Planeación y Ordenamiento Territorial en México:

Desafíos para la Política de Vivienda

2026

Gobierno de México

Desarrollo Territorial

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Planeación y Ordenamiento Territorial en México: desafíos para la Política de Vivienda

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

David Hernández Chavarría
Diego Armando Beck Farías
José Antonio Pott León
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. ANÁLISIS HISTÓRICO: ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL Y REGIONAL EN MÉXICO 7
2.1 PERÍODO 1930 – 2006 7
2.2 PERÍODO 2016 - ACTUALIDAD 13
3. ANÁLISIS NORMATIVO POR ESCALA: PLANEACIÓN REGIONAL, ESTATAL Y MUNICIPAL 17
3.1 PLANEACIÓN REGIONAL 17
3.2 PLANEACIÓN ESTATAL 18
3.3 PLANEACIÓN MUNICIPAL 23
4. ANÁLISIS TEMÁTICO: DESAFÍOS PARA LA PLANEACIÓN TERRITORIAL Y DE VIVIENDA 28
4.1 FRAGMENTACIÓN ENTRE SECTORES Y POLÍTICAS DESINTEGRADAS 28
4.2 DESAFÍOS NORMATIVOS 30
4.3 DESAFÍOS INSTITUCIONALES 30
4.4 DESAFÍOS ECONÓMICOS 33
4.5 DESAFÍOS TÉCNICOS 34
4.6 DESAFÍOS POLÍTICOS 35
4.7 PARTICIPACIÓN SOCIAL 35
5. REFLEXIONES FINALES 37
6. BIBLIOGRAFÍA 41
7. ANEXO 1 44
8. LISTAS 45
LISTA DE FIGURAS 45

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

1. INTRODUCCIÓN

La forma física de una ciudad es el resultado de la planificación intencional (o de la carencia de esta), y la coherencia de su diseño con las necesidades y dinámicas económicas, sociales, ambientales y culturales de las comunidades. La planeación urbana y territorial es fundamental, ya que tiene la capacidad de consolidar ciudades y asentamientos humanos de manera sustentable, saludable, productiva, equitativa, justa, incluyente, democrática y segura.

Las políticas e instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial son las herramientas para la planeación y gestión del territorio, y son un medio para hacer frente a los efectos y desafíos que representan los asentamientos irregulares, la gentrificación, los congestionamientos viales, y los efectos en el medio ambiente, entre otros problemas.

En nuestro país, la formación y consolidación de un modo dominante de poblamiento - expansivo, desordenado y de baja densidad - responde a una planeación territorial deficiente. La planeación del territorio ha sido escasa, excluyente, insostenible, y rebasada por la necesidad urbana, agraria y de vivienda. En la práctica, a pesar de llevar décadas desde su implementación, los instrumentos de planeación no han podido revertir los procesos de desigualdad territorial del país (CONEVAL, 2015).

La falta de elaboración, actualización, ejecución, y evaluación de los instrumentos de planeación territorial tiene efectos directos e indirectos en:

- Crecimiento urbano desordenado y sin una regulación adecuada, que ha dado lugar a asentamientos humanos irregulares en zonas no aptas para urbanizar, lo que incrementa el riesgo de desastres.
- Efectos negativos en el medio ambiente, como la pérdida de vegetación, biodiversidad y servicios ecosistémicos, factores que intensifican los impactos del cambio climático y aumentan la vulnerabilidad ante estos fenómenos. Además, la presencia de asentamientos en estas áreas eleva año con año las pérdidas humanas y materiales provocadas por desastres, generando altos costos asociados a su reubicación.
- Desigualdad y exclusión territorial, ligados a la violencia y la inseguridad.
- Disminución en la competitividad económica y urbana, acompañada de dificultades en el empleo y en la eficiencia de la movilidad y conectividad urbana.

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

Estos efectos se traducen en desequilibrios territoriales a todas las escalas del país, y contribuyen al deterioro del bienestar de la población: perpetúa condiciones de desigualdad y exclusión territorial, irregularidad de la tenencia de la tierra, impacta en la movilidad y conectividad entre distintos puntos de las ciudades, deficiencia en infraestructura urbana y de equipamientos y espacios públicos.

El presente documento tiene por objeto presentar el estado que guardan los procesos de planeación territorial en México y los efectos que se producen en las ciudades y en la vivienda como resultado de ellos. Para lograr lo anterior, el primer capítulo describe algunos antecedentes históricos de la planeación territorial y de vivienda en el país. Este capítulo no pretende hacer un análisis cronológico exhaustivo de la planeación territorial en México, pero sí enmarcar de forma general lo más relevante y que ha orientado su desarrollo, el cual se ha relacionado en diferentes momentos con la búsqueda de un desarrollo económico y territorial. En el mismo, también se hace una breve mención sobre la promulgación y/o ajuste de diferentes leyes que fueron publicadas en diferentes momentos, en coincidencia con disposiciones de planeación establecidas desde el gobierno federal. En el segundo capítulo, se presentan las diferentes escalas territoriales en que ocurre la planeación, así como los datos nacionales más recientes que dan cuenta del estado actual de instrumentos, procesos y organismos relacionados con la planeación territorial en municipios, metrópolis, conurbaciones y entidades federativas. A manera de resumen, se bosquejan los principales desafíos que enfrenta la planeación territorial en las dimensiones normativas, institucionales, económicas y técnicas. Por último, se exponen conclusiones y reflexiones finales.

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

2. Análisis histórico: Antecedentes de la planeación territorial y regional de México

2. ANÁLISIS HISTÓRICO: ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL Y REGIONAL EN MÉXICO

2.1 PERÍODO 1930 – 2006

En 1930, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley sobre Planeación General de la República, que constituyó el primer antecedente jurídico para que el Estado mexicano emprendiera acciones de planeación sobre su desarrollo. De dicha ley surgió la Comisión Nacional de Planeación, adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Obras. Tres años más adelante, se aprobó el primer Plan Sexenal 1934–1940, con el que el sector gobernante de entonces pretendía mantener el control sobre el régimen por venir.

Los inicios de la planeación regional pueden encontrarse también en estos años. En 1936 se constituyó la Dirección de Obras del Bajo Río Bravo, con acciones en la cuenca hidrológica respectiva, involucrando terrenos de los estados de Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas. Su trabajo se concretó en la construcción de diques y embalses para prevenir nuevas inundaciones, así como obras de riego que permitieron ampliar la frontera agrícola de la zona, en alrededor de 200,000 ha. Otras instituciones pioneras en la planeación regional fueron: la Comisión Intersecretarial de la Alta y Baja Sierra Tarahumara (1936), la Comisión de Estudios y Planeación del Valle del Mezquital (1936) y la Comisión Intersecretarial de la Mixteca (1937), las cuales se concentraron más en efectuar estudios económicos que obras de infraestructura.

Al finalizar el sexenio 1934–1940, México ya contaba con una estructura jurídica que fortalecía el papel estatal en la planeación económica y social. Comenzó entonces la aplicación de políticas públicas orientadas a desarrollar infraestructura clave como carreteras, electricidad, distribución de hidrocarburos, irrigación, telecomunicaciones y el crecimiento de industrias básicas como la siderurgia, azucarera y fertilizantes.

Al inicio de los años cuarenta, el siguiente régimen iniciaría su gestión con el Segundo Plan Sexenal (1940-1946). La práctica planeadora se convertiría en una declaración de principios en cuanto a la normatividad de la gestión del Estado sin mayor posibilidad, por aquellos años, de conformar un programa de gobierno operativo y realizable. Aun así, en 1942 se integró la Comisión Federal de Planificación Económica y en las entidades federativas se constituyeron los Consejos Mixtos de Economía Regional para tratar de idear alternativas frente a los desajustes causados por el conflicto armado internacional generado por la II Guerra Mundial.

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

El gobierno de 1946 a 1952 también tendría un programa de desarrollo, el Tercer Plan Sexenal. Por esos años, las prioridades gubernamentales se orientaron, en primer término, al sector comunicaciones y transportes (construcción de carreteras, rehabilitación de ferrocarriles y construcción de puertos), después al fomento industrial y por último al sector agropecuario y al bienestar social.

En cuanto al desarrollo regional, se adoptó el esquema de desarrollo por cuencas hidrológicas, emulando la experiencia de Estados Unidos en la cuenca del río Tennessee. Así, se constituyeron cuatro comisiones (del Papaloapan, del Tepalcatepec, del Río Fuerte y la del Grijalva) las cuales, con el propósito de incorporar territorios con potencial económico, construyeron caminos, presas hidroeléctricas, distritos de riego, algunas fábricas (de papel, ingenios azucareros) y obras de asistencia social (escuelas, hospitales, plantas potabilizadoras de agua), además de llevar a cabo campañas sanitarias.

Por su parte, el gobierno sexenal de 1952 a 1958, se obligó a presentarse como una alternativa de disciplina, austeridad y honestidad para diferenciarse de su antecesor. El Programa Nacional de Inversiones (1953–1958) buscó impulsar el crecimiento económico evitando el financiamiento inflacionario y el aumento del déficit, estabilizando los precios internos y aumentando la inversión nacional. Se priorizó el desarrollo industrial bajo el modelo Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y posteriormente comunicaciones y transportes. En 1953 se creó el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria para otorgar créditos accesibles a industrias que se establecieran fuera de las ciudades de México y Monterrey.

Este modelo económico impactó en el territorio de diversas maneras. Dentro de las acciones para el desarrollo regional promovidas en este gobierno destacaron, además de la continuación de apoyos a las comisiones de cuencas hidrológicas, las siguientes:

1. Incorporación de más de un millón de hectáreas al riego (1953–1958), con lo cual se duplicó la superficie irrigada del país (sobre todo en beneficio de la propiedad privada);
2. Creación del programa Fideicomiso de Parques y Ciudades Industriales, Fidein (1953)7. Este fideicomiso tuvo como objetivo reducir el crecimiento industrial en la capital y disminuir las desigualdades regionales, por medio de la creación y desarrollo de ciudades y parques industriales en otras ciudades del interior del país;
3. Como consecuencia de lo anterior, se construye Ciudad Sahagún en 1953, la primera localidad planeada para el establecimiento de industrias (que se

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

inauguró con una planta constructora de vagones de ferrocarril). El programa de parques y ciudades industriales trascendería varias décadas, pues entre 1950 y 1960 se construirían cuatro emplazamientos más, en el decenio de 1960 a 1970 se crearían 14, y para 1990 sumarían más de 300 parques y ciudades de este tipo;

4. El Programa Marcha al Mar (Programa de Progreso Marítimo, 1953–1957) que pretendió el mejoramiento y/o creación de 70 puertos oceánicos, el levantamiento de comunicaciones interoceánicas y los enlaces carreteros con el altiplano.

Por su parte, la reforma agraria mantuvo la inercia caracterizada desde dos sexenios atrás.

En el régimen siguiente, de 1958 a 1964, se buscó incentivar el desarrollo regional mediante programas, como la Comisión del Río Balsas creada en 1960. Se continuó además con la construcción de parques industriales para evitar la concentración industrial en zonas saturadas, aunque las ciudades principales siguieron concentrando la industria debido a problemas estructurales como la descapitalización del campo.

Entre 1964 y 1970, últimos años del periodo del llamado “Desarrollo Estabilizador”, se ampliaron las funciones del Banco de México y la Dirección General de Estadística para mejorar la planeación mediante datos estadísticos y geográficos. En 1968, se creó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación. Esta se formuló con la intención de inventariar los recursos naturales y establecer una base cartográfica nacional detallada. También se intentó, aunque con poco éxito, impulsar el desarrollo regional y descentralizar al Departamento del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, mediante la construcción de diez emplazamientos industriales.

El régimen de 1970 a 1976 inició su periodo dentro de un contexto de fuertes cambios en el panorama económico mundial. En el marco de la planeación, el Programa de Inversión–Financiamiento del Sector Público Federal, constituyó el plan del sexenio. Con ello se esperaba mantener un crecimiento anual del 7%, como el que se había tenido en los años del desarrollo estabilizador.

Se crearon, a su vez, organismos, leyes y planes para impulsar el desarrollo socioeconómico regional, regular la entrada de capital extranjero e incentivar proyectos industriales y comerciales. Se promovieron polos de desarrollo como Lázaro Cárdenas–Las Truchas (Michoacán), Peña Colorada (Colima) y La Caridad (Sonora). Para la frontera norte, la Comisión Intersecretarial buscó alternativas económicas y controlar la migración.

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

También se destacaron las comisiones para el desarrollo del Istmo de Tehuantepec y de la Península de Baja California, aunque esta última tuvo resultados limitados.

A mediados de 1976 se oficializó la planeación en México con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual señalaba que correspondía a la Secretaría de la Presidencia coordinar la elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

En 1976 se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, como el organismo de planeación gubernamental federal. Ante el auge de los precios de hidrocarburos y el hallazgo de nuevos yacimientos en el país, el gobierno impulsó la explotación y exportación de petróleo para enfrentar la crisis económica heredada. Se implementó un Sistema Nacional de Planeación y se buscó la autosuficiencia alimentaria, presentándose el Plan Global de Desarrollo 1980–1982 para demostrar una intención racional de planeación. Sin embargo, al caer los precios internacionales del petróleo en junio de 1981, los planes sustentados en estos ingresos colapsaron y el país entró en una prolongada recesión que afectó gravemente a la economía y a las familias mexicanas.

La agobiante crisis heredada se agudizaría con la baja continua de los precios del petróleo y el lastre, en la economía nacional, que representaba la deuda externa. El Proyecto ISI se había agotado y en su lugar se implementó el modelo económico neoliberal, dentro del marco económico mundial caracterizado por la globalización.

Los cambios mencionados modificarían la forma en que el Estado aborda la planeación regional. En los años ochenta, la planeación se enfocó en ajustar el marco legal y crear más planes de desarrollo, aunque muchos quedaron relegados por la crisis económica.

En 1983, la Ley de Planeación sustituyó a la anterior de 1930, con el fin de fortalecer el Sistema Nacional de Planeación Democrática como herramienta para coordinar las acciones gubernamentales.

La década de los años 80 se destaca, en parte, por el fortalecimiento de organismos y programas orientados a la vivienda popular. En 1982, se crea el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). Este Fondo fue creado con el objetivo de atender a los grupos de población no asalariada de menores ingresos, a través de programas de subsidios, esquemas de financiamiento y garantías, dando importancia a programas de vivienda progresiva, mejoramiento habitacional, lotes y servicios, y adquisición a terceros (Figura 1). A través del FONHAPO se pretendió descentralizar parcialmente la política de

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

vivienda, con el fin de atender la demanda de grupos populares que no encontraban respuesta en las instituciones existentes, debido al manejo centralizado de recursos.

FIGURA 1. CRÉDITO PARA VIVIENDA DEL FONHAPO

	Vivienda terminada	Lotes y servicios	Vivienda progresiva	Mejoramiento de vivienda	Adquisición a terceros
1983	0	1898	5569	0	0
1984	246	8318	9298	8713	427
1985	543	11823	14539	3024	607
1986	480	18994	31875	6342	1207
1987		18601	26809	14482	11270
1988		12852	20756	25950	1446
1989		7931	23822	7822	3259
1990		18979	11408	26393	2726
1991		3635	10327	19374	219
1992		3038	11140	24986	41
1993		n.d.	22231	n.d.	12569

Fuente: López Paniagua, R (2015). Nota: a partir de 1987 se excluyó la línea de financiamiento de vivienda terminada, debido a su inaccesibilidad por el alto costo.

En esa década también cabe destacar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, elaborado por la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Este programa propuso tres políticas principales: política de descentralización (al considerar que existía un patrón territorial excesivamente centralizado, disperso y desigual), política de prestación de servicios (regionales y estatales), y política de atención a zonas críticas. Asimismo, señalaba que la vivienda representa una gran prioridad como factor de satisfacción social, por lo cual buscó, entre otras cosas, apoyar los procesos populares mediante la autoconstrucción y establecer un marco jurídico apropiado para la promoción y regulación de la vivienda en arrendamiento.

Resalta también el impulso a las alternativas de vivienda rural, promoviendo su construcción y mejoramiento progresivo con esquemas de ayuda familiar, comunal y cooperativista, respetando las costumbres y tradiciones de sus habitantes, y aprovechando los materiales regionales disponibles y los sistemas constructivos locales. En este sentido, existieron importantes esfuerzos de documentación y rescate de sistemas tradicionales de construcción con materiales naturales.

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

Para el cumplimiento de estos objetivos, se establecieron los siguientes programas, con líneas de acción específicas, que contemplaban la promoción y apoyo a la organización social para la producción de vivienda popular:

- Programa del Fomento a la Autoconstrucción
- Programa de Fomento a la Producción y Mejoramiento de vivienda a través de la organización social
- Programa de Fomento a la Utilización de Ecotecnias para la Vivienda.

Por otro lado, por primera vez en México se introdujeron específicamente los criterios de control y prevención del deterioro ambiental y principalmente el aprovechamiento de los recursos naturales con una visión de largo plazo.

En 1993, se deroga la ley de Asentamientos Humanos de 1976 y se expide una nueva, incorporando el concepto de Desarrollo Regional, definiéndolo como: "el proceso de crecimiento económico en un territorio determinado, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales" (art. 3, fracción VII).

Esta Ley planteaba que el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de los centros de población tendería a mejorar el nivel y la calidad de vida de la población urbana y rural mediante la coordinación y concertación de la inversión pública y privada (art. 3, fracción XVII). Establecía que las entidades federativas pueden acordar con los sectores social y privado, acciones e inversiones para el desarrollo regional y urbano (art. 8, fracción VII).

En 1994, estalla una crisis financiera, cuyas repercusiones en el exterior fueron denominadas como "el efecto tequila". La planeación del desarrollo, más de manera inercial que en el ánimo de definir los lineamientos para detonar el dinamismo económico y disminuir, entre otros aspectos, los desequilibrios sociales y territoriales acentuados en la fase de la globalización, el gobierno federal, elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1994–2000 y los programas sectoriales correspondientes.

Las políticas territoriales, derivadas del Plan Nacional de Desarrollo, incluyeron el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1995–2000) que buscaba reorientar la migración hacia grandes ciudades y proyectos como México 2020 para delinear una política urbana y regional a largo plazo. Sin embargo, su impacto territorial fue limitado por la baja participación local.

Posteriormente, el gobierno de la alternancia, pese a sus promesas de cambio desde 2000, continuó con las mismas políticas económicas y sociales del periodo anterior. La

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

planeación se limitó a cumplir con la ley mediante la presentación de planes y programas. El Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006 y sus programas sectoriales atendieron requisitos legales, sin proponer cambios reales para el desarrollo económico y social.

Las novedades, en cuanto a los programas regionales, fueron el Plan Puebla–Panamá y el Plan Escalera Náutica del Golfo de California, este último sería un proyecto sobre todo turístico para la región. Sin embargo, la insuficiencia del erario para financiar las inversiones respectivas hizo que fueran inoperables, ya que la participación del capital privado tampoco fue la esperada.

2.2 PERÍODO 2016 - ACTUALIDAD

En 2016, la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial deroga a Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, conservando las atribuciones otorgadas a la SEDATU por la ley anterior variando solo el articulado y fracciones, y redefine el concepto de Desarrollo Regional como "el proceso de crecimiento económico en dos o más centros de población determinados, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales" (art. 3 fracción XV).

Esta Ley establece la creación del Consejo Nacional, el cual tiene como facultades (art. 16) conocer y opinar las políticas o acciones relacionadas con el Desarrollo Regional y urbano (fracción IV), así como proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de Desarrollo Urbano en los ámbitos federal, regional, estatal, municipal y de las Demarcaciones Territoriales Fracción XI).

Asimismo, establece que el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), y contendrá las estrategias generales para prevenir los impactos negativos en el ambiente urbano y regional, con el fin de fomentar la Gestión Integral del Riesgo y la Resiliencia urbana en el marco de derechos humanos (art. 26, fracción VII).

De igual modo, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano queda establecida a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se le otorgan las siguientes atribuciones de (art. 41):

- Planear, diseñar, promover, apoyar y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda (fracción XV);

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

- Promover y ejecutar la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y comunitario (fracción XX); y
- Emitir opinión ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los proyectos de inversión pública con impacto territorial, regional y urbano (fracción XXVI).

Por su parte el período de 2018-2024, propuso que los proyectos regionales de desarrollo actuaran como "cortinas" para captar el flujo migratorio en su tránsito hacia el norte: el Tren Maya en los estados de Chiapas, Campeche, Tabasco, Yucatán y Quintana Roo, conectando 15 localidades; el Corredor Transístmico como una alternativa al Canal de Panamá para el transporte de mercancías, la Zona Libre de la Frontera Norte y la refinería de Dos Bocas en Tabasco. Estos proyectos generarían empleos y condiciones de vida digna para las personas migrantes.

La inversión en infraestructura fue una de las prioridades de la Cuarta Transformación: se construyó el aeropuerto internacional Felipe Ángeles, se creó el Programa Nacional de Infraestructura Carretera 2018-2024 (con el fin de mejorar las comunicaciones en todo el país, sobre todo en el sur), y se apoyó a la Comisión Federal de Electricidad mediante 35 proyectos de generación de energía, 60 proyectos de transmisión, y la nacionalización de 13 centrales de energía eléctrica.

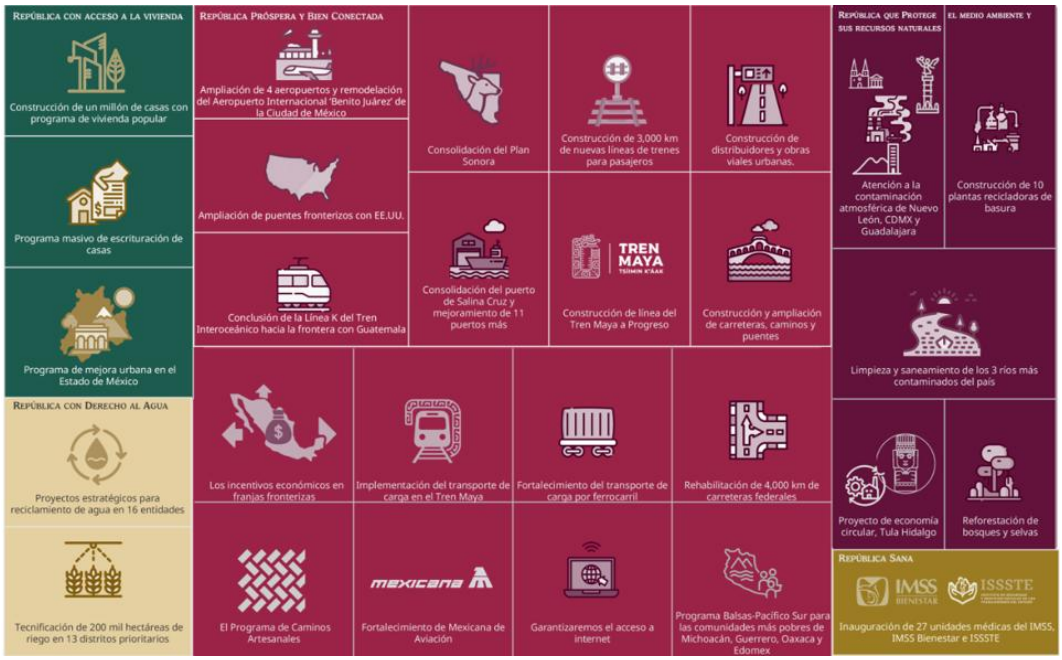
El objetivo más importante del primer gobierno de la Cuarta Transformación, era que en 2024 la población de México viviera en un entorno de bienestar, impulsando el desarrollo sostenible como factor indispensable para ello.

A la fecha, en el periodo de 2025-2030, el Plan Nacional de Desarrollo actual propone cuatro ejes generales: Gobernanza con justicia y participación ciudadana, Desarrollo con bienestar y humanismo, Economía moral y trabajo, Desarrollo sustentable; y tres ejes transversales: Igualdad sustantiva y derechos de las mujeres, Innovación pública para el desarrollo tecnológico nacional, y Derechos de las comunidades indígenas y afromexicana.

Los 4 ejes generales integran las 14 Repúblicas que contienen los 100 compromisos del Gobierno. A nivel regional se establece, dentro de la República próspera y conectada (11), la conformación del Consejo Nacional para el Desarrollo Regional y la relocalización para crear polos de desarrollo y 100 nuevos parques industriales. No obstante, existen otros proyectos propuestos dentro de los 100 compromisos que impactarán en el ámbito regional, y que se pueden observar en la Figura 2.

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

FIGURA 2. REPÚBLICAS Y PROYECTOS PRIORITARIOS DE DESARROLLO REGIONAL.



Fuente: Elaboración Propia 2025.

También, el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2025-2030 considera dentro de su objetivo prioritario dos contempla el impulsar un desarrollo más equitativo y sostenible mediante el fortalecimiento de la planeación y gestión territorial, priorizando las regiones históricamente rezagadas.

Asimismo, se impulsa el Plan México, cuya misión de largo plazo es el desarrollo regional del país que busca promover polos de desarrollo y de bienestar a partir de vocaciones regionales. El Plan México es una estrategia nacional de desarrollo económico, industrial y territorial con visión de largo plazo, impulsada por el gobierno federal para consolidar al país como una potencia económica sustentable, con crecimiento inclusivo y reducción de desigualdades. Su objetivo es fortalecer el mercado interno, relocalizar cadenas productivas, industrializar las regiones con vocaciones específicas, e integrar a México de forma más estratégica en los mercados regionales y globales, especialmente en América del Norte y América Latina.

Consulta el siguiente ***diagrama interactivo*** *para ver cómo se relacionan las diferentes normativas con los proyectos y programas prioritarios, así como con los actores institucionales involucrados.*

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

3. Análisis normativo por escala: planeación regional, estatal y municipal

3. ANÁLISIS NORMATIVO POR ESCALA: PLANEACIÓN REGIONAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

3.1 PLANEACIÓN REGIONAL

Como se puede observar en el apartado anterior, desde el siglo pasado ha existido un permanente interés gubernamental por dirigir la vida económica del país e instaurar procesos de planeación regional y urbana, traduciéndose en diversas reformas legislativas, estructuras, instituciones y funciones de la administración pública.

Desde la perspectiva jurídica, la planeación territorial tiene diversas fuentes de regulación. La legislación relacionada con las políticas de desarrollo regional es bastante amplia, ya que los tres niveles de gobierno (federal, estatal, y municipal) tienen injerencia en este nivel.

Por una parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) instala el Sistema Nacional de Planeación Democrática, cuyo funcionamiento se regula en la Ley de Planeación. Este Sistema está conformado por un Plan Nacional de Desarrollo (PND) y programas sectoriales, institucionales, regionales, y especiales. En relación con los programas regionales, la Ley de Planeación establece que harán referencia a regiones consideradas estratégicas de acuerdo con el PND, y que su extensión territorial abarque más de una entidad federativa. Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) otorga a la SEDATU atribuciones en materia de planeación del Desarrollo Regional.

A nivel de las entidades federativas, cada una tiene la atribución de elaborar programas anuales para la ejecución de los programas regionales, que deben incluir los aspectos administrativos, económicos, sociales y ambientales correspondientes.

Finalmente, es importante destacar que, para todos los niveles, se cuentan con leyes que incluyen a la planeación regional y sectorial.

En el arreglo institucional, existen algunas materias que el nivel federal mantiene en exclusiva, otras son desarrolladas por las entidades federativas, y también de la mano con los gobiernos municipales; y existen otras que se abordan en conjunto entre dos o tres niveles. Asimismo, todos, deben ofrecer, en su organización institucional, un tratamiento sectorial en sus funciones, estructuras y programas de gobierno. Es así que la participación de los diferentes niveles de gobierno en el desarrollo regional se enmarca

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

en un complejo entramado institucional de dependencias, competencias, planes, programas, políticas y funciones de gobierno (Asuad, 2016).

3.2 PLANEACIÓN ESTATAL

Responsabilidades del gobierno estatal en la planeación del territorio

El entramado jurídico que habilita la planeación del territorio en las entidades federativas es variado y complejo. En la Ley de Planeación se establece la participación de las entidades federativas en la planeación nacional, decretando que las dependencias y entidades encargadas de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados deban considerar la opinión de las entidades federativas. Asimismo, los artículos 33 y 34 refieren a la suscripción de convenios de coordinación entre la federación y entidades federativas para la consecución de los objetivos de la planeación nacional.

Adicionalmente, como se ha descrito en el primer capítulo, las materias de ordenamiento territorial, ordenamiento ecológico y vivienda son reguladas por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y la Ley de Vivienda (LV) respectivamente.

Estas leyes otorgan a las entidades federativas la responsabilidad de formular, aprobar y administrar los programas estatales de ordenamiento territorial, ordenamiento ecológico del territorio, desarrollo urbano, y vivienda en alineación con los niveles superiores de planeación, así como normar la participación de la ciudadanía en estos procesos (LGAHOTDU art 10; LV art. 17, apartado A; LGEEPA, art. 7o).

Sin embargo, México es un país organizado bajo un orden federal, por el que las legislaturas estatales están facultadas, según el artículo 71 de la CPEUM, para emprender procesos legislativos que resulten en leyes o decretos. Por ello, a las disposiciones federales ya mencionadas se suman aquellas contenidas en las Constituciones Estatales y en los instrumentos que las legislaturas locales expidan[1], dando lugar a un variado mosaico de leyes, normas, y códigos que, si bien son el reflejo de la pluralidad que

[1] En particular, las fracciones I, IX y XXV del artículo 10 de la LGAHOTDU facultan a las entidades federativas para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, para emitir normas para la evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio, y establecer en las leyes y reglamentos, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.

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

caracteriza al país y de la soberanía de las entidades federativas, añaden complejidad a la garantía del derecho a la vivienda adecuada en los niveles subnacionales de gobierno y, eventualmente, pueden generar disparidades entre entidades federativas respecto de en qué medida y mediante qué instrumentos, mecanismos o agencias se instrumenta la garantía de este derecho.

Para 2017, una investigación comparativa de las legislaciones estatales de vivienda identificó la existencia de 22 leyes y 31 normas relativas al desarrollo urbano en este orden de gobierno. Actualmente, y con corte a mayo de 2025, se han identificado 23 leyes estatales de vivienda en el territorio nacional, lo que habla de una buena porción de las entidades federativas con un instrumento legislativo específico en la materia, y de una progresión tendiente a regular la materia a través de legislación específica.

FIGURA 3. ENTIDADES FEDERATIVAS QUE NO CUENTAN CON UNA LEY ESPECÍFICA DE VIVIENDA

Entidad Federativa	Ordenamiento	Apartado
Aguascalientes	Código Urbano para el Estado de Aguascalientes	Título Octavo
Baja California	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California	-
Baja California Sur	Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur	Capítulo IV
Chiapas	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas	Título Décimo Cuarto
Guanajuato	Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato	Título Séptimo
Michoacán	Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo	Título Quinto
Nuevo León	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León	-
Querétaro	Código Urbano del Estado de Querétaro	Título Decimo primero
Zacatecas	Código Territorial y Urbano del Estado de Zacatecas y sus municipios	Título Décimo segundo

Fuente: Elaboración propia, 2025

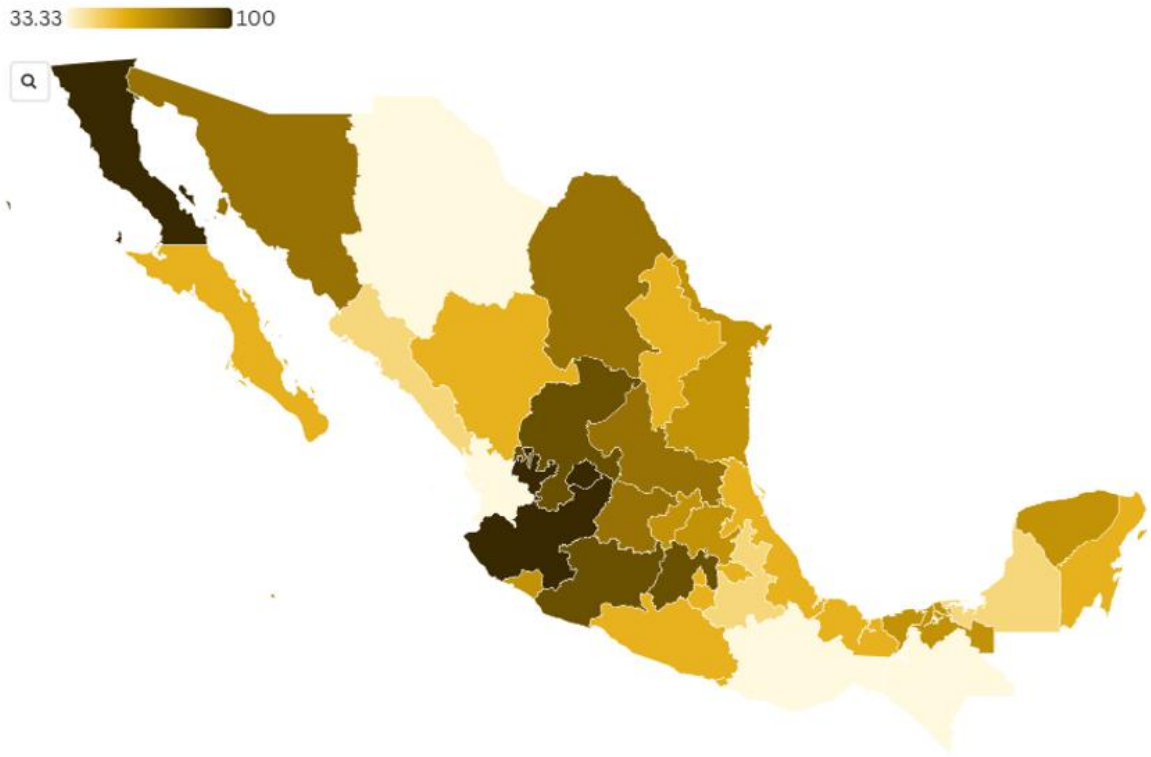
Av Nuevo León 210, Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100 Ciudad de México, CDMX
Tel. 55 68 20 9700 www.gob.mx/sedatu

Adicionalmente, en las Entidades Federativas que no cuentan con una ley específica de vivienda, se identificaron ordenamientos que regulan la materia. En suma, 5 códigos y 4 Leyes que fungen como ordenamientos supletorios a una ley de vivienda, a saber

A pesar del avance en materia normativa, tan solo 14 de las leyes de vivienda estatales están armonizadas a la Ley de Vivienda. Las demás, están desactualizadas y/o no incluyen las disposiciones que establece la Ley de Vivienda, ni las dimensiones símiles al reto que hoy representa el reconocimiento constitucional del concepto de vivienda adecuada.

Instrumentos de planeación en las entidades federativas

FIGURA 4. ENTIDADES FEDERATIVAS SEGÚN PORCENTAJE DE INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN.



Fuente: elaboración propia, con datos del Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2023

Con información del Censo Nacional de Gobiernos Estatales (CNGE) (INEGI, 2023), durante 2022, de la totalidad de entidades federativas, tan solo 3 tenían todos los

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

instrumentos de planeación que recopila el censo[2] (Aguascalientes, Baja California y Jalisco); 25 entidades cuentan con entre 8 y 4 de los instrumentos; y 4 entidades (Chihuahua, Nayarit, Chiapas y Oaxaca) contaban con 3 instrumentos de planeación.

Los instrumentos de planeación estatal más reportados en el censo son el Plan o programa de desarrollo urbano, y el Atlas de riesgo: 28 de las 32 entidades federativas contaban con estos instrumentos, es decir, 87.5% de las entidades federativas. Las entidades de Durango, Nayarit, Chiapas y Oaxaca no contaban con Plan o programa de desarrollo Urbano, mientras que Baja California Sur, Guerrero, Quintana Roo y Sinaloa no contaban con Atlas de riesgo.

En contraste, el instrumento de planeación menos reportado fue el Programa estatal de movilidad: tan solo 43.75% de las entidades contaban con uno (14 de 32). Asimismo, con una baja incidencia se encuentran también los Programas de ordenamiento ecológico, donde solo 19 de las 32 entidades federativas cuentan con uno (59.38%) (Anexo 1).

Participación ciudadana y órganos consultivos de integración plural

La LGAHOTDU (Capítulo Segundo, Título Tercero) establece la conformación de órganos auxiliares de participación ciudadana, con el fin de asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano. La ley establece las siguientes figuras de participación: (a) Los consejos estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; (b) Las comisiones metropolitanas y de conurbaciones; y (c) Los consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda de ser necesarios.

FIGURA 5. ACTIVIDADES A REALIZAR POR LOS CONSEJOS LOCALES Y MUNICIPALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DESARROLLO URBANO Y METROPOLITANO.

Actividades a realizar por los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano
Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de las políticas de ordenamiento territorial y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano que elabore la entidad federativa, así como la planeación regional que elabore la autoridad federal o la entidad federativa cuando en estos se afecte al territorio de sus municipios.

[2] Plan o programa estatal de desarrollo urbano, Plan o programa regional de desarrollo urbano, Programa sectorial en materia de desarrollo y ordenamiento territorial, Programa de ordenamiento ecológico regional, Programa estatal de ordenamiento territorial, Programa de ordenamiento ecológico y territorial, Programa estatal de movilidad, Atlas de riesgo estatal, Otro.

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

Actividades a realizar por los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano
Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones sociales en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas a que se refiere la fracción anterior.
Apoyar a las autoridades en la promoción, difusión y cumplimiento de los planes y programas de la materia.
Proponer a las distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública.
Proponer a las autoridades de los tres órdenes de gobierno las políticas, programas, estudios y acciones específicas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
Evaluar periódicamente los resultados de las estrategias, políticas, programas, proyectos estratégicos, estudios y acciones específicas en la materia.
Proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales o extranjeros, en el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.
Proponer a las autoridades competentes la realización de estudios e investigaciones en la materia.
Recomendar a las autoridades competentes la realización de auditorías a programas prioritarios cuando existan causas que lo ameriten.
Promover la celebración de convenios con dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, de entidades federativas y de municipios, así como con organizaciones del sector privado, para la instrumentación de los programas relacionados con la materia.
Informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.
Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.
Expedir su reglamento interno.
Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

Fuente: Elaboración propia con información de la LGAHOTDU

Para 2022, de acuerdo con el CNGE, 27 de las 32 entidades federativas contaban con un consejo o comité de ordenamiento territorial y desarrollo urbano (84.38%). Las entidades que reportaron no contar con esta figura fueron Campeche, Guanajuato, Nayarit, Sonora y Tamaulipas.

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

De los comités existentes, las actividades que más reportaron realizar (18 de las 32 entidades) fueron: 1) emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación de políticas públicas, y 2) apoyar a las autoridades en la promoción, difusión y cumplimiento de planes y programas. Las actividades menos realizadas fueron: 1) evaluar periódicamente los resultados de políticas públicas y programas (9 de 32), y 2) Recomendar a las autoridades competentes la realización de auditorías a programas prioritarios (3 de 32). Asimismo, los comités o consejos de Baja California Sur, Coahuila de Zaragoza y Tlaxcala reportaron no haber realizado ninguna actividad.

3.3 PLANEACIÓN MUNICIPAL

Desde la década de 1980, el proceso de descentralización política y administrativa ha otorgado a los municipios nuevas responsabilidades relacionadas con el territorio y la vivienda. En lo que corresponde a la planeación de estas materias, el artículo 115 de la CPEUM los faculta para formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal, realizar la zonificación de su territorio, y participar en la formulación de planes de desarrollo estatales y regionales.

Por su parte, la LGAHOTDU dispone que los municipios deban formular los planes de centros de población, y la Ley de Vivienda establece que corresponde a la SEDATU 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, y establezcan zonas de desarrollo habitacional de acuerdo con la zonificación que les corresponde.

Instrumentos de planeación en los municipios

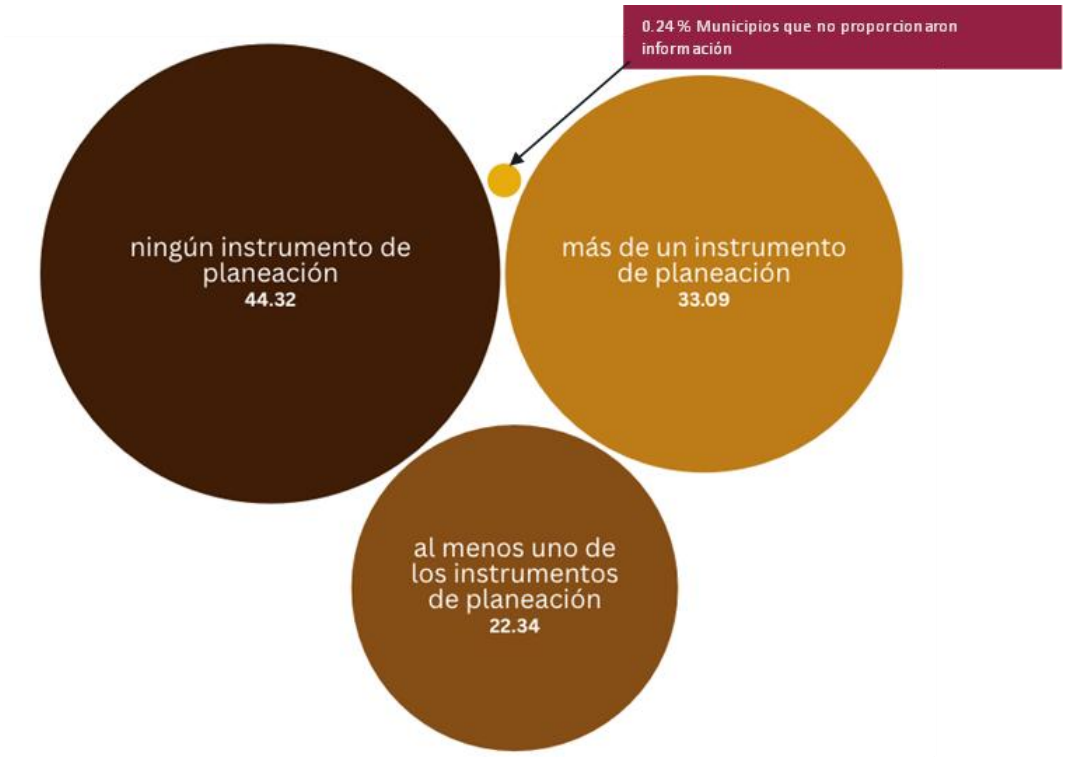
De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMDT) (INEGI, 2023), durante 2022, de la totalidad de municipios mexicanos, 1,097 reportaron no contar con ningún instrumento de planeación (44.32%); 553 indicaron contar con al menos uno de los instrumentos delineados por el Censo (22.34%); y 819 (33.09%) cuentan con más de un instrumento de planeación. 4 municipios en Guerrero y 2 en Oaxaca no proporcionaron información (0.24%).

Dado lo anterior, el total de municipios que cuentan con un instrumento o más asciende a 1,372 (55.43%). De los 1,372 municipios que reportaron contar con un instrumento de planeación o más, 526 se concentran en Veracruz (162), Estado de México (122), Oaxaca (122), y Jalisco (120). Además, en los estados de Querétaro, Aguascalientes, Colima, y Baja

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

California, todos los municipios cuentan con al menos uno de los instrumentos delineados por el Censo. En contraste, en Guerrero, Oaxaca y Durango menos del 30% de los municipios que integran cada entidad cuenta con al menos un instrumento, con 20 municipios (de 85), 122 (de 570) y 8 (de 39), respectivamente.

FIGURA 6. INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN EN LOS MUNICIPIOS



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2023

Los instrumentos de planeación que aparecieron con más frecuencia en el Censo fueron los planes o programas de desarrollo urbano del municipio o demarcación territorial, los Atlas de riesgos del municipio o demarcación territorial y los Planes o programas de centros de población urbana.

A pesar de esta frecuencia de aparición, su presencia no es predominante en todos los municipios mexicanos: solo 824 de los municipios mexicanos (33%) contaron con planes o programas de desarrollo urbano del municipio o demarcación territorial al momento del levantamiento; 542 (21.90%) contaron con Atlas de riesgos del municipio o

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

demarcación territorial; y 360 (14.55%) contaron con plan o programa de centros de población.

En contraste, los instrumentos que aparecen con una frecuencia menor al 10% de los municipios son los programas de ordenamiento ecológico y territorial del municipio o demarcación territorial, programas de ordenamiento ecológico local, programas de movilidad, programas de mejoramiento o restauración de centro histórico, programas de manejo de área natural protegida de competencia del municipio, programas especiales del municipio o demarcación territorial, planes o programa de Pueblo Mágico, plan o programa de ordenamiento turístico territorial, y planes o programas de acción climática del municipio o demarcación territorial. Entre los 553 municipios que reportan contar con al menos 1 instrumento de planeación territorial, 241 se concentran en Yucatán, Veracruz y Oaxaca.

Insumos disponibles para los procesos de planeación municipales

El CNGMDT recopila también información sobre la condición de existencia y actualización de la cartografía digital utilizada por las instituciones con actividad territorial en los municipios y demarcaciones territoriales, y también señala las posibles capas de información que se incorporan en la cartografía digital municipal, que son: límite de municipio o demarcación territorial, zonas, asentamientos humanos (colonias), localidad, sectores, manzanas, predios, construcciones, vialidades, cuerpos de agua, servicios públicos, infraestructura, reservas territoriales, regionalización, zonas metropolitanas y conurbaciones, asentamientos humanos irregulares, asentamientos humanos en zonas de riesgo, áreas naturales protegidas, y usos de suelo. Asimismo, contempla un espacio en el cuestionario de levantamiento de los datos, para que los gobiernos municipales reporten otras capas de información, en caso de haberlas.

De acuerdo con los tabulados del CNGMDT, en México 890 municipios cuentan con cartografía digital, proporción que apenas asciende a 35.96% de la totalidad de municipios en el país. De estos municipios, 333 (37.4%) se concentran en 3 entidades federativas: Veracruz (135), Estado de México (100), y Jalisco (98). Mientras que, en Aguascalientes, Baja California y Estado de México, entre 80% y 100% de los municipios que conforman estas entidades cuentan con cartografía digital, en Yucatán y Oaxaca menos de 10% de los municipios que integran estos estados cuenta con cartografía digital.

Las capas de información que aparecen predominantemente en la cartografía digital de los municipios que reportaron contar con esta herramienta son: el límite de municipio o

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

demarcación territorial, las vialidades, las manzanas, localidades, asentamientos humanos (colonias), predios y zonas. Estas capas de información se encuentran presentes en cuando menos la mitad de la cartografía digital de los 890 municipios referidos. Las capas de información que aparecen en menos instancias son las que corresponden a áreas naturales protegidas, reservas territoriales, asentamientos humanos irregulares, asentamientos humanos en zonas de riesgo, zonas metropolitanas y conurbaciones, y regionalización. Menos de 30% de los municipios reportan contar con cada una de estas capas en su cartografía.

Participación ciudadana y órganos consultivos de integración plural

Para 2022, de acuerdo con el CNGE, 798 municipios reportaron contar con un consejo o comité de desarrollo urbano. Esto representa tan solo 32.20% del total de los municipios mexicanos. De estos, 60 municipios (7.52% del total) reportaron no haber realizado ninguna actividad, 163 municipios (20.43% del total) reportó haber realizado solo una actividad, y 573 municipios (71.80% del total) realizaron más de una actividad. El resto reportó haber realizado una actividad diferente o dijeron no saber qué actividad se realizó.

La actividad que se reporta con más frecuencia es la de “emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación de políticas públicas” (499 municipios, 62.53% del total). La actividad que menos realizaron fue “recomendar a las autoridades competentes la realización de auditorías a programas prioritarios”, tan solo 114 municipios la realizaron (14.29% del total de municipios).

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

4. Análisis temático: Desafíos para la planeación territorial y de vivienda

4. ANÁLISIS TEMÁTICO: DESAFÍOS PARA LA PLANEACIÓN TERRITORIAL Y DE VIVIENDA

Finalmente, a manera de resumen, el siguiente apartado identifica las principales áreas de oportunidad en materia de Ordenamiento Territorial, que repercuten en gran medida en el acceso a una Vivienda Adecuada. Estos retos pueden caracterizarse de la siguiente manera:

4.1 FRAGMENTACIÓN ENTRE SECTORES Y POLÍTICAS DESINTEGRADAS

A nivel normativo, en México existen dos Leyes Generales que establecen los instrumentos de ordenamiento y planeación del territorio a diferentes escalas:

1. La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), la cual establece los siguientes instrumentos en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano:
    - Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial
    - Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
    - Programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano
    - Programas de zonas metropolitanas o conurbaciones
    - Planes o programas municipales de desarrollo urbano
    - Planes o programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de Centros de Población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales

2. La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual establece un sistema de planeación conformado de la siguiente manera:
    - Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio
    - Programas de ordenamiento ecológico regionales
    - Programas de ordenamiento ecológico local
    - Programas de ordenamientos ecológico marino

Si bien ambos marcos normativos se encargan de la planeación territorial, el primero tiene un enfoque primordialmente urbanístico y de desarrollo socioeconómico que busca regular los patrones de ocupación y aprovechamiento del territorio dentro de los centros urbanos; mientras que el segundo se enfoca en el ámbito ambiental, que intenta regular

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

el uso de suelo y las actividades productivas para aprovechar de manera sostenible el uso de los recursos naturales.

Existen diferencias importantes entre estos marcos normativos, sobre todo en cuanto a su solidez, especificidad, amplitud de objetivos, modalidades de instrumentos específicos y bases metodológicas a diferentes escalas. Asimismo, esta red de instrumentos son indicativos, no vinculantes, así que su cumplimiento no es obligatorio ni supone ninguna sanción por incumplimiento (Bocco, G., Sánchez, M., Casado, J., 2013).

Esta red de instrumentos normativos implica el involucramiento de diversas instituciones, actores y órdenes de gobiernos, haciéndola compleja, ineficiente, no sistémica ni integral. A su vez, como consecuencia, hace que la política en materia de ordenamiento territorial tenga un enfoque fragmentado, disperso, desarticulado e incompatible entre las distintas perspectivas sectoriales, enfrentando a los instrumentos orientados al desarrollo urbano con los relativos al ordenamiento ecológico (SEDATU, 2023a).

Esta perspectiva es opuesta a una visión integral del territorio, el cual reconozca que un desarrollo sostenible constituye un proceso multifactorial en el que intervienen componentes tanto naturales como socioculturales, económicos, urbano-regionales y políticos. Es decir, un sistema complejo en el cual interactúan todos estos elementos entre sí y a diferentes escalas, en relaciones no estáticas, sino que se modifican a través del tiempo (Bocco, G., Sánchez, M., Casado, J., 2013). Esta falta de un enfoque integral ha impedido a la planeación territorial regular las interacciones entre los ámbitos rural y urbano, consolidar procesos de urbanización más sustentables, y reduce a los espacios naturales a áreas no urbanizables que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de los centros de población (SEDATU, 2023a).

> *Es por ello por lo que es necesario simplificar el régimen de ordenamiento territorial bajo un sistema único de planeación territorial. Esto con un enfoque socioecosistémico del territorio, que reconozca el vínculo dinámico en tiempo y espacio entre las contribuciones de la naturaleza, los asentamientos humanos y las personas, además de que se proveen las bases, las herramientas y las condiciones para la transformación hacia un desarrollo territorial sostenible (SEDATU, 2023a).*

Actualmente, se impulsa la integración del Ordenamiento Ecológico, el Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Urbano desde la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Este proyecto busca armonizar las bases técnicas y normativas con el fin de articular las

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

intervenciones públicas y sociales que ordenan espacialmente los usos, la ocupación y el aprovechamiento del territorio; conserven los ecosistemas; orienten y regulen las políticas sociales, económicas, culturales y ambientales; y reconozcan la diversidad regional para lograr un sistema territorial integrado (SEDATU, 2023a).

Asimismo, hace falta concretar una Ley General de Ordenamiento Territorial (LGOT), que incluya a los dos enfoques de política territorial y articule de manera adecuada su complementariedad natural (Bocco, G., Sánchez, M., Casado, J., 2013). Existe ya una propuesta preliminar del proyecto.

4.2 DESAFÍOS NORMATIVOS

Uno de los principales desafíos normativos de la gestión pública del territorio y la vivienda es la coexistencia de múltiples autoridades, con atribuciones concurrentes que resultan en un empalme de estas, además de autoridades con atribuciones únicas que derivan en decisiones unilaterales y que contravienen niveles superiores de planeación y normativas vigentes.

A nivel jurídico, existe una profusión relacionada con la suma de figuras y categorías en la legislación, lo cual tiene como consecuencia instrumentos poco coherentes y un gran número de metodologías para elaborar instrumentos de planeación. La vigencia simultánea de numerosos instrumentos jurídicos puede ser confusa o incluso incomprensible para la mayoría de las personas, lo cual genera una distancia y falta de apropiación de estos instrumentos en la población. Asimismo, a causa de periodos de gobierno desfasados, existe una alineación de instrumentos de jure, pero no de facto.

Por último, como se vio en el apartado anterior, las leyes generales que regulan la gestión del territorio están sustentadas en enfoques distintos, y abordan al ordenamiento territorial de manera dispersa, desarticulada y desde perspectivas incompatibles entre sí. Esto impacta directamente en el bienestar de las personas, el desarrollo territorial y al medio ambiente.

4.3 DESAFÍOS INSTITUCIONALES

Los gobiernos municipales tienen la atribución de formular, aprobar, administrar, ejecutar, evaluar y vigilar el cumplimiento de planes o programas municipales de desarrollo urbano, movilidad y seguridad vial y de centros de población. Para ello, las administraciones públicas municipales necesitan de estructuras organizacionales para ejecutar las tareas asociadas con el ordenamiento territorial. Estas instituciones se

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

encargan de supervisar las acciones orientadas al desarrollo territorial y urbano, siendo cruciales para el desarrollo y crecimiento urbano ordenado.

Sin embargo, algunos municipios aún no cuentan con estas instituciones. De acuerdo con el CNGMDT, durante 2022, de los 2,466 municipios y demarcaciones territoriales del país que proporcionaron información, 80.9% contaron con una institución o unidad administrativa que llevó a cabo actividades relativas al ordenamiento territorial, planeación urbana o ejecución del desarrollo urbano.

En particular, 43.45% de los municipios y demarcaciones territoriales del país refirieron que contaban con una oficina encargada de la planeación urbana; 74.96% informó tener una oficina para la ejecución del desarrollo urbano, que es responsable de la aplicación y vigilancia de las disposiciones relacionadas con asentamientos humanos, de desarrollo urbano y vivienda; y 35.43% de los municipios reportó tener una oficina responsable de la política de ordenamiento territorial, que es la encargada de la distribución equilibrada y sustentable de la población, de las actividades económicas y de los servicios en el territorio, así como de la planeación y control del aprovechamiento y ocupación del mismo.

FIGURA 7. MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES QUE CONTARON CON OFICINAS DE PLANEACIÓN URBANA, EJECUCIÓN DEL DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

NOTA: Municipios y demarcaciones territoriales: 2018, 2456; y 2022, 2466.

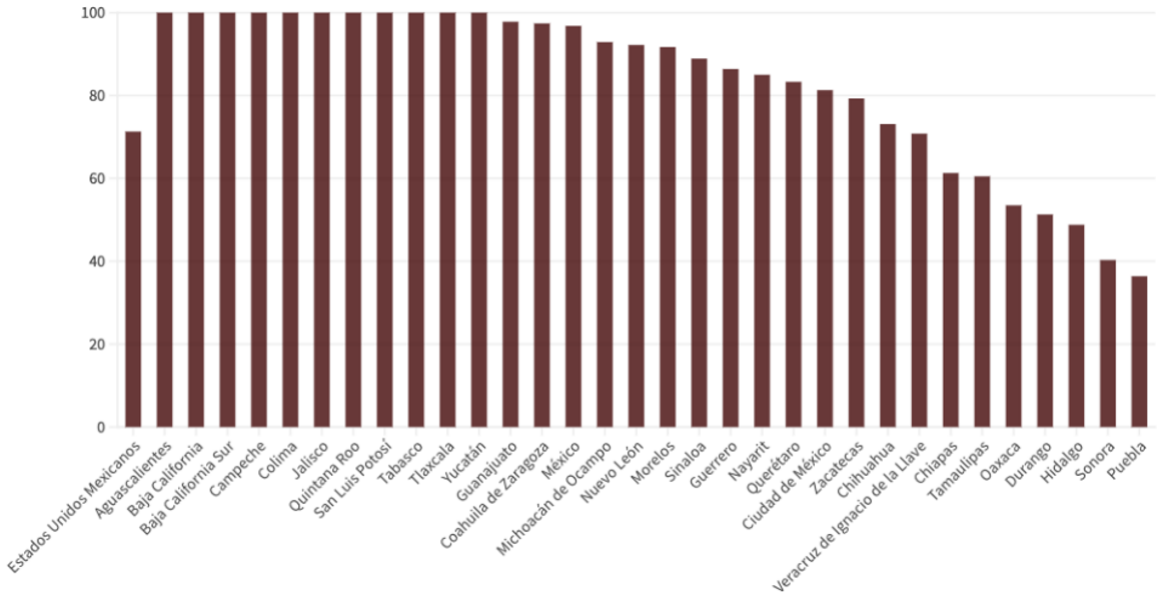
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2023

A nivel de entidad federativa, los estados de Puebla y Sonora tienen las tasas más bajas, donde en 2020 menos de un tercio de los municipios contaron con oficinas encargadas de las actividades de desarrollo urbano. En contraste, los 5 municipios de Baja California contaron con oficinas que realizan los tres tipos de actividades territoriales.

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

Este diseño institucional creado desde los gobiernos locales complementa y se suma a la estructura y organización del Gobierno Federal, lo que da como resultado un gran conjunto de autoridades y visiones. Esto hace compleja la coordinación intergubernamental, interinstitucional e intersectorial. Son pocos los programas comunes, que estén aprobados por los diferentes niveles de gobierno, y en los que participen comprometida y articuladamente (Asuad, 2016).

FIGURA 8. MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES QUE CONTARON CON OFICINAS ASOCIADAS A ACTIVIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2020, PORCENTAJE



Fuente: INEGI, 2021, p. 3

Además, muchas de las instituciones existentes deben trabajar en otros aspectos para garantizar su correcta ejecución: armonizar los ordenamientos territoriales locales con los objetivos nacionales y regionales con el fin de evitar la fragmentación de problemas territoriales; fortalecer los mecanismos de articulación vertical y transversal de políticas, instrumentos e instituciones con incidencia territorial; evitar los celos institucionales, la duplicidad de esfuerzos y, por lo tanto, reducir los costos globales para la generación de los ordenamientos (Bocco, G., Sánchez, M., Casado, J., 2013).

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

4.4 DESAFÍOS ECONÓMICOS

Otro desafío que enfrentan los municipios es que no cuentan con los recursos presupuestales suficientes tanto para la apertura y/o mantenimiento de oficinas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, y, consecuentemente, para la realización de instrumentos de planeación. Tampoco se cuenta con recursos para la publicación en las gacetas oficiales, lo que limita el proceso de publicación.

Como ejemplo, podemos observar que el número de municipios que en 2020 contaron con oficinas de planeación y/o desarrollo urbano y ordenamiento territorial es notoriamente menor en entornos urbanos con mayor rezago social, con respecto al resto de los municipios y demarcaciones territoriales del país. Tal es el caso de Oaxaca, Puebla y San Luis Potosí, donde menos de 30% de los municipios con más de 2,500 habitantes contaban con instituciones encargadas de implementar acciones de ordenamiento territorial (INEGI, 2021a).

FIGURA 9. MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES CON MÁS DE 2,500 HABITANTES QUE CONTARON CON OFICINAS DE PLANEACIÓN URBANA, EJECUCIÓN DEL DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL SEGÚN GRADO DE REZAGO SOCIAL, 2020.

Tipo de oficina	Total[1]	Grado de rezago social				
		Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto
Total	2 096	625	770	396	177	128
Planeación urbana	1 067	453	408	135	43	28
	50.9%	72.5%	53.0%	34.1%	24.3%	21.9%
Ejecución del desarrollo urbano	1 444	534	551	214	77	68
	68.9%	85.4%	71.6%	54.0%	43.5%	53.1%
Ordenamiento territorial	826	424	301	72	21	8
	39.4%	67.8%	39.1%	18.2%	11.9%	6.3%

Fuente: INEGI, 2021, p. 4. Nota: no se presenta información de 370 municipios por tratarse de entornos con igual o menos de 2500 habitantes.

Asimismo, en un contexto macroeconómico, el ordenamiento territorial enfrenta un obstáculo mayor relacionado a las transformaciones de los territorios asociadas con el proceso de globalización económica y la aplicación de políticas neoliberales. La creciente participación de inversiones privadas, extranjeras y nacionales en los diversos sectores económicos se traduce territorialmente en importantes impactos ambientales y sociales,

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

debido a la influencia en los patrones de ocupación del suelo de las actividades económicas supranacionales. Estos procesos representan una amenaza constante a la adecuada aplicación y alcance de los objetivos planteados por los instrumentos de ordenamiento territorial (Bocco, G., Sánchez, M., Casado, J., 2013).

4.5 DESAFÍOS TÉCNICOS

Si bien ha habido una mejora de la calidad académica y técnica de los equipos dedicados al desarrollo urbano y ordenamiento territorial, existen todavía capacidades débiles en los gobiernos locales tanto para la realización de estudios de caracterización y diagnóstico, como para evaluar los impactos urbanos en materia social, económica y ambiental.

De acuerdo con el CNGMDT, el personal contratado en los municipios y demarcaciones territoriales (DT) en labores de planeación urbana es de 4,258, localizados en 989 municipios o DT, un promedio 4.3 personas por municipio o DT; en ejecución del desarrollo urbano 11,649, en 1,633 municipios o DT, un promedio de 7.1 personas por municipio o DT; y en ordenamiento territorial 2,654, en 573 municipios o DT, un promedio de 4.6 personas por municipio o DT. Esto denota una falta de personal capacitado para desarrollar actividades de planeación en los municipios.

Asimismo, existen deficiencias en la cualificación de los equipos que realizan estudios relacionados con el ordenamiento territorial. Esto se refleja en la calidad de los instrumentos entregados, que cuentan con deficiencias en torno a sesgos temáticos, omisiones de temas, y debilidad técnica en la etapa de diagnóstico, integración de resultados y prospectiva. Esta última parte se debe a que se presentan deficiencias desde las primeras etapas dedicadas a los diagnósticos sectoriales e integrados, identificación de problemas y síntesis de resultados (Bocco, G., Sánchez, M., Casado, J., 2013). Es por ello, que se necesita desarrollar nuevas capacidades de análisis y gestión del territorio en los tres órdenes de gobierno.

Por otro lado, existen limitaciones en cuanto al acceso a nuevas metodologías y tecnologías para el análisis del territorio. En ocasiones, los procesos de planeación se dificultan y encarecen por la aplicación de metodologías innecesariamente complejas o exhaustivas (SEDATU, 2023a). En este sentido, se requiere también diseñar mecanismos adecuados para la gestión territorial y esquemas para la evaluación periódica de la aplicación de los avances de instrumentos ya realizados, utilizando indicadores suficientemente robustos y georreferenciados.

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

4.6 DESAFÍOS POLÍTICOS

Este tema está vinculado con la aprobación de los instrumentos de planeación territorial y con los conflictos político-administrativos que dificultan la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Actualmente, persisten obstáculos para alcanzar consensos y resolver disputas territoriales entre diversos actores sociales. Una de las causas son las diferencias políticas, así como la transición y el cambio de administraciones en los gobiernos locales y estatales, que representan un reto para dar continuidad y publicar dichos instrumentos de planeación. Existen también casos de instrumentos de planeación urbana impopulares, que no se emplean por temor a repercusiones electorales.

Todavía no existe el respaldo político suficiente para gestionar adecuadamente los ordenamientos, y es necesario desarrollar estrategias específicas, así como contar con personal técnico capacitado para darles seguimiento. Esto también implica asegurar fuentes de financiamiento que permitan crear y sostener las plazas necesarias para ese propósito.

4.7 PARTICIPACIÓN SOCIAL

La participación social es una práctica escasa y deficiente en los procesos de planeación territorial en todas sus etapas (diagnóstico, estrategia, aprobación, implementación y evaluación). Como se observó en el análisis normativo, la colaboración en los órganos auxiliares de participación ciudadana es deficiente y, muchas veces, nula.

Por otro lado, la participación social interviene débilmente en las etapas de diagnóstico y estrategia para la elaboración de los instrumentos de planeación. La etapa de consulta pública es la que más destaca por la participación de diversos actores, debido a que es la etapa que está normada y se obliga su implementación en la mayoría de los casos. Según el CNGMDT, se realizaron procesos de consulta en 391 municipios o DT para abordar el tema de ordenamiento territorial; en 227 para el tema ecológico, 702 de tipo urbano, 466 sobre movilidad, 228 de asentamientos humanos en zonas de riesgo y 295 en asentamientos irregulares. Sin embargo, esta participación no asegura que sea legítima o representativa, ya que en gran parte de los casos no se toma en cuenta para las siguientes etapas.

Con frecuencia la elaboración de los instrumentos de planeación se realiza de acuerdo a los conocimientos, experiencia y criterios de personas consultoras que, a su vez, están

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

limitadas por los pocos recursos y el poco tiempo para realizar los instrumentos. (SEDATU, 2023a).

La participación social debería ser un pilar fundamental de las estrategias y acciones que se generen en materia de ordenamiento territorial, ya que genera información clave desde el saber de las personas que habitan su territorio, misma que sirve para promover el cuidado y preservación de los ecosistemas y la gestión integral de riesgos.

Es por ello, que es necesario promover una participación social activa durante todas las etapas que conforman la elaboración de los programas de ordenamiento territorial. Para lograrlo, es fundamental impulsar la representatividad de todos los sectores involucrados en el uso, aprovechamiento, ocupación y gestión del territorio. También es importante fortalecer la creación de espacios y mecanismos que faciliten el consenso, con el objetivo de valorar los conocimientos locales en el manejo de los recursos naturales y en el desarrollo de alternativas para el uso del suelo y la ocupación del territorio. Además, se debe incluir a la sociedad en la supervisión de los procesos de gestión y en la evaluación del progreso en la implementación de los ordenamientos. Cuanto más involucrada se sienta la sociedad en el proceso de ordenamiento territorial, mayor será la legitimidad del mismo.

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

5. REFLEXIONES FINALES

En el primer capítulo, pudimos observar el incuestionable interés gubernamental desde el siglo pasado por planear y ordenar el territorio. Desde la promulgación de la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, se comenzó a crear un marco legal que ha fortalecido la organización administrativa para dar cabida a diversos planes y programas de desarrollo regional y urbano.

Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) es reconocida como el instrumento más importante del siglo XX para la institucionalización de políticas públicas en materia de desarrollo urbano, territorial y regional en México. Permitió por primera vez establecer un marco de ordenamientos para coordinar la distribución territorial de la población, regular los procesos de urbanización e impulsar los ejercicios de planeación en estados y municipios.

Esta ley a largo de casi 50 años se ha modificado en diversas ocasiones con objeto de romper paradigmas en los aspectos de planeación, incorporando la participación social en la planeación de los asentamientos humanos, vivienda y ecología de nuestro país, la inclusión y aceptación de nuevos procesos de crecimiento y desarrollo urbano, como fueron en su momento las conurbaciones, las metrópolis, la megalópolis y al interior de las ciudades por citar solo un ejemplo el proceso de gentrificación que hoy en día se hace cada vez más visible.

Es evidente el cambio de paradigma que se ha dado en los últimos 40 años de legislación urbana y planeación del desarrollo, donde se integraron políticas neoliberales que han resultado en la disminución de la participación del sector social y el aumento de la intervención del sector privado. Esto ha resultado en profundas desigualdades económicas, sociales y ambientales, que siguen permeando hasta hoy.

Pese al interés público por ordenar el territorio, existen importantes limitaciones debido al creciente número de programas y dependencias dedicadas a ello. El marco normativo de la planeación en México ha generado una gran cantidad de instrumentos y programas provenientes de diversos sectores y niveles de gobierno, que en lugar de articularse de manera sistemática, se acumulan con criterios dispares y poca coordinación. Este exceso normativo ha derivado en una sobre-regulación con escaso control, lo que limita la efectividad de la planeación como herramienta para promover el desarrollo regional y urbano. La falta de mecanismos obligatorios dentro del marco legislativo hace que la planeación dependa de la voluntad de autoridades, sectores productivos y sociedad, reduciendo su impacto en la transformación social y económica del país.

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

A ello se suma la heterogeneidad y complejidad de los planes y programas, que varían en cada sexenio, estado o sector, impidiendo un proyecto común e integrado. Las instituciones de planeación carecen de visión de largo plazo y no logran vincular eficazmente sus objetivos con la presupuestación, inversión y obra pública. La planeación regional y urbana se ve condicionada por presiones políticas y económicas, lo que resta capacidad para incidir en la reducción de desigualdades y en el ordenamiento territorial. Ante estas limitaciones, se vuelve necesario revisar el diseño institucional, la distribución de competencias y la articulación con elementos clave como infraestructura, suelo y financiamiento.

De aquí la importancia para que el gobierno federal fortalezca sus acciones y programas en materia de capacitación de los cuadros locales de planeación, así como la definición de una regionalización única del país, que permita evaluar los resultados de las políticas públicas tanto económicas y sociales. De igual manera, la importancia de seguir fortaleciendo el marco teórico-conceptual general del Ordenamiento Territorial (OT) y el Ordenamiento Ecológico Territorial (OET), y el diseño de guías metodológicas para la elaboración de Programas de Ordenamiento Territorial y Ordenamiento Ecológico Territorial a distintas escalas.

Asimismo, es importante incorporar la experiencia y esfuerzo del sector académico y social, definir una plataforma única para el manejo de las bases de datos georreferenciadas y cartografía que permita ordenamientos a escalas nacional, estatales y macrorregionales, además de locales.

Las políticas de ordenamiento territorial aún enfrentan algunas limitaciones, desafíos y tareas pendientes, que habrá que superar en el futuro inmediato y mediato. En primera instancia, se considera necesario evolucionar legislativamente a una propuesta de Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Ecológico que articule estos aspectos de manera adecuada de tal forma que considere su complementariedad natural, ya que, hasta el momento ambos instrumentos (OT y OET) son indicativos, no vinculantes, de tal forma que no obligan a su cumplimiento ni existen sanciones para quien falte al mismo. Asimismo, existe una falta de articulación e integración entre ambos instrumentos

Si bien se han logrado avances en la incorporación de la participación social al proceso de elaboración de los programas de ordenamiento territorial y de vivienda, está aún es escasa. Los órganos de participación ciudadana se mantienen en un rol meramente consultivo, sin ofrecer una opción real para la gobernanza del territorio. Por ello la

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

importancia de abrir nuevos y más efectivos procesos de participación ciudadana, con mecanismos que aseguren la intervención social en todas las etapas en torno a la planeación territorial.

Por otra parte, es necesario realizar evaluaciones periódicas de avances en la aplicación de los ordenamientos, mediante el diseño de indicadores que utilicen variables georreferenciadas a las cuales se pueda dar un seguimiento adecuado; así como fortalecer los mecanismos de articulación vertical y transversal de políticas, instrumentos e instituciones con incidencia territorial; por citar solo algunos.

En el caso de la Ley de Vivienda, es importante transitar hacia una Ley General en materia; con objeto de establecer facultades y competencias entre los diferentes niveles de gobierno e incorporar, de forma puntual, los ejes de la participación de los sectores público, privado y social. Se vislumbra necesario que la política de vivienda contenga las estrategias y líneas de acción para facilitar el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda para los pueblos y comunidades rurales, indígenas y afromexicanas; para que en el desarrollo de las acciones habitacionales en sus distintas modalidades y en la utilización de recursos y servicios asociados, se considere que las viviendas cuenten con los espacios habitables y espacios auxiliares suficientes en función al número de usuarios; se provea de los servicios de agua potable, desalojo de aguas residuales y energía eléctrica que contribuyan a disminuir los vectores de enfermedad, así como garantizar la seguridad estructural, la accesibilidad, y la adecuación al clima con criterios de sustentabilidad, eficiencia energética y prevención de desastres, utilizando preferentemente bienes y servicios normalizados, con el objeto de escalar hacia viviendas adecuadas conforme lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, resulta relevante comprender que el tema de la gestión del suelo para planificación y zonificación de los asentamientos humanos, la vivienda, los equipamientos y servicios básicos, si bien ya está contemplado desde un enfoque de derechos humanos, falta precisar la orientación filosófica y operativa sobre por qué adquiere tanta importancia en la actualidad.

Para ello es fundamental integrar una visión más amplia, como la propuesta por Amartya Sen, premio nobel de economía en 1988, quien contribuyó al debate con el concepto de desarrollo humano, consistente en el proceso de aumentar las oportunidades de las personas desde el enfoque de las capacidades, que vincula la calidad de vida y el bienestar. En este sentido, Sen construye “la idea general de que el bienestar de las

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

personas, y, por tanto, el desarrollo de las sociedades consiste en la capacidad de llevar una vida rica y fructífera" (Cejudo, 2006: 365).

Lo anterior significa que el progreso de las personas no radica únicamente en sus capacidades, sino en las oportunidades que tienen para desarrollarse.

En consecuencia, las personas tienen el derecho y la libertad de elegir dónde vivir, pero dentro del marco del Derecho a la ciudad y desde el enfoque de Sen sobre las oportunidades para el desarrollo humano, la conceptualización de las zonas habitacionales para los grupos vulnerables debería proveerles de una serie de condiciones que les permitiera tener oportunidades de desarrollo humano, en el sentido extenso del término, condición que equivale a una mejora en las condiciones de una sociedad y, por tanto, en progreso.

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

6. BIBLIOGRAFÍA

Asuad, Normand (2016) Desarrollo Regional y Urbano, Tópicos selectos. Colección Economía regional y urbana, 2o volúmen. Recuperado de: https://www.libros.unam.mx/desarrollo-regional-y-urbano-topicos-selectos-9786070281105-libro.html

Bocco, G., Sánchez, M., Casado, J. (2013) La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Recuperado de:
https://publicaciones.geografia.unam.mx/index.php/ig/catalog/view/160/148/815

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021) En números, documentos de análisis y estadísticas, Vol. 2, Núm. 24, sep-dic 2021. Recuperado de:
https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463907367.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2023) Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. Recuperado de:
https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2023/

ONU Hábitat (2016). Nueva Agenda Urbana. Recuperado de:
https://onu-habitat.org/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol

López Paniagua, R. (2015). La reforma del Estado y las políticas de vivienda popular en México. Revista Mexicana De Ciencias Políticas Y Sociales, 39(158). Recuperado de: https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1994.158.49848

SEDATU (2023a) Nuevo Paradigma del Ordenamiento Territorial Integrado en México. Diagnóstico y Proceso. Recuperado de:
https://www.gob.mx/sedatu/documentos/nuevo-paradigma-del-ordenamiento-territorial-integrado-en-mexico-diagnostico-y-proceso?state=published

SEDATU (2023b) SEDATU (2023) Diagnóstico Programa de Mejoramiento Urbano (Pp273)

Rabell García, E. (2019). Los problemas urbanos derivados de la constitución en México. Misión Jurídica: Revista de Derecho Y Ciencias Sociales, 12(16), 113–127. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7026542

Gabriela Sánchez Luna. Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México. UNAM. Revista Jurídicas UNAM, núm. 86 publicado: 02-01-1996. https://revistas.jurídicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/isuue/view/95

María Tereza Sánchez Salazar, Gerardo Bocco Verdinelli, José María Casado Izquierdo (Coordinadores). La Política de ordenamiento territorial en México. De la teoría a la práctica. UNAM, Instituto de Geografía (IGg), Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (CIGA), Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). 2013
https://publicaciones.geografia.unam.mx/index.php/ig/catalog/view/160/148/815

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

Cejudo, R. (2006). Desarrollo humano y capacidades. Aplicaciones de la teoría de las capacidades de Amartya Sen a la educación en Revista Española de Pedagogía año LXIV, n.º 234, mayo-agosto 2006, 365-380 disponible en: [consultado: 01/10/2020

Yolanda Fernández Martínez. La nueva cara de la política de vivienda en México rumbo al 2036. INFONAVIT, Revista de vivienda. 2021. Yolanda Fernández Martínez

H. Congreso de la Unión. Ley General de Asentamientos Humanos 1976. Ley General de Asentamientos Humanos 1976 | PDF

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978. DOF - Diario Oficial de la Federación

H. Congreso de la Unión. Ley de Planeación 1983. Ley de Planeación

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. PND_1983-1988_31may83.pdf

H. Congreso de la Unión. Ley Federal de Vivienda 1984. Abrogada: Ley Federal de Vivienda. DOF 07-02-1984

Presidencia de la República. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988. Diario Oficial de la Federación 1984

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. PND_1989-1994_31may89.pdf

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994. DOF - Diario Oficial de la Federación

H. Congreso de la Unión. Ley General de Asentamientos Humanos 1993. Ley General de Asentamientos Humanos

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. PND_1995-2000_31may95_decre.doc

Secretaría de Desarrollo Social. Programa Nacional de Vivienda 1995-2000. DOF - Diario Oficial de la Federación

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006. PND_2001-2006_30may01.doc

Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda. Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. DOF - Diario Oficial de la Federación

H. Congreso de la Unión. Ley de Vivienda 2006. Ley de Vivienda

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2007 -2012. PND_2007-2012_31may07.doc

Comisión Nacional de Vivienda. Programa Nacional de Vivienda 2007-2012. Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 Hacia un Desarrollo Habitacional Sustentable.pdf

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018. PND_2013-2018_20may13.doc

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Programa Nacional de Vivienda 2014-2018. PROGRAMA Nacional de Vivienda 2014.pdf

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

H. Congreso de la Unión. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2016-2024. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. PND_2019-2024_12jul19.doc

Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano. Programa Nacional de Vivienda 2021-2024. PNV_28.05.2021.pdf

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030. PND 2025-2030.pdf

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

7. ANEXO 1

FIGURA 10. EXISTENCIA DE INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN ESTATAL.

Entidad Federativa	Plan o programa estatal de desarrollo urbano	Plano o programa regional de desarrollo urbano	Programa estatal de ordenamiento territorial	Programa sectorial en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial	Atlas de riesgos estatal	Programa de ordenamiento ecológico regional	Programa de ordenamiento ecológico y territorial	Programa estatal de movilidad	Otro instrumento de planeación	Total de instrumentos reportados
Aguascalientes	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Baja California	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Jalisco	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
México	1	1	1	1	1	1	1	1	0	8
Michoacán de Ocampo	1	1	1	1	1	1	1	1	0	8
Zacatecas	1	1	1	1	1	0	1	1	1	8
Ciudad de México	1	1	1	1	1	0	1	0	1	7
Guanajuato	1	1	1	1	1	0	1	1	0	7
San Luis Potosí	1	0	1	1	1	1	1	1	0	7
Sonora	1	1	1	1	1	1	1	0	0	7
Coahuila de Zaragoza	1	1	1	1	1	1	0	0	0	6
Hidalgo	1	1	0	1	1	1	1	0	0	6
Querétaro	1	0	1	1	1	1	1	0	0	6
Tabasco	1	0	1	1	1	1	0	1	0	6
Tamaulipas	1	1	0	1	1	1	0	1	0	6
Yucatán	1	0	1	0	1	1	1	0	1	6
Baja California Sur	1	0	1	1	0	0	1	0	1	5
Colima	1	0	0	1	1	0	1	1	0	5
Durango	0	0	1	1	1	1	0	0	1	5
Guerrero	1	1	1	1	0	0	1	0	0	5
Morelos	1	1	0	1	1	1	0	0	0	5
Nuevo León	1	0	1	1	1	0	0	1	0	5
Quintana Roo	1	1	0	1	0	1	1	0	0	5
Tlaxcala	1	1	1	0	1	0	1	0	0	5
Veracruz de Ignacio de	1	1	1	1	1	0	0	0	0	5
Campeche	1	0	0	1	1	0	0	1	0	4
Puebla	1	1	1	0	1	0	0	0	0	4
Sinaloa	1	1	1	0	0	1	0	0	0	4
Chiapas	0	0	0	0	1	1	1	0	0	3
Chihuahua	1	0	1	0	1	0	0	0	0	3
Nayarit	0	0	0	1	1	0	0	1	0	3
Oaxaca	0	0	0	1	1	1	0	0	0	3
Suma total	28	19	23	26	28	19	19	14	8	
	87.50%	59.38%	71.88%	81.25%	87.50%	59.38%	59.38%	43.75%	25.00%	

Fuente: elaboración propia con información del Censo Nacional de Gobiernos Estatales (CNGE), tabuladores básicos (INEGI, 2023)

8. LISTAS

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Crédito para vivienda del fonhapo ____ *11*

Figura 2. Repúblicas y proyectos prioritarios de desarrollo regional. ____ *15*

Figura 3. Entidades federativas que no cuentan con una ley específica de vivienda ____ *19*

Figura 4. Entidades federativas según porcentaje de instrumentos de planeación. ____ *20*

Figura 5. Actividades a realizar por los consejos locales y municipales de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano. ____ *21*

Figura 6. Instrumentos de planeación en los municipios ____ *24*

Figura 7. Municipios y demarcaciones territoriales que contaron con oficinas de planeación urbana, ejecución del desarrollo urbano y ordenamiento territorial ____ *31*

Figura 8. Municipios y demarcaciones territoriales que contaron con oficinas asociadas a actividades de gestión territorial por entidad federativa, 2020, porcentaje ____ *32*

Figura 9. Municipios y demarcaciones territoriales con más de 2,500 habitantes que contaron con oficinas de planeación urbana, ejecución del desarrollo urbano y ordenamiento territorial según grado de rezago social, 2020. ____ *33*

Figura 10. Existencia de instrumentos de planeación estatal. ____ *44*

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