–251. Recuperado de: https://www.redalyc.org/pdf/181/18126163011.pdf

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2013). Nota metodológica del Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) 2013. Recuperado de: https://gaia.inegi.org.mx/ASF/descarga/NOTA_METODOLOGICA_DEL_IDIM.pdf

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2019). Índice de Desarrollo Institucional Municipal 2019. Visualizador interactivo de datos y mapas Power BI. Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/idim.html

Canavire-Bacarreza, G., y Zúñiga Espinoza, N. G. (2015). Transferencias e impuesto predial en México. Economía UNAM, 12(35), pp. 69–99. Recuperado de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2015000200069

Carbonell, M. (2003) El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Recuperado de: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/54982517/3595-3381-1-PB-libre.pdf?1510469536=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DMiguel_Carbonell_Mexico.pdf&Expires=1753220129&Signature=SR7QsduEwekeFqERVRBHb8i7zS2ogZhbyOK02Ko1Lk-afV4JQ6w-SqiU2mnWC9nLQmCvDUDWVYN~0Sxj9vGBaPBnCy6-8ysR1xHy07CPs46RRsi5SI0jzd-cYaPJX5Y-IuMZdEuqO6h-qdYT5F0hnAQEbUvKlfHs3R0oFzVqT53yyDF0dt7x1HOLPboSVuxkg~8h0BGkXtQdeN5lMDh4XOthoQ9em6HHvy4xQMoA49vSQHtJfxNirpajxgK81z2cmdM92ddYTk40n-t-UJISUks6IyK2rV-XaheGoliwohH~k9e-34POO~jwHmy5jBOPUAynKGUif2uavlDr8rwYSw__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA

Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) (2020) Sistema Nacional de Información del Agua. Datos abiertos. Tabla Coberturas de los servicios de agua potable por entidad federativa conforme al Censo de Población y Vivienda 2020, INEGI. Recuperado de: https://sinav30.conagua.gob.mx:8080/SINA/?opcion=coberturas

Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL). (2022a). Inventario de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social 2022: Presentación y Análisis. Recuperado de:





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPM/Documents/Presentacion_Analisis/Presentacion_Analisis_Inventario_2022.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL). (2022b). Inventario de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social. Bases de datos por entidad federativa. Recuperdo de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPM/Paginas/derechos_Entidades.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL). (2024a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAISMUN). Informe de monitoreo 2024. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Ramo33/Notas_Ramo_2024/Informe_Ramo33_2024_FAISMUN.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL). (2024b) Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2023-2024. Presentación y análisis. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Presentacion_Analisis/Presentacion_y_analisis_2023-2024.zip

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Diario Oficial de la Federación. Promulgada el 05 de febrero de 1917. Última reforma el 15 de abril de 2025. Recuperado de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm

Furtado, F., y Acosta, C. (2020). Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: conceptos, instrumentos e implementación. Lincoln Institute of Land and Policy. Recuperado de: https://etd723z5379.exactdn.com/app/uploads/2024/04/furtado_wp20ff1sp.pdf

Huerta-Cuervo, R. (2023). Endeudamiento público municipal en México en el periodo 2009-2021: los efectos de las reformas legales y la pandemia por covid-19. Revista Finanzas Públicas y Política Económica, Vol. 16, No. 1, enero-junio 2024, pp. 95-120. Recuperado de: https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.v16.n1.2024.5

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). (2021) González Terrazas D., Vermonden Thibodeau A., Gress Carrasco F., Municipios Vulnerables al Cambio Climático con base en los resultados del Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático. pp.60. Recuperado de: http://140.84.163.2:8080/xmlui/bitstream/handle/publicaciones/394/Mpos_Vulnerables_al_CC_priorizacion_ANVCC.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2023a). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD).





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

Tabulados básicos. Recuperados de: https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2023/#tabulados

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2023b). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD). Presentación de resultados generales. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngmd/2023/doc/cngmd2023_resultados_geogr_amb.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2023c) Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD). Cuestionarios. Módulo 2. Administración Pública del municipio o demarcación territorial. Sección XIII. Planeación y gestión territorial. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngmd/2023/doc/cngmd_2023_m2s13.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2023d). Estadísticas sobre Finanzas Públicas Estatales y Municipales 2022 - 2023 (EFIPEM). Tabulados predefinidos. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#tabulados

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2023e). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). Presentaciones ejecutivas por entidad federativa. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2023/#documentacion

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2023f). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). Presentación Ejecutiva Nacional. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2023/doc/encig2023_principales_resultados.pdf

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2023) Manual de Servicios. Públicos Municipales. Médula del Municipio. Recuperado de: https://www.gob.mx/inafed/documentos/manual-de-servicios-publicos-municipales-2021?idiom=es

Ley de Vivienda (LV). Diario Oficial de la Federación. Expedida el 27 de junio de 2006. Última reforma el 14 de junio de 2024. Recuperado de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lviv.htm

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). Diario Oficial de la Federación. Expedida el 28 de noviembre de 2016. Última reforma el 1 de abril de 2024. Recuperado de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgahotdu.htm

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Diario Oficial de la Federación. Expedida el 28 de enero de 1988. Última reforma 1 de abril de 2024. Recuperado de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa.htm





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

Maldonado Montes, J. (2022). La capacidad institucional del municipio mexicano, una variable esencial del federalismo tripartito (2012–2019). Revista POLIS, vol. 18, núm. 1, pp. 83-109. Recuperado de: https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/766/715

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (ONU-Hábitat & Infonavit) (2018) Vivienda y ODS en México. Recuperado de: https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/VIVIENDA_Y_ODS.pdf

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2019) Elementos de una vivienda adecuada. Entrada de blog. Recuperado de: https://onu-habitat.org/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada

Presidencia de la República (2024) Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4o. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de bienestar. Diario Oficial de la Federación del 02 de diciembre de 2024. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5744205&fecha=02/12/2024#gsc.tab=0

Quintiá Pastrana, A., & Vols, M. (2024). Tracing the Right to Access to Housing: Insights from Human Rights Theory and Practice. European Journal of Homelessness, 18(2), 39-66. Recuperado de: https://research.rug.nl/en/publications/tracing-the-right-to-access-to-housing-insights-from-human-rights

Romo de Vivar Mercadillo, M. R., Gómez Monge, R. (2016). Descentralización fiscal, capacidades administrativas y recaudación del impuesto predial en los municipios de México: Una aproximación teórica. Economía y Sociedad, 20(35), 155–170. Recuperado de: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5803046

Rosas Huerta, A. (2019). Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal: DAAPGE, 19 (32), 81–107. Recuperado de: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7618614

Sánchez Salazar, M. T., Casado Izquierdo, J.M., y Bocco Verdinelli, G. (2013) La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Maria-Sanchez-Salazar/publication/288874079_La_politica_de_ordenamiento_territorial_en_Mexico_de_la_teoria_a_la_practica_Reflexiones_sobre_sus_avances_y_retos_futuros/links/56876fce08ae197583984347/La-politica-de-ordenamiento-territorial-en-Mexico-de-la-teoria-a-lapractica-Reflexiones-sobre-sus-avances-y-retos-futuros.pdf

Sistema Nacional de Protección Civil, Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) (2016). Revisión y evaluación estadística de la Reglamentación y Normatividad para Edificación y Obra Civil en General. Recuperado de: https://www1.cenapred.unam.mx/COORDINACION_ADMINISTRATIVA/SRM/FRACCION_XLI_A/51.pdf

Unda Gutiérrez, M. (2019) Finanzas municipales en México: Por qué unos municipios recaudan más y gastan mejor. Lincoln Institute of Land and Policy. Recuperado de: https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep22067.1.pdf

Unda Gutiérrez, M. (2021). Una hacienda local pobre: ¿qué explica la recaudación predial en México?Estudios Demográficos Y Urbanos, 36(1), 49–88. Recuperado de: https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1871/pdf



Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

# 8. LISTAS

## LISTA DE FIGURAS

*Figura 1. Recaudación por concepto de impuesto de los gobiernos municipales. Participación de los diferentes conceptos de impuesto. Información de 2,249 gobiernos municipales.* ..... *17*

*Figura 2. Participación de los diferentes conceptos del ingreso municipal, 2023. Monto bruto en pesos mexicanos, información de 2,249 gobiernos municipales.* ..... *18*

*Figura 3. Ingresos de los gobiernos municipales, 2023. Porcentaje por concepto de ingreso. Información de 2,249 gobiernos municipales.* ..... *19*

*Figura 4. Participación de los diferentes conceptos de transferencia intergubernamentales en el ingreso municipal, 2023. Monto bruto en pesos mexicanos, información de 2,249 gobiernos municipales.* ..... *20*

*Figura 5. Egresos de los gobiernos municipales, 2023. Por concepto de egreso, porcentaje con respecto del total de egresos. Información de 2,249 gobiernos municipales.* ..... *22*

*Figura 6. Distribución del gasto de inversión en municipios mexicanos, por concepto, 2023. Porcentaje con respecto del total del monto de inversión. Información de 2,249 gobiernos municipales.* ..... *23*

*Figura 7. Deuda publica en gobiernos municipales, 2023. Porcentaje por concepto de deuda. Información de 2,249 gobiernos municipales.* ..... *24*

*Figura 8. Proporción de programas municipales con respecto al total del inventario, agrupados por su vinculación con los derechos sociales y ordenados de mayor a menos.* ..... *28*

*Figura 9. Proporción de municipios que implementaron cuando menos una acción, intervención o programa de vivienda digna y decorosa, en relación con el total de municipios de cada entidad federativa.* ..... *29*

*Figura 10. Presupuestos de los programas sociales de gobiernos municipales, agrupados por su vinculación con los derechos sociales.* ..... *30*

*Figura 11. Total de proyectos financiados mediante el faismun en 2023.* ..... *31*

*Figura 12. Presupuesto de los proyectos financiados mediante el faismun en 2023.* ..... *32*

*Figura 13. Tabla síntesis* ..... *34*

*Figura 14. Porcentaje de cobertura de agua potable por entidad federativa* ..... *35*

*Figura 15. Percepción del servicio de provisión de agua potable por entidad federativa.* ..... *36*

*Figura 16. Distribución de los municipios mexicanos que no prestan el servicio de drenaje y alcantarillado por entidad federativa* ..... *38*





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

*Figura 17. Porcentaje de municipios que prestan el servicio de drenaje y alcantarillado por entidad fedeativa.* ..... *39*

*Figura 18. Percepción del servicio de drenaje y alcantarillado, por entidad federativa.* ..... *40*

*Figura 19. Porcentaje de municipios que prestan el servicio por entidad federativa* ..... *41*

*Figura 20. Percepción de la prestación del servicio de recolección de residuos sólidos.* ..... *42*





Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu