



FACULTAD DE INGENIERÍA UNAM
DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA

CURSOS INSTITUCIONALES

DIPLOMADO EN VIVIENDA

MÓDULO IV **LA PLANEACIÓN URBANA** **A NIVEL NACIONAL**

Del 01 al 10 de Septiembre de 2005

APUNTES GENERALES

CI-192

Instructor: Ing. Arq. J. Jesus Alvarez Flores
ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
Septiembre del 2005

Tabla de contenido

TEMA	Pág.
JUSTIFICACIÓN	3
Objetivo General del Curso	3
Objetivos específicos	3
GUÍA DE INSTRUCCIÓN	4
Duración	4
Destinatarios	4
Metodología	4
Evaluación	4
Requerimientos de apoyo logístico	5
CONTENIDO TEMÁTICO	7
4. LA PLANEACIÓN URBANA A NIVEL NACIONAL. (20 horas). Del 31 de agosto al 10 de septiembre del 2005.	7
4.1. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	7
4.2. México 2020. Un diagnóstico actualizado del desarrollo urbano en el país.	47
4.3. Una evaluación de la aplicación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.	64
4.3.1. El Plan Puebla Panamá.	95
4.3.2. Señalamientos del PNDU-OT para la Zona Metropolitana del Valle de México.	99
4.4. Programa Sectorial de Vivienda. 2001-2006.	102
4.5. Programa Hábitat.	111
4.5.1. Operación Programa Hábitat	120
4.5.1.1. Lineamientos específicos para la operación del Programa Hábitat 2004	124
4.5.2. Ejemplo de Programa de Desarrollo Comunitario. León, Gto.	159
4.6. Fondo Hábitat	168
4.7. Agencias de Desarrollo Hábitat (ADH)	172
4.7.1. Ejemplo de Proyecto Hábitat Ciudad del Carmen, Camp.	180
4.8 Sesión de conclusiones y recomendaciones con la participación de un experto en el tema, que será invitado por la Comisión de Vivienda.	182
<i>Bibliografía</i>	183
Carta descriptiva del Módulo	184

Justificación

La UNAM a través de la División de Educación Continua de la Facultad de Ingeniería, ha organizado conjuntamente con la Comisión de Vivienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Diplomado de Vivienda, ya que estiman importante que los arquitectos, ingenieros y abogados que laboran en ella estén actualizados.

El Diplomado de Vivienda permitirá a los miembros de la Comisión de Vivienda conocer el marco normativo, legal y administrativo del desarrollo urbano y la vivienda establecido en el país y en la Ciudad de México, con el propósito de identificar, fundamentar y proponer a las instancias respectivas, las adecuaciones, reformas o nuevos ordenamientos legales que permitan superar las deficiencias existentes, todo ello con el fin de atender las demandas de vivienda y servicios de la población, especialmente la de escasos recursos.

De conformidad con el guión del Diplomado, en el Módulo IV. La Planeación Urbana a Nivel Nacional, se revisarán los principales planes relacionados con el desarrollo urbano así como los programas federales que inciden en el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.

El Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Puebla Panamá, el Programa Nacional de Vivienda se evaluarán.

Especial énfasis se dará al análisis del Programa Hábitat que el Gobierno Federal lleva a cabo para atender los problemas de pobreza urbana así como el impulso al desarrollo de las ciudades del país.

Objetivo General

Conocer los principales instrumentos de la planeación urbana a nivel del país, realizar un diagnóstico de la situación actual y esperada al año 2020 del desarrollo urbano y evaluar los programas y acciones que lleva a cabo el gobierno federal para orientar el crecimiento de las ciudades y metrópolis.

Objetivos Específicos

- Revisar los planes federales de la actual administración relacionados con el desarrollo urbano.
- Conocer la situación actual y esperada del desarrollo urbano a nivel nacional.
- Evaluar los programas y acciones federales para atender el desarrollo urbano.

GUÍA DE INSTRUCCIÓN

Diplomado de Vivienda.

Duración

El Diplomado tendrá una duración de 160 horas, dividido en 8 Módulos de 20 horas cada uno. Se iniciará en el mes de junio y terminará en septiembre del 2005.

El Módulo IV. La Planeación Urbana a Nivel nacional, se realizará de lunes a viernes con un horario de las 8:00 a las 10:00 horas.

Sede: Palacio de Minería. División de Educación Continua de la Facultad de Ingeniería de la UNAM.

Domicilio: Calle de Tacuba No. 5. Primer Piso. Delegación Cuauhtémoc. CP 06000. Centro Histórico. México, D.F.

Destinatarios

Estará dirigido al personal de la Comisión de Vivienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuyas áreas de preparación profesional son las de arquitectura, ingeniería y derecho.

Metodología

En éste Módulo los temas se abordarán mediante sesiones interactivas apoyadas con presentaciones de imágenes de computadora.

Al final de cada sesión se tendrá un lapso de 20 minutos para aclaraciones y preguntas y respuestas.

Además, se tendrá como apoyo visual durante todo el curso una exposición de cartas de usos del suelo de distintas ciudades del país.

En la última sesión del Módulo, se tendrá la presencia de un experto en el tema, a fin de que se haga una evaluación conjunta de las conclusiones y recomendaciones a que el grupo llegó con relación a la temática abordada.

Evaluación

La evaluación del aprovechamiento de los participantes, se hará por Módulo. Se les pedirá que realicen una síntesis sobre alguno de los temas abordados y propongan recomendaciones para mejorar las condiciones del desarrollo urbano y la vivienda a nivel nacional.

Se tomara en cuenta en la evaluación final de los participantes su asistencia y su participación individual.

Requerimientos de apoyo logístico

- Local tipo salón de clases.
- Local con 6 mesas de trabajo (cada una para 5 ó 6 personas).
- Cañón de proyección de imágenes de computadora
- Espacio donde exponer cartas urbanas de Planes de Desarrollo Urbano de distintas ciudades del país.

**DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA DE LA FACULTAD DE
INGENIERÍA DE LA UNAM**

DIPLOMADO EN VIVIENDA

**NOMBRE DEL MÓDULO IV: LA PLANEACIÓN URBANA A
NIVEL NACIONAL**

Conocer los principales instrumentos de la planeación urbana a nivel del país, realizar un diagnóstico de la situación actual y esperada al año 2020 del desarrollo urbano y evaluar los programas y acciones que lleva a cabo el Gobierno federal para orientar el crecimiento de las ciudades y metrópolis.

DURACIÓN DEL MÓDULO: 20 HORAS

**PERÍODO TOTAL DE IMPARTICIÓN DEL MÓDULO: 01 AL 10 DE SEPTIEMBRE
2005**

**HORARIO JUEVES Y VIERNES DE 9:00 A 12:00 HORAS Y DE 9:00 A 13:00
HORAS LOS SÁBADOS.**

**LUGAR DE IMPARTICIÓN DEL CURSO: EN LAS INSTALACIONES DE DIVISIÓN
DE EDUCACIÓN CONTINUA EN EL PALACIO DE MINERÍA. COL. CENTRO,
MÉXICO, D.F.**

NOMBRE DEL CAPACITADOR: ING. ARQ. J. JESÚS ÁLVAREZ FLORES

CONTENIDO TEMÁTICO

MÓDULO IV: LA PLANEACIÓN URBANA A NIVEL NACIONAL. (20 horas).

Del 31 de agosto al 10 de septiembre del 2005.

Objetivo específico: Conocer los principales instrumentos de la planeación urbana a nivel del país, realizar un diagnóstico de la situación actual y esperada al año 2020 del desarrollo urbano y evaluar los programas y acciones que lleva a cabo el Gobierno federal para orientar el crecimiento de las ciudades y metrópolis.

4.1. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

1. Introducción

Teniendo como marco el Sistema Nacional de Planeación Participativa, en este documento se expone el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, con las prioridades, objetivos y estrategias que se ha fijado la administración pública federal para ese periodo.

En la elaboración de este Plan intervinieron cinco grandes procesos que responden a lo siguiente:

- Cómo se planeó.
- Cuál es el entorno.
- Qué nos proponemos.
- Qué se necesita.
- Cómo lo lograremos.

Este Plan es producto de un amplio proceso de participación ciudadana que comenzó en el periodo de transición presidencial del año 2000 y culmina con la publicación de este documento. Durante el proceso los ciudadanos expresaron su visión acerca de los problemas prioritarios del país, así como sus expectativas para el desarrollo de México.

Se organizaron reuniones con grupos de especialistas y con personas directamente involucradas en los temas respectivos, y se realizó una amplia consulta en todos los estados del país, mediante el correo directo, la red Internet y las reuniones de participación ciudadana con los expertos clave para los temas que se debatieron.

También se consideró con gran detenimiento la influencia del entorno en la vida nacional. México se encuentra inmerso en un proceso de cambio profundo, enmarcado en cuatro grandes transiciones: demográfica, económica, política y social, que nos obligan a adecuar la acción del gobierno para aprovechar oportunidades y prever y evitar posibles efectos negativos.

Para hacer realidad el país que deseamos, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 atiende los retos que plantean estas transiciones. La situación a la que aspiramos en el futuro es definida en la visión de México en el año 2025, en la que se dibujan las características del país que buscamos alcanzar para que la población tenga una alta calidad de vida y se desarrolle en un ambiente sano, con igualdad de oportunidades para todos y con un estricto apego al Estado de derecho.

Lograr ese futuro no es tarea fácil. Sin embargo, el Ejecutivo federal establece su misión en función de ese futuro deseado, y define su aportación al país que desea construir junto con todas las mexicanas y los mexicanos.

Sabemos que no basta con encaminar los esfuerzos hacia esa visión, por lo que también se definen los principios que regirán el actuar de las secretarías y entidades de la administración pública federal y que asegurarán la rectitud en la implantación de objetivos y programas.

En este Plan se delinearán las políticas social, económica, interior y exterior, que establecen el marco que normará la acción de gobierno para el logro de la visión de México en el año 2025, así como los objetivos y estrategias derivados de esas políticas.

Con base en lo estipulado en este Plan, el Ejecutivo federal promoverá que todas sus dependencias y entidades descentralizadas utilicen prácticas que hagan eficiente el uso de recursos, transparenten sus funciones y eliminen la corrupción, con el fin de seguir una política de buen gobierno.

Por otra parte, se promoverán las acciones necesarias para contar con finanzas públicas sanas, toda vez que es la única forma responsable y sustentable de promover el desarrollo del país y la mejora en la calidad de vida de la población.

Para encaminar los esfuerzos de gobierno de manera eficaz hacia lo que estipula el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se reorganizó la oficina de la Presidencia de la República y se establecieron tres comisiones: Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad y Orden y Respeto, para que todas las áreas de la administración pública federal estén en la misma sintonía mediante objetivos comunes que permitan enfocar con precisión los esfuerzos gubernamentales y obtener buenos resultados en las acciones.

Todo lo anterior se resume en los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

De manera muy general podemos decir que el área de desarrollo social y humano trabajará para mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital sociales y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental.

El área de crecimiento con calidad buscará conducir responsablemente la marcha económica del país, elevar la competitividad de la economía, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable.

El área de orden y respeto buscará defender la soberanía y la seguridad nacionales, contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión, avanzar hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada.

El Plan establece como columna vertebral del desarrollo a la educación, por lo que habremos de impulsar una revolución educativa que nos permita elevar la competitividad del país en el entorno mundial, así como la capacidad de todos los mexicanos para tener acceso a mejores niveles de calidad de vida.

Con base en lo anterior, a continuación se presenta al pueblo de México el instrumento rector de las acciones del Ejecutivo federal para los próximos seis años, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

2. La Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo

2.1. Sistema de Planeación Participativa

En un gobierno democrático, la planeación participativa es un imperativo. Sin ella, las acciones del Poder Ejecutivo se perderían en actos deshilvanados, sin armonía y complementación. La sociedad no tendría un punto de referencia al cual acudir para darle orden y sentido a sus propias iniciativas. Es necesario revitalizar el ejercicio de la planeación para convertirla en el instrumento que armonice las acciones del Ejecutivo y ofrezca un punto de referencia a la sociedad.

La planeación no debe ser más un estéril ejercicio retórico ni tampoco una acción estatista que sustituya a la sociedad e inhiba su creatividad. Debe permitir la atención eficaz de las prioridades que democráticamente se han propuesto. Hablamos de un esfuerzo de previsión, de racionalidad, de orden, de coordinación y, sobre todo, de un gran trabajo de conciliación: entre los intereses de los individuos y los de la sociedad; entre las opiniones de los especialistas y las del ciudadano que sabe mejor cuáles son sus necesidades inmediatas; entre la experiencia y el sentido innovador; entre el pasado y el futuro.

El gobierno no debe actuar sólo ante la coyuntura, sino con visión de largo plazo para evitar que las circunstancias inmediatas o los tiempos que marcan los ciclos de la administración pública terminen por imponer sus urgencias.

Por ello, la presente administración, por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa, impulsará un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas.

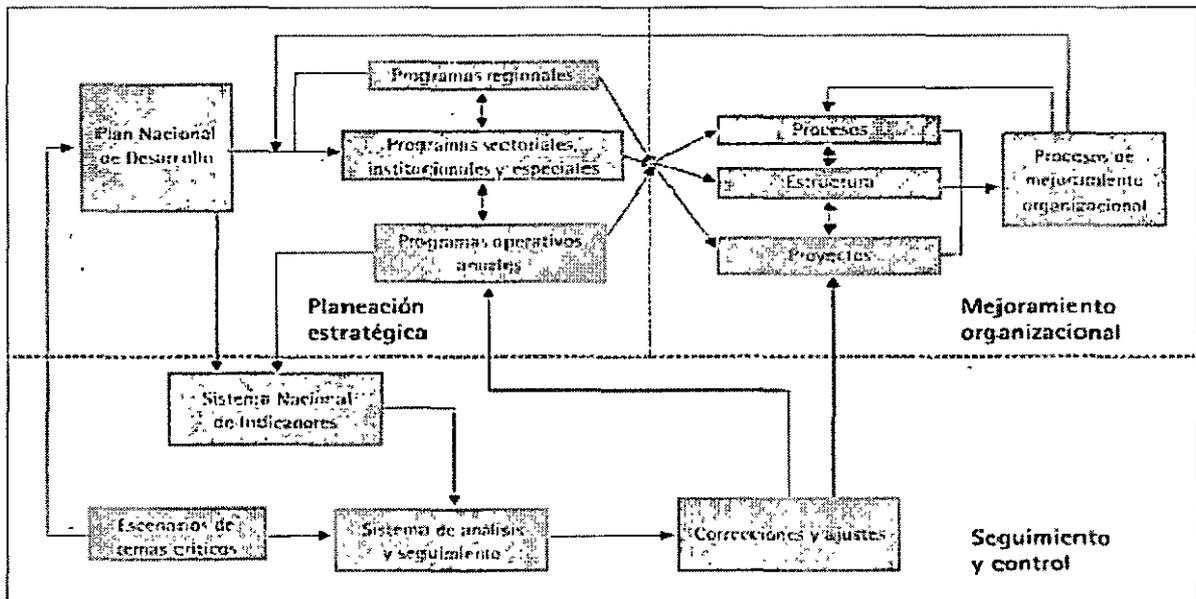
En este sentido, ha sido de capital importancia la participación de la sociedad civil en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y lo será para los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que se pondrán en práctica en el periodo 2001-2006.

En el ámbito de la administración pública federal se establecerán espacios de colaboración y concertación intersecretarial para el análisis, seguimiento y evaluación de los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales. Los avances, logros y retrasos de los programas constituirán el informe de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, que se preparará anualmente.

Mediante el Sistema Nacional de Planeación Participativa se fortalecerán los vínculos de colaboración con los comités de planeación del desarrollo estatales y los comités de planeación municipales.

El Sistema Nacional de Planeación Participativa, contempla tres grandes procesos:

- *La planeación estratégica.*
- *El seguimiento y control.*
- *El mejoramiento organizacional, que apoyan la operación continua y eficaz de la Administración Pública Federal.*



El proceso de *planeación estratégica* del desarrollo se estructura en instrumentos y mecanismos de largo, mediano y corto plazos. A largo plazo se define un horizonte de planeación de 25 años, considerando una determinada perspectiva de país y de los sectores estratégicos para el desarrollo. Uno de los elementos para la preparación del Plan Nacional de Desarrollo fue la definición de una visión de México en el año 2025 que propone el rumbo a largo plazo que requiere el país.

La visión de largo plazo, denominada Visión de México en el año 2025, será analizada por un consejo emanado de la sociedad civil, cuya función será identificar oportunidades y proponer

análisis, estudios y líneas de acción al Ejecutivo federal y a la sociedad civil. Es importante que este consejo esté en comunicación constante tanto con los tres poderes del Estado y los tres órdenes de gobierno, como con los miembros de la sociedad civil y el sector privado.

El Plan Nacional de Desarrollo constituye el instrumento base de la planeación del Ejecutivo federal con un horizonte de seis años (2001-2006), y presenta los principios de este gobierno y sus objetivos y estrategias. Es el instrumento rector de toda la acción de la administración pública federal y es presentado para su análisis y discusión al H. Congreso de la Unión.

La importancia que la presente administración asigna a superar las desigualdades entre regiones ha llevado a establecer un sistema de planeación para el desarrollo regional y un nuevo marco de relaciones intergubernamentales en torno a este sistema.

La planeación del desarrollo regional debe ser vista como un continuo de planeación y puesta en práctica de acciones, cuyo fundamento es el respeto de la libertad de cada región y entidad de controlar su propio destino en armonía con el resto del país; propiciar la interacción en sentido ascendente (desde los estados hacia la región y de ésta a la Federación) y en sentido descendente (de la Federación hacia la región).

La sociedad civil organizada y el sector privado son actores fundamentales que deben incorporarse a este proceso de planeación del desarrollo regional.

Las meso regiones son las unidades base del sistema de planeación para el desarrollo regional; se componen de varias entidades federativas que en forma práctica se integran para coordinar proyectos de gran envergadura con efectos que trascienden los límites de dos o más entidades federativas. La definición de estas meso regiones busca organizar el país para facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la Federación.

Para este propósito, se han definido las siguientes cinco meso regiones: Sur-Sureste: Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Puebla; Centro-Occidente: Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro; Centro: Distrito Federal, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Estado de México; Noreste: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango, y Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango.

Un estado con intereses en dos regiones puede participar en ambas, lo cual permite una articulación entre meso regiones.

El Plan Nacional de Desarrollo da origen a los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, que se constituyen en los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento cabal de los objetivos y metas planteadas para el año 2006, y señalar los procesos, programas y proyectos a ser llevados a la práctica.

Cada año se presentarán al Congreso de la Unión los programas operativos anuales de cada entidad de la administración pública federal como el instrumento de corto plazo que compromete al Poder Ejecutivo Federal al cumplimiento de una serie de acciones y proyectos que tienen como objetivo hacer frente a los retos e impulsar las oportunidades que

se presentan en el desarrollo del país, siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

Para este gobierno es de vital importancia establecer mecanismos que le den la certidumbre de que los programas y proyectos están cumpliendo con las demandas de la sociedad y con los objetivos y metas que requiere el desarrollo del país. Se propone por ello construir una cultura de la información dentro de la administración pública para promover la seriedad y objetividad en la difusión de información sobre los resultados de la administración pública de la Nación; crear un sistema de capacitación y de adopción de las herramientas adecuadas para desarrollar funciones y procesos.

Un gobierno bien informado e internamente comunicado está mejor preparado para detectar oportunidades y retos, lo que le permite actuar de manera eficaz y en coherencia con los objetivos y metas de sus programas.

La claridad en metas y objetivos, junto con la amplia disponibilidad de información tanto en el seno del propio gobierno como para la sociedad, permiten establecer una relación sistemática y transparente entre el gobierno y los ciudadanos para efectuar el seguimiento y la evaluación del desempeño de las entidades que conforman la administración pública y de sus funcionarios.

Para ello se creará un *sistema de seguimiento y control*, cuyo elemento central es el Sistema Nacional de Indicadores que mide el avance del Plan Nacional de Desarrollo en cada uno de sus objetivos y estrategias. Cada secretaría y organismo descentralizado definirá sus objetivos, así como los indicadores que deberán mostrar el avance real en el cumplimiento de cada uno de ellos.

El Sistema Nacional de Indicadores se convierte así en un elemento clave para que la acción del gobierno constantemente se evalúe y se corrija, aplicando las medidas pertinentes cuando el indicador señale una desviación del Plan.

Los programas de las entidades de la administración pública federal y las mediciones del Sistema Nacional de Indicadores deberán proporcionar los elementos para analizar la estructura y los procesos de cada una de ellas e implantar un *proceso de mejoramiento* continuo, en el que la justificación de cada puesto y cada proceso debe reflejar su contribución al logro de los objetivos de su entidad.

Por otra parte, habrá un esfuerzo continuo para hacer que los procesos sean cada vez más eficaces y más apegados a las demandas de la sociedad.

Parte importante de este esfuerzo de mejoramiento es el compromiso con la capacitación y la superación continua de los servidores públicos. Asimismo, se buscará que la modernización de procesos y mecanismos los haga cada vez más rápidos, eficientes y accesibles a la ciudadanía.

Este esfuerzo incluye el uso de la tecnología de Internet y las telecomunicaciones para lograr procesos que nos lleven a un componente electrónico de gobierno cada vez mayor.

Con esta dinámica, el gobierno, por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa, podrá afrontar los retos, resolver rezagos y encaminar a México hacia el logro de su visión.

2.2. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Pensar en el futuro ha sido un cuestionamiento constante de las civilizaciones a través del tiempo. Quizá una de las diferencias fundamentales en el avance de los pueblos y naciones es resultado de las distintas formas de pensar acerca del futuro. Algunas sociedades han sido más capaces que otras para comprender que el futuro no es lo que irremediamente sucederá, sino el producto de una decisión propia para imaginar y decidir con claridad cómo desean que éste sea y para establecer y realizar un plan para hacerlo realidad.

Las profundas transformaciones que se han dado en el país, en esta nueva etapa de democracia plena, así como las grandes transiciones que se viven en el mundo y en México, abren la puerta a nuevos caminos y oportunidades.

El país se encuentra hoy en un momento privilegiado de la historia para decidir su futuro, para planear el México que se desea. Nuestras profundas raíces históricas y culturales nos dan un sentido de Nación; al mismo tiempo, el nuevo ánimo que el proceso de consolidación de la democracia imprime es el fundamento para trabajar en la construcción de un país más justo, más humano, más participativo, con más oportunidades para todos, con más opciones, con más caminos, con mayor tolerancia, más incluyente.

Planear lo que se quiere ser demanda como primer paso, imaginar, vislumbrar, decidir un proyecto de país. Pero esta visión del futuro México no puede estar aislada ni olvidar lo que hasta ahora se ha logrado como nación. Una sociedad sólo puede entenderse desde la perspectiva de su pasado, que siempre es una síntesis incompleta de sus aspiraciones.

La convicción de que el cambio por el que luchó la sociedad mexicana se nutre de lo mejor de cada uno de sus habitantes, de la fidelidad a la propia historia, obliga a valorar sin mezquindades todo lo avanzado, sin dejar por ello de reconocer que es imprescindible un giro definitivo en muchos aspectos de la vida nacional, para responder al anhelado cambio de los mexicanos de hoy.

Y no podría ser de otra manera: todo proceso de transformación implica una combinación compleja de continuidad e innovación. Requiere actuar con inteligencia y sensibilidad para saber qué debemos mantener y qué modificar. En el caudal de mutaciones siempre hay algo que preservar y también que desechar.

Sería erróneo pensar que el cambio al que aspiramos los mexicanos implica ruptura, abandono y negación de lo que se ha logrado antes. Por el contrario, la oportunidad de cambio es ocasión para mejorar lo existente; el mejor camino para darle confianza y seguridad a México; la mejor manera de encarar nuestra responsabilidad histórica.

Por ello, con base en el fundamento legal a que obedece el Plan Nacional de Desarrollo, se presenta al pueblo de México el documento que describe el país que queremos construir, el futuro que buscamos hacer realidad y los esfuerzos que la administración pública federal en

el periodo 2001-2006 se compromete a realizar para alcanzarlo, para mejorar la calidad de vida de mexicanas y mexicanos.

Contiene los compromisos y los lineamientos del gobierno expresados en objetivos claros y estrategias concretas para lograrlo, pero también presenta una visión estratégica para el México del nuevo milenio, con un claro sentido de perspectiva histórica.

El Plan Nacional de Desarrollo pone ante la opinión de los ciudadanos lo que este gobierno se propone hacer junto con la sociedad, para que sea visto como un compendio en el que toda mexicana y mexicano pueden consultar lo que el gobierno planea hacer por ellos y con ellos. Para que los técnicos de la planeación y de la administración pública lo vean como instrumento básico que define criterios, prioridades y fundamentos de elaboración de las políticas públicas. Al mismo tiempo, para que los orientadores y líderes de opinión encuentren en él una presentación sistemática de los compromisos de gobierno.

Este marco integral de desarrollo que se presenta a la sociedad, permite pensar de manera más estratégica en las prioridades, políticas, programas, proyectos y reformas que debemos emprender para lograr los objetivos propuestos, pero sin que se conviertan en un marco rígido y limitante.

El Plan establece los objetivos que permitirán realizar los cambios medulares que este gobierno impulsará: cambios que consoliden el avance democrático, que abatan la inseguridad y cancelen la impunidad, que permitan abatir la pobreza y lograr una mayor igualdad social; una reforma educativa que asegure oportunidades de educación integral y de calidad para todos los mexicanos; cambios que garanticen el crecimiento con estabilidad en la economía, que tengan como premisa fundamental ser incluyentes y justos; cambios que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas en la tarea del gobierno y que descentralicen las facultades y los recursos de la Federación.

Las estrategias contenidas en este Plan están encaminadas a facultar a los actores sociales y económicos para que participen de manera activa en las reformas que se promoverán. Considera como palancas de cambio en el país la educación, el empleo, la democratización de la economía y el federalismo y el desarrollo regional.

Busca, mediante dichas estrategias, establecer alianzas y compromisos con los grupos sociales, económicos y políticos, así como con los gobiernos estatales y municipales del país para que la construcción de nuestro futuro sea una tarea compartida.

Éste no es un plan detallado, sino una etapa de un proceso que permite vertebrar las iniciativas ciudadanas, alcanzar objetivos concretos y encaminar al país hacia una visión de largo plazo.

Por ello, este documento marca un rumbo, unos objetivos y unas estrategias claras, pero al mismo tiempo está abierto a las adecuaciones que los nuevos acontecimientos demanden para el bienestar del país, que se plantearán en los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales y en los programas operativos anuales.

En el marco de un buen gobierno, de una política exterior proactiva y de la vigencia plena del Estado de derecho, este Plan Nacional incorpora la visión, la misión, los objetivos, las estrategias y los aspectos estructurales del desarrollo en el marco de las tres prioridades marcadas por los ciudadanos: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y orden y respeto.

El Plan Nacional de Desarrollo establece como condición fundamental un diálogo abierto y permanente con los ciudadanos, con las agrupaciones políticas y sociales, con los otros poderes y ámbitos de gobierno, y con la sociedad en general.

Este documento surge como resultado de un proceso que tuvo como eje central la participación ciudadana amplia y el diálogo abierto con los ciudadanos, con la estructura interna de la administración pública federal, así como con funcionarios de los otros poderes y órdenes de gobierno.

Aunque la fase de participación ciudadana para estructurar el Plan ha finalizado, el diálogo con la sociedad apenas comienza. Se establecerán mecanismos para que en el marco del Sistema Nacional de Planeación Participativa se realice el seguimiento del cumplimiento y la actualización del Plan, obligando al gobierno a permanecer atento a la opinión ciudadana.

Así pues, este Plan y la participación social que implicó constituyen una invitación a fortalecer el papel de los ciudadanos en la conducción del país, quienes al recibir información y encontrar espacios para la expresión, puedan conocer y evaluar los compromisos que los funcionarios establecen con la sociedad, con lo que tendrán una nueva forma de relacionarse con su gobierno: más responsable, más crítica, más participativa, más comprometida.

La construcción de un proyecto de futuro común requiere la participación de todos, por lo que el Plan es, también, una invitación a las agrupaciones políticas, a las organizaciones de la sociedad, a los productores del campo, a los profesores, obreros, empresarios, intelectuales, ciudadanas y ciudadanos en general a que, de manera unida, luchemos en un solo frente para construir un mejor país.

2.3. El proceso de participación ciudadana para la elaboración del Plan

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 es el resultado de un proceso de planeación que tuvo como eje central la participación ciudadana. Los resultados de las diferentes estrategias y mecanismos de consulta se incorporaron al Plan de diferentes formas y en distintas etapas.

Etapas de transición

Durante los meses posteriores a las elecciones del 2 de julio de 2000, ciudadanos y grupos de la sociedad, representantes de muy diversos intereses y con diferentes preocupaciones y visiones acerca de la construcción del futuro de México, se acercaron al Presidente electo para expresar sus opiniones y propuestas. Todas estas aportaciones constituyeron una primera etapa de la consulta y permitieron identificar los problemas y oportunidades que debían ser considerados en la elaboración del Plan.

Las diferentes coordinaciones que se crearon para los trabajos realizados durante ese periodo, en sus respectivas áreas, organizaron múltiples reuniones de consulta diagnósticas

y propositivas, en las que participaron grupos de especialistas y personas relacionadas de distintas formas con los temas de estas sesiones; sólo en la Coordinación de Desarrollo Social y Humano se llevaron a cabo más de 100 reuniones.

Los resultados fueron utilizados para elaborar los informes de trabajo de las coordinaciones. A su vez, éstos fueron un importante elemento utilizado para la integración del Plan Nacional de Desarrollo.

De esta etapa, el Plan recoge, además de las propuestas ciudadanas y los diversos análisis resultantes de las reuniones de participación ciudadana, la plataforma de la Alianza por el Cambio y los compromisos que se hicieron con diversos grupos de la sociedad organizada. Este proceso se enriqueció con aportaciones de las plataformas de los otros partidos políticos.

Etapa de participación ciudadana como parte del Sistema Nacional de Planeación Participativa

A partir de diciembre de 2000, al entrar en funciones esta administración pública federal, y en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, se organizó un sistema de planeación que tuvo como responsabilidad la realización de un proceso de participación ciudadana amplia, pública y abierta para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Así, quienes tienen la tarea y la responsabilidad de gobernar y atender con precisión las demandas de la sociedad, encuentran en este proceso un mecanismo formal para escuchar las opiniones, propuestas y expectativas en temas y aspectos fundamentales para el desarrollo del país, de los estados, las regiones, las comunidades, la familia y el propio individuo.

Para que la participación ciudadana fuera lo más amplia, incluyente y representativa, se consideraron distintas variables de la población para el diseño de los procesos de participación utilizados y las herramientas para recabar las opiniones, tales como ubicación geográfica, género, nivel socioeconómico, edad, etnicidad y acceso a medios de comunicación, entre otros.

Esta etapa, que es la parte central de la participación ciudadana, se llevó a cabo por medio de dos procesos, en diferentes poblaciones-objetivo y con finalidades distintas, aunque complementarias.

Participación ciudadana por medio de encuestas por correo directo y vía Internet

- Encuesta por correo directo

Este proceso, denominado "Programa Mande", tuvo como objetivo recabar propuestas sobre 110 temas nacionales agrupados en las tres grandes áreas que se han definido para la acción de este gobierno: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y orden y respeto.

Para tal efecto se distribuyeron, durante los meses de febrero a abril de 2001, cuestionarios en donde podían exponerse una o varias propuestas acerca de cada uno de los 110 temas, usando la infraestructura del Servicio Postal Mexicano, en 2_000 oficinas de correos en todo el país, las oficinas de gobierno y la Secretaría de Educación Pública.

En este proceso se recibieron un total de 153,367 propuestas, de las cuales alrededor de 1_000 fueron de mexicanos que residen en el extranjero. Todas ellas fueron capturadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) que, para este fin, instaló el Centro Nacional de Recepción de Propuestas. Ahí fueron clasificadas las aportaciones y, posteriormente, enviadas a las diferentes áreas que conforman la administración pública federal para que fueran analizadas y consideradas para la elaboración del Plan.

Gracias a este proceso se obtuvo un conjunto muy importante de propuestas ciudadanas sobre un amplio número de temas de interés nacional.

- Encuesta vía Internet

La página de Internet creada para el Plan Nacional de Desarrollo amplió el alcance de la participación ciudadana y agilizó el registro de opiniones, además de dar la oportunidad de participar a los mexicanos que viven fuera del país. Por medio de ella se recibieron 43,230 propuestas que, igual que las encuestas recibidas por correo directo, fueron clasificadas por el INEGI y se sumaron a la base de datos de las propuestas generadas.

- Análisis de participación por correo e Internet

Mediante estas dos vías se recibieron 117,040 cuestionarios, que aportaron un total de 196,854 propuestas.

En lo que respecta a la edad de quienes participaron respondiendo a esta encuesta, se observa que 26% de las propuestas fueron realizadas por personas menores de 20 años, 34% por personas de entre 21 a 40 años, y el 22 por ciento por personas mayores de más de 40 años. Sólo 18% no especificaron su edad.

Las propuestas fueron enviadas a las diferentes entidades de la administración pública federal en donde fueron analizadas y muchas de ellas integradas a los objetivos y las estrategias que estas entidades elaboraron para la definición del Plan Nacional de Desarrollo. En algunos casos, las propuestas recibidas se referían a aspectos específicos de la operación de las dependencias y entidades de gobierno, por lo que serán tomadas en cuenta para la elaboración de los programas sectoriales, así como para la definición de los programas operativos anuales de las dependencias.

Participación en reuniones de opinión ciudadana

El otro proceso de participación ciudadana se realizó mediante reuniones de opinión ciudadana que, a su vez, tuvieron tres modalidades: foros con ponencias, reuniones temáticas y sesiones de planeación.

Los foros con ponencias permitieron que la sociedad presentara abiertamente sus propuestas con respecto a temas de interés nacional. Estos foros fueron organizados por las diferentes secretarías en función de los temas relacionados con su ámbito de acción y se llevaron a cabo en las principales ciudades del país. Se celebraron 549 foros en los que se presentaron 13,552 ponencias, con una participaron total de 36,850 personas.

Las reuniones temáticas definieron las acciones necesarias para atender un objetivo previamente definido, así como las dificultades que se podrían presentar para su logro. En total, las diferentes secretarías y entidades del gobierno llevaron a cabo, en las principales ciudades del país, 517 reuniones temáticas en las que participaron 8,789 personas.

Las sesiones de planeación fueron de mayor duración y complejidad que las anteriores, pues su propósito era diseñar un plan estratégico para el tema objeto de la sesión. En estas sesiones se contó con la participación de destacados expertos y líderes de opinión en los diferentes campos del desarrollo nacional. Se realizaron 75 sesiones en las que participaron 1,275 personas provenientes de instituciones de investigación, así como de organismos de los sectores público y privado.

En total, se realizaron 1,141 reuniones de opinión ciudadana en sus diferentes modalidades, en las que participaron 46,914 personas.

Considerando los procesos de participación ciudadana mediante encuestas y reuniones de opinión ciudadana, participaron 174,865 personas, que presentaron un total de 379,525 propuestas.

Proceso de planeación en el seno de la Administración Pública Federal

Otro elemento que alimentó el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 fue el proceso de planeación que las diferentes entidades de la administración pública federal llevaron a cabo en los meses de diciembre de 2000 a febrero de 2001.

Durante este proceso se definieron los objetivos y las estrategias que deben seguirse por parte de las diversas áreas de la administración pública federal con el propósito de responder a los principales retos del desarrollo nacional. Estos trabajos fueron posteriormente reevaluados desde la perspectiva de los resultados de la consulta ciudadana, por lo que se procedió a reorientar objetivos y estrategias en respuesta a lo expresado por la sociedad.

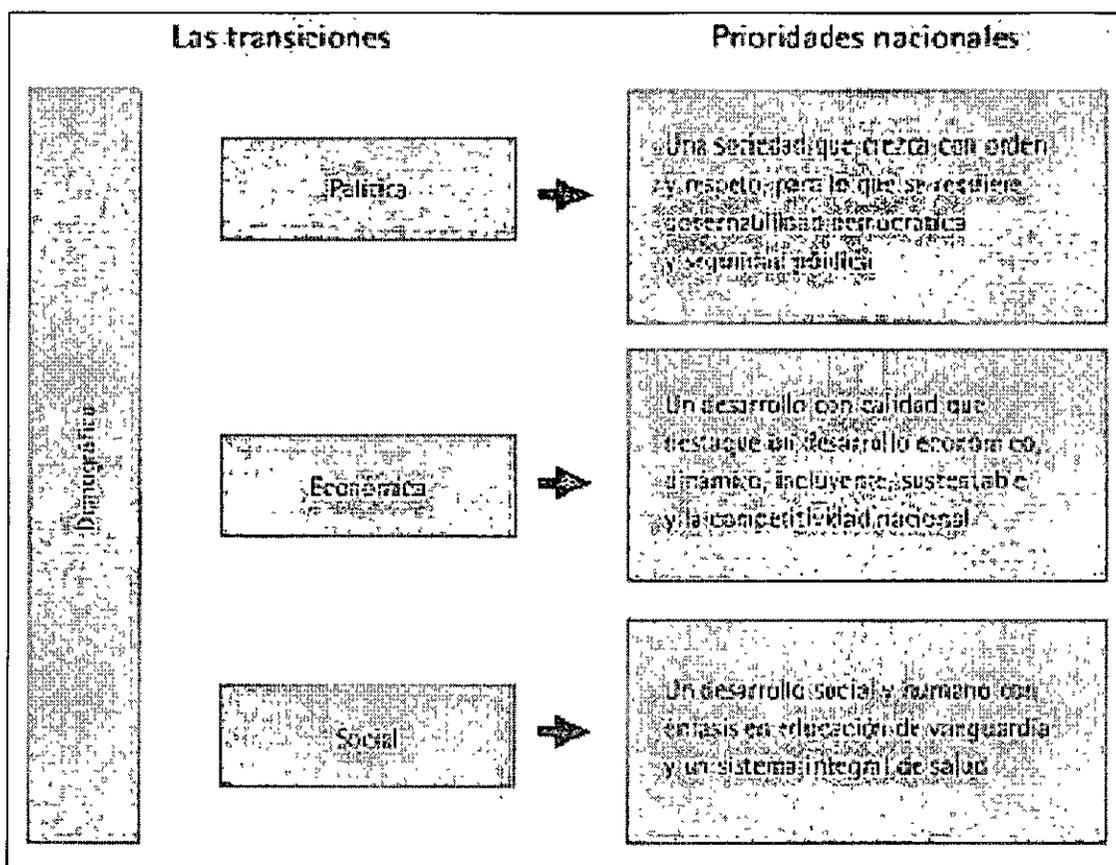
Cabe destacar la importante participación de los gobiernos estatales en el proceso de planeación porque, gracias a su apoyo, se pudieron conformar mesas de trabajo con los actores clave en cada tema que se analizó en las reuniones de opinión ciudadana.

Integración

El proceso de participación ciudadana en su conjunto representó un gran esfuerzo de la sociedad con la expresión de sus necesidades, propuestas y sugerencias, y de la administración pública federal que, a lo largo y ancho del territorio nacional recabó estas expresiones para analizarlas e incluirlas en el establecimiento de los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, las acciones específicas que tanto la sociedad como el gobierno realizaron para el Plan Nacional de Desarrollo, serán los elementos principales para elaborar los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales, en los que se detallarán las metas que harán realidad la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, es importante hacer notar que este esfuerzo compartido de sociedad y gobierno será la base que sustente el seguimiento y evaluación de los compromisos que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo, así como los ajustes en la actuación de la administración pública federal en función de los resultados obtenidos y del dinámico entorno en que se encuentra nuestro país.



Las transiciones del México contemporáneo

Aunque todos los países del mundo enfrentan los retos de la globalización y del cambio tecnológico, pocos se encuentran inmersos en procesos de cambio simultáneo tan profundos y tan diversos como México.

Los retos del cambio en México están enmarcados en cuatro grandes procesos de transición que nos obligan a redefinir metas, rediseñar instrumentos y adecuar mecanismos de toma de decisiones. Estas cuatro transiciones son:

- La demográfica.
- La social.
- La económica.
- La política.

No sólo la eficacia de la acción pública sino también la madurez de la comunicación entre gobierno y sociedad, requieren la comprensión de los procesos que condicionan el presente y el futuro, es decir, de las transiciones del México contemporáneo.

Estas transiciones definen quiénes son los interlocutores del Estado, cuáles son sus necesidades, cómo interactúan con los distintos ámbitos de gobierno y cuáles son los instrumentos disponibles para la ejecución de la acción pública. En otras palabras, las transiciones condicionan de manera profunda, por un lado, la capacidad estatal para reorientar y conducir el cambio social y, por otro, la manera como la sociedad expresa sus demandas, articula sus intereses y se vincula con el Estado.

El Plan Nacional Desarrollo se propone enfrentar los retos que plantean estas cuatro transiciones, al mismo tiempo que mitigar sus costos y potenciar las oportunidades que suponen. Las transiciones definen el tipo de país al que conduce la inercia de las fuerzas demográficas, económicas, democráticas y sociales, incluyen las oportunidades que se presentarán y aportan información muy valiosa sobre cómo debe intervenir el gobierno para avanzar hacia el país que todos deseamos y cómo enriquecer el diálogo con la sociedad para lograrlo.

La transición demográfica

Este gobierno ha aceptado el reto de servir a los 100 millones de mexicanos que actualmente viven en México y a los más de 18 millones que viven en el extranjero. También ha asumido el desafío de adecuar sus acciones para atender a una población que se estabilizará entre 130 y 150 millones de mexicanos residentes en el país hacia el año 2050, con una proporción creciente de adultos de la tercera edad. Un gobierno plenamente consciente de este proceso de transición demográfica, será un gobierno eficaz.

El crecimiento económico en épocas recientes no ha permitido asimilar la realidad de nuestro crecimiento demográfico. En el país persisten la economía informal, el subempleo y la pobreza; también rezagos en alimentación, educación, servicios de salud, vivienda e infraestructura. Esto se manifiesta en la expulsión de gran número de personas de sus comunidades de origen. Además, la destrucción y la contaminación de los ecosistemas limita el crecimiento.

Todo ello ha ocasionado una inaceptable desigualdad de oportunidades para los mexicanos, que la población residente y que inhibe no sólo el crecimiento de la economía, sino también la propia convivencia social.

Transformaciones en el tamaño de la población

La población es uno de los elementos que contribuyen a delinear el perfil de largo plazo de todas las naciones. Durante el siglo XX, nuestro país experimentó transformaciones sin precedente desde el punto de vista demográfico. Primero atravesó por ciclos de intenso crecimiento poblacional y, más recientemente, de marcada desaceleración.

Así, de acuerdo con las cifras censales, la población mexicana pasó de casi 17 a cerca de 26 millones de personas entre 1930 y 1950; en los veinte años siguientes, el número de habitantes casi se multiplicó por dos, y requirió sólo tres décadas para duplicarse nuevamente. Con alrededor de 100 millones de habitantes, México ocupa en la actualidad el decimoprimer lugar entre las naciones más pobladas del orbe y se prevé que mantendrá esa misma posición durante varias décadas más.

La trayectoria descrita refleja el tránsito, todavía inconcluso, de un régimen caracterizado por niveles de mortalidad y fecundidad elevados, hacia otro de niveles bajos, proceso que ha sido denominado transición demográfica.

Esta profunda metamorfosis fue impulsada, a partir de los años treinta, por un importante descenso de la mortalidad, el cual fue posible gracias al mejoramiento de las condiciones de vida y a los avances logrados en educación, salud, alimentación, infraestructura sanitaria y transferencia y aplicación intensiva de tecnología médica y de control ambiental. Como consecuencia, la esperanza de vida de la población mexicana, que en 1930 era de apenas 36 años, llegó a casi 50 años en 1950, a 62 en 1970 y a poco más de 75 años en la actualidad.

Frente al largo proceso de disminución de la mortalidad, la reducción de la fecundidad es mucho más reciente y de características más acentuadas. Este proceso comenzó a mediados de la década de los sesenta, poco después de alcanzar su nivel máximo histórico de 7.3 hijos promedio por mujer. A semejanza de otros países, la disminución ocurrió primero entre las mujeres de los estratos más prósperos y educados y entre las residentes de las principales ciudades.

Sin embargo, fue a partir de 1974, a raíz del cambio en la política de población, cuando las prácticas de planificación familiar empezaron a difundirse y generalizarse, dando lugar a una genuina y silenciosa revolución demográfica. Así, la fecundidad registró un promedio de 5 hijos por mujer en 1978; cayó a 4 hijos en 1985, y en la actualidad es de 2.4 hijos.

La evolución seguida por la mortalidad y la fecundidad provocó primero una aceleración gradual de la tasa de crecimiento natural de la población, que pasó de 2.3% en 1930 a 2.9% en 1950 y a 3.5% en 1965. A partir de este último año, la dinámica demográfica empezó a desacelerarse gradualmente, registrando una tasa de 3.3% en 1970, de 2.6% en 1985 y de 1.7% en 2000.

Después de este largo proceso, la población mexicana ingresó al nuevo milenio con una tasa de crecimiento natural semejante a la de 70 años atrás, aunque con una cantidad de habitantes seis veces mayor.

Transformaciones en la estructura por edad y demandas asociadas

Además de los cambios en su tamaño, dinámica y distribución territorial, la población mexicana experimentó a lo largo del siglo XX importantes transformaciones en su estructura por edad. La etapa de despegue y de rápido crecimiento dio origen a un proceso de "rejuvenecimiento demográfico", que se expresó en un ensanchamiento de la base de la pirámide poblacional.

Baste señalar que entre 1930 y 1970 el grupo de menores de 15 años de edad multiplicó su tamaño inicial alrededor de 3.5 veces (al pasar de poco más de 6 a 22 millones de personas) y su peso relativo respecto a la población total aumentó de 39 a 46%.

En contraste, el segmento de entre 15 y 64 años creció cerca de 2.5 veces en ese mismo lapso (de casi 10 a 24 millones de personas), aunque su participación en la población total disminuyó de 58 a 50%. Esta dinámica de crecimiento diferenciada de ambos grupos de edad provocó un aumento de la carga de dependencia juvenil, que pasó de 68 a 92 menores de 15 años por cada 100 personas en edad laboral, entre 1930 y 1970.

Con la caída de la fecundidad se inició un proceso gradual de estrechamiento de la base de la pirámide de población y el desplazamiento de generaciones numerosas (resultado del alto crecimiento demográfico del pasado) hacia las edades centrales.

Así, entre 1970 y 2000, la población de menores de 15 años de edad aumentó alrededor de 50% (de 22 a 33 millones de personas), mientras que el grupo de 15 a 64 años multiplicó su tamaño inicial poco menos de 2.5 veces (de 24 a 58 millones). Como consecuencia, la razón de dependencia disminuyó entre 1970 y 2000 de 92 a 56 menores de 15 años por cada 100 personas en edad de trabajar.

La dinámica demográfica de la población de menores de 15 años contribuyó a atenuar gradualmente la presión sobre los servicios educativos y de salud y abrió nuevas oportunidades para ampliar su cobertura, aun en un contexto de reducción presupuestal.

A partir de la década de los ochenta, los incrementos anuales de la población en edad laboral alcanzaron sus niveles más elevados (de 1.3 a 1.4 millones de personas) durante los periodos más críticos de contracción económica, con el consiguiente aumento del empleo informal y del desempleo.

En este contexto, la pobreza creció de manera significativa y continuaron arrastrándose graves rezagos e insuficiencias en materia de desarrollo social, que hoy día se reflejan en el hecho de que más de una de cada dos personas ocupadas (53.9%) recibe ingresos de dos salarios mínimos o menos; alrededor de una de cada cuatro personas de 15 años o más (28.5%) carece de escolaridad o no terminó la primaria; una de cada siete (14.8%) reside en vivienda con piso de tierra, y algo más de una de cada diez no cuenta en su casa con servicio de agua entubada (11.2%).

El futuro demográfico

En las próximas décadas, la población de México completará la última fase de la transición demográfica, encaminándose rápidamente a un crecimiento cada vez más reducido y a un

perfil envejecido. Las previsiones para la mitad del presente siglo sugieren que la población podría alcanzar entre 130 y 150 millones de habitantes. Por ello, el país seguirá enfrentando en los próximos años el desafío de proporcionar a sus habitantes empleo, vivienda, vestido, alimentación, educación y salud.

Por su parte, el grupo de población de 15 a 64 años continuará aumentando su tamaño (de 59 millones en 2000 a 75 millones en 2010 y a 87 millones en 2030) y con ello aumentará también el potencial productivo y de creación de riqueza del país.

La trayectoria de crecimiento de este grupo de edad representará un enorme desafío en términos de nuevos puestos de trabajo. Se estima que sin contar los rezagos acumulados, el número de nuevos demandantes de empleo, aunque decreciente, seguirá siendo muy significativo, al menos en los próximos tres lustros: de cerca de 1.2 millones anuales entre 2000 y 2005; de 1.1 millones de 2005 a 2010, y de poco menos de un millón entre 2010 y 2015.

Sin embargo, a partir del cuarto lustro del presente siglo la demanda de empleos crecerá a razón de 800.000 por año y en la siguiente década será del orden de 500,000. En consecuencia, la población económicamente activa, que en la actualidad es de poco más de 43 millones de trabajadores, ascenderá a casi 55 millones en 2010 y a cerca de 69 millones en 2030.

El arribo de generaciones todavía numerosas a la edad de contraer matrimonio y formar un hogar independiente demandará la construcción de alrededor de 23 millones de viviendas durante las siguientes tres décadas, equivalente al parque habitacional disponible actualmente.

Por último, el grupo de adultos mayores (65 años y más), que en la actualidad representa alrededor de 5% de la población total, registra una tasa de crecimiento insólita en la historia demográfica de México (de más de 3.7% anual) y podría alcanzar ritmos cercanos a 4.6% entre 2020 y 2030, lo que implica que en tan sólo 15 años se duplicará el tamaño inicial de esta población. Como consecuencia, si hoy uno de cada veinte mexicanos está en ese grupo de edad, en 2030 serán uno de cada ocho, con el correspondiente impacto social y económico.

Población por grupos de edad e índice de dependencia, 1930-2000

Año	Población total	<i>Grupos de edad</i>			Índice de dependencia
		0-14	15-64	65 y más	
1930	16 552 722	6 491 063	9 572 823	488 836	72.91
1940	19 653 552	8 098 098	10 969 020	586 435	79.17
1950	25 791 007	10 774 244	14 149 557	867 206	82.27
1960	34 923 129	15 502 509	18 221 687	1 198 933	91.76

1970	48 225 238	22 286 680	24 147 173	1 791 385	99.71
1980	66 846 833	28 809 460	35 468 828	2 568 545	88.47
1990	81 249 645	31 336 361	46 511 859	3 397 425	74.67
1995	91 158 290	32 337 929	54 783 156	4 037 205	66.40
2000	97 483 402	33 288 298	59 342 579	4 852 545	64.27

Índice de dependencia $\frac{\text{población de 0 a 14 años} + \text{población de 65 años y más}}{\text{población de 15 a 64 años}} \times 100$

FUENTES: 1930-1990 INEGI, censos generales de población y vivienda; 1995: INEGI, conteo de población y vivienda; 2000. INEGI, XII Censo de población y vivienda. Tabulados básicos nacionales.

La confluencia del envejecimiento demográfico con el cambio registrado en el terreno epidemiológico demandará profundas reformas en las estrategias, alcance, funcionamiento y organización del sector salud; impondrá fuertes presiones sobre la infraestructura económica y social; desafiará la viabilidad a largo plazo de los sistemas de seguridad social, y exigirá una cuantiosa reasignación de recursos para proporcionar pensiones suficientes.

Regiones y ciudades

Las regiones y ciudades de México no son un mero soporte físico de personas y empresas; constituyen un factor de producción que se debe articular rigurosamente con las estructuras económicas y sociales, así como el desarrollo económico debe hacerlo con el proceso de urbanización.

La simultaneidad de estos dos procesos explica la acelerada expansión del sistema de ciudades mexicanas en el siglo XX: en 1900 únicamente la décima parte de la población vivía en las ciudades, proporción que se elevó a dos terceras partes en 2000, lo que significa un universo de 59.2 millones de mexicanos urbanos. También es necesario señalar que los procesos de urbanización han tenido consecuencias negativas, como la pérdida de identidad, la violencia y la inseguridad.

En las próximas décadas, la población de México completará la última fase de la transición demográfica, encaminándose rápidamente a un crecimiento cada vez más reducido y a un perfil envejecido. Las previsiones para la mitad del presente siglo sugieren que la población podría alcanzar entre 130 y 150 millones de habitantes. Por ello, el país seguirá enfrentando en los próximos años el desafío de proporcionar a sus habitantes empleo, vivienda, vestido, alimentación, educación y salud.

La migración constante y persistente del campo a la ciudad es un factor claramente identificado con el deterioro de la vida rural en todas sus vertientes: económica, familiar, social y comunitaria.

Siguiendo las tendencias actuales, es posible esperar que más de 80% del crecimiento poblacional de los próximos 25 años se ubique en las ciudades del país. Estas tendencias anuncian una significativa transformación en las estructuras socioeconómicas del país.

Las desigualdades regionales se manifiestan muy nítidamente en los más de 2,000 municipios en que se divide el país, los cuales presentan monumentales diferencias en su población. Esta cuestión deberá ser considerada en el rediseño de dos estrategias clave para la reordenación del espacio nacional: i] la instrumentación de las políticas nacionales de desconcentración económica y demográfica; ii] la adecuación de los órganos de gestión de los municipios y sus aparatos de planeación.

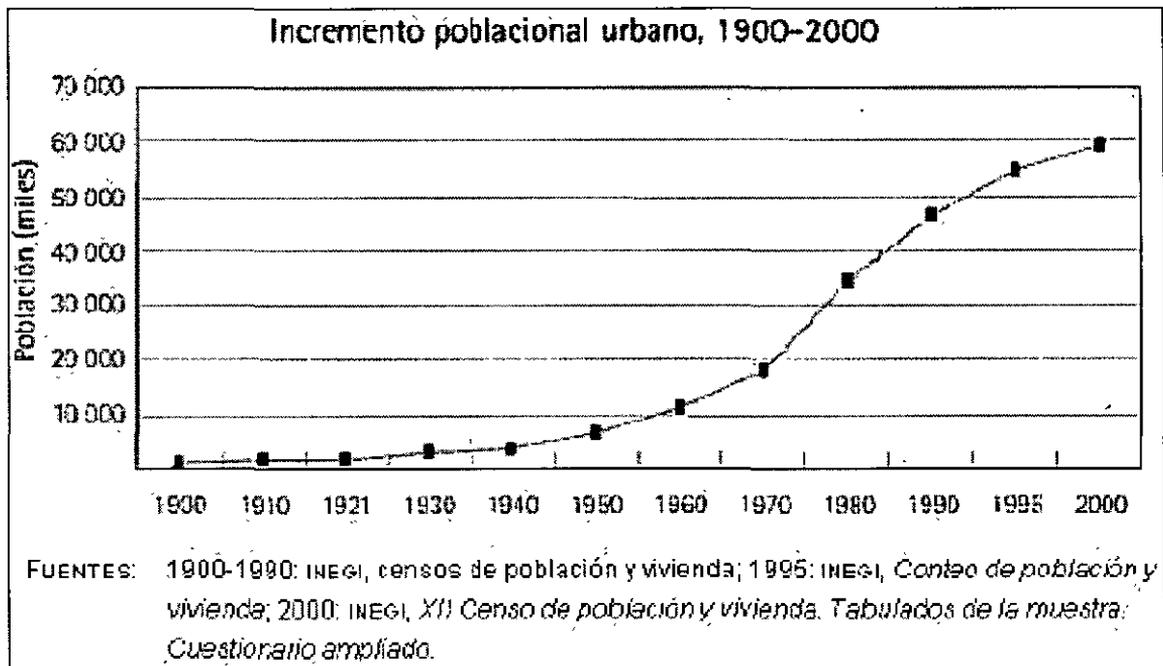
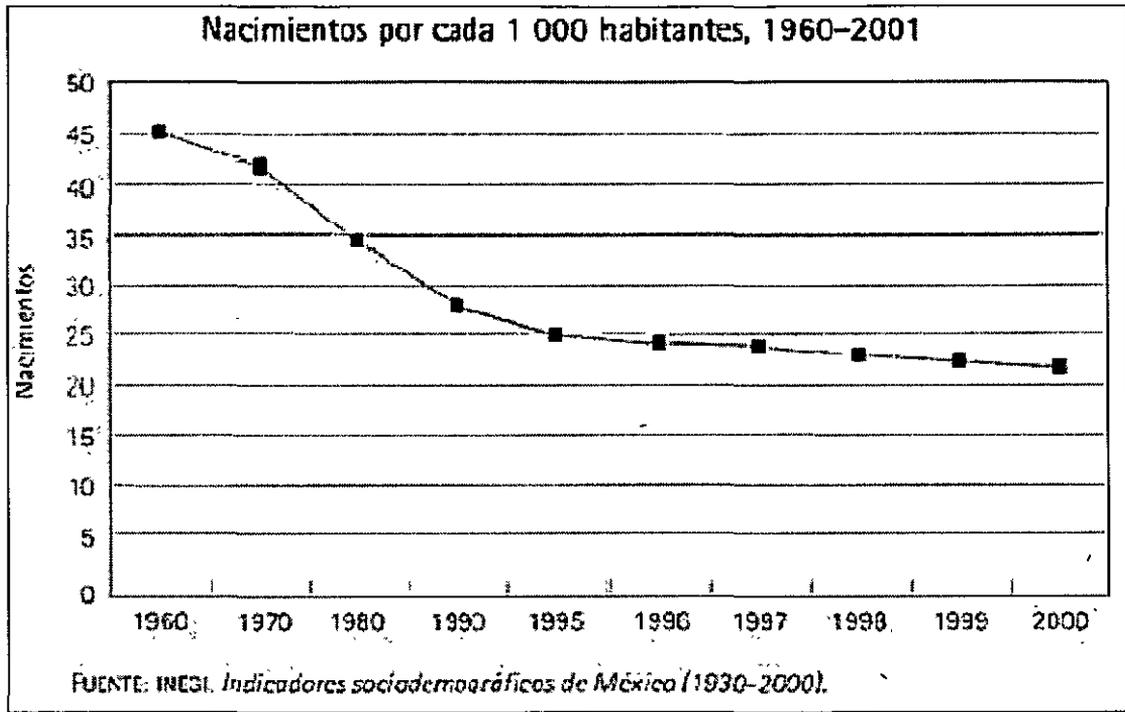
En los municipios de más de 100,000 habitantes, donde reside el grupo más grande de la población total nacional, debe procurarse la modernización de su gestión local en materia de planeación, dotación de servicios, apoyo infraestructural para el aparato productivo, empleo y seguridad pública, entre los renglones principales. En el extremo opuesto se encuentran los más de 1.400 municipios rurales que deben contar con aparatos de gestión administrativa y de planeación más simples, aunque no menos eficaces, en función de su capacidad financiera y de sus recursos humanos.

En síntesis, en esta etapa de transición que experimenta México en los comienzos del siglo, se observa una clara hegemonía de la concentración económica y demográfica en el sistema de ciudades, la cual tenderá a mantenerse o acentuarse en las siguientes décadas, e implicará la consolidación de una nación de ciudades de carácter industrial y terciarias, proceso que debe ser planeado con el mayor rigor posible.

Por otro lado, en el México rural existen millares de localidades que concentran a millones de ciudadanos, las cuales deberán integrarse al circuito moderno constituido por los núcleos urbanos interrelacionados con la economía global.

Las acciones de planeación en el ámbito urbano tendrán como objetivo central una estrategia que permita la competitividad internacional del sistema urbano nacional, a la vez que haga posible incorporar al desarrollo a vastas regiones del país.

Las ciudades requerirán adecuar los servicios y equipamiento a las necesidades de la población y de las empresas; estimular la articulación de interrelaciones industriales o cadenas productivas; promover la construcción de infraestructura de alta tecnología; elaborar planes económico-urbanísticos funcionales; establecer una política de reservas y precios bajos de la tierra; diseñar e implantar esquemas administrativos y de normatividad urbanística eficaces; capacitar sus recursos humanos; promover la investigación rigurosa de las cuestiones de la ciudad.



Población por grupos de edad e índice de dependencia, 1930-2000

Año	Población total	Grupos de edad			Índice de dependencia*
		0-14	15-64	65 y más	
1930	16 552 772	6 491 063	9 512 823	486 836	72.91
1940	19 053 552	8 093 098	10 969 020	586 435	79.17
1950	25 791 007	10 774 244	14 149 557	867 206	82.27
1960	34 923 129	15 502 509	18 221 687	1 196 933	91.66
1970	48 226 238	22 286 680	24 147 173	1 791 385	99.71
1980	66 046 833	28 809 480	35 468 828	2 568 545	88.47
1990	81 249 645	31 336 361	46 515 859	3 397 425	74.67
1995	91 154 290	32 337 929	54 783 156	4 037 205	66.40
2000	97 483 412	33 286 290	59 342 369	4 852 545	64.27

* Índice de dependencia = $\frac{\text{población de 0 a 14 años} + \text{población de 65 años y más}}{\text{población de 15 a 64 años}} \times 100$

Fuentes: 1930-1990: INEGI, censos generales de población y vivienda; 1995: INEGI, Censo de Población y Vivienda; 2000: INEGI, XII Censo de Población y Vivienda, Tabulados básicos nacionales.

La transición social

Junto con los cambios ocurridos en México en materia económica y demográfica durante las últimas décadas, se han gestado importantes transformaciones en la sociedad del país. Las transiciones demográfica, económica y política son la expresión más visible de la transición social, que es la más profunda y que compete a la vida privada de las personas y a la organización social.

La evolución social se manifiesta tanto en la modificación de valores, percepciones, motivaciones, conductas y actitudes individuales, como en la recomposición de grupos y en el cambio de los comportamientos colectivos con relación a los asuntos públicos.

Las organizaciones de la sociedad civil

Hasta fines de los años sesenta, las formas de asociación se restringían fundamentalmente a agrupaciones sindicales o de carácter sectorial (burócratas, obreros, campesinos, empresarios, populares), reconocidas o fundadas por el Estado. A partir de entonces, han surgido y se han multiplicado organizaciones para la defensa de intereses particulares, de carácter reivindicativo y de ayuda mutua. Entre ellas, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel de importancia creciente en asuntos de interés público.

En general, los objetivos de estas organizaciones ponen de manifiesto la fuerza con que se busca reivindicar viejos y nuevos derechos de la sociedad y de las personas. Entre ellos, los relacionados con la protección de los derechos humanos, la calidad de vida, la lucha por la preservación del medio ambiente y los que competen a la integridad y al desarrollo material, espiritual y profesional de los individuos, principalmente de los más desfavorecidos.

Los cambios demográficos han corrido a la par de una más amplia participación de las mujeres en la vida social, política y económica, y particularmente en el empleo.

Es importante mencionar la diversidad que caracteriza a las familias en México, al igual que su naturaleza dinámica. No es posible hablar de un solo tipo de familia, compuesto por una pareja y su descendencia, sino que hay una gama importante de formas distintas de vivir en familia.

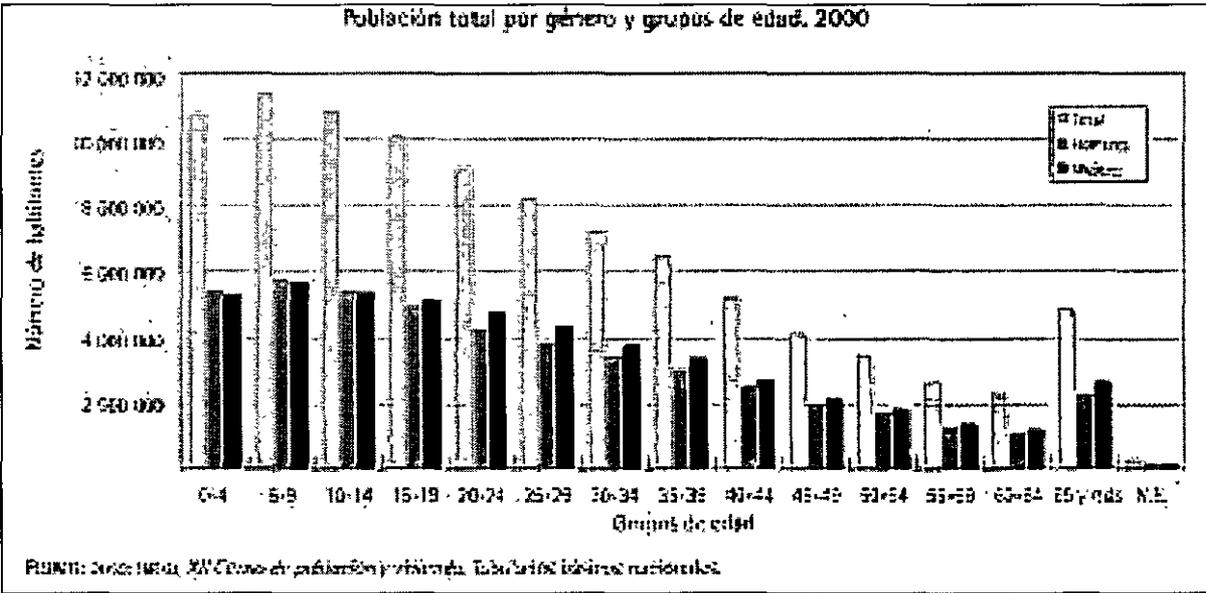
En México existen familias de tipo nuclear (el modelo tradicional), las hay de tipo extenso y, en aumento, familias de jefatura femenina (aquellas compuestas por una mujer y sus hijos, o una mujer, sus hijos y algún otro miembro, sin el esposo-padre). Estas familias de jefatura femenina aumentaron en México -como proporción del total de los hogares- de 13.7% en 1960 a 20.6% en 2000.

En los últimos 30 años, la concepción de los mexicanos acerca de la cuestión étnica se ha modificado en tres aspectos fundamentales.

En primer lugar, hoy reconocemos que la relación entre la cultura y la identidad indígena no ocurre de manera mecánica y que, por tanto, los cambios culturales en una colectividad no necesariamente implican cambios de identidad.

En segundo lugar, hemos dejado de pensar en la nación mexicana como algo culturalmente homogéneo y, de hecho, la heterogeneidad se manifiesta con mayor vigor.

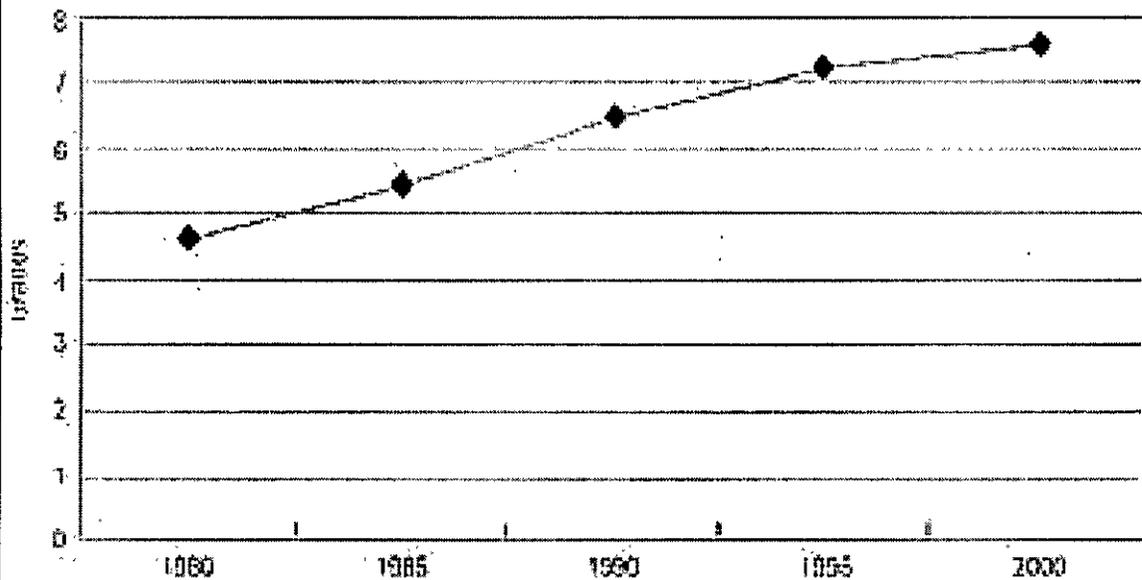
En tercer lugar, reconocemos que los indígenas existen como sujetos políticos, que representan sus intereses en cuanto miembros de etnias, y hoy existen organizaciones indígenas que influyen poderosamente en el ámbito público.



Características de las viviendas particulares, 1990 y 2000

Concepto	1990	2000
Total de viviendas particulares	16 035 233	21 954 733
Con piso que no es de tierra	80.4%	86.7%
Con agua entubada	80.0	84.6
Con drenaje	64.8	78.5
Con energía eléctrica	87.5	95.1
Con área sólo para cocinar	80.3	78.4
Disponen de sanitario	75.3	86.4

FUENTES: -para 1990: INEGI, Resultados definitivos, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, México, 1992; para 2000: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos nacionales.

Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más, 1980-2000

FUENTES: INEGI, Censos generales de población y vivienda, 1980, 1990, 2000 y Censo de población y vivienda 1995. Para el resto de los años SEP, "sitio" en internet.

La transición económica

La globalización y la nueva economía crean oportunidades para México y los mexicanos de avanzar en su desarrollo, pero también presentan enormes riesgos que podrían recrudecer la situación actual de rezago económico y tecnológico.

La competencia ha entrado en todos los ámbitos de la actividad económica permitiendo a personas de todo el mundo tener acceso a servicios y productos que anteriormente eran bienes no comerciables.

Esta combinación de mayor comercio y finanzas más abiertas comenzó mientras el país mantenía una estrategia de desarrollo hacia adentro.

La incorporación tardía a los nuevos procesos, obligó a México a iniciar el cambio en la economía por medio de una rápida y profunda apertura unilateral y multilateral al comercio y a los flujos financieros, por lo que no fue posible hacer ajustes progresivos ni aperturas negociadas.

Aquellos países que empezaron la transición antes que nosotros nos muestran que el cambio de modelo requiere un largo periodo para madurar.

En nuestro caso se ha complicado aún más debido a que el proceso de transición demográfica no ha concluido.

La atención de necesidades tecnológicas y de mercado compite con la atención de las necesidades de una población creciente.

La globalización de la economía mundial es un hecho que nadie puede detener ni acotar. La pregunta que cada nación tiene que plantearse es cuál es la mejor manera de integrarse a ese proceso mundial para obtener los máximos beneficios posibles.

La globalización de la economía es producto de cambios fundamentales en la naturaleza de la actividad económica y de avances tecnológicos, lo que ha modificado la forma de producir, la fisonomía de los empleos disponibles y las fuentes de riqueza.

El primer motor del cambio fue la aparición de los sistemas digitales de comunicación, los satélites, los teléfonos celulares y toda la variedad de computadoras que se comenzaron a asociar con estas tecnologías, transformaron las relaciones de poder entre los diversos grupos de la población y alteraron la capacidad de los gobiernos en el mundo entero de controlar a sus poblaciones.

Las comunicaciones también cambiaron la manera como se podían vincular las empresas entre sí y las diversas plantas de una empresa con sus directivos.

En forma inmediata hicieron posible la existencia de plantas manufactureras en los lugares más recónditos del mundo, todas ellas comunicadas en forma permanente como si compartieran un mismo espacio. Las distancias dejaron de medirse en términos de kilómetros para hacerlo en términos de segundos.

La actividad financiera, el segundo motor, adquirió nuevas formas y características en el ámbito internacional.

La tecnología hizo añicos la existencia de barreras nacionales, permitiendo que los flujos de capitales tuvieran lugar alrededor del mundo, al margen de las preferencias de un gobierno u otro.

Las empresas comenzaron a explorar nuevas fuentes de financiamiento más allá de sus fronteras y a vincularse directamente con los mercados financieros.

Las finanzas adquirieron una importancia descomunal en el desempeño de la actividad económica, muy por encima de cualquier otra consideración.

Por último, la economía internacional ha tenido un enorme impacto en el ámbito industrial.

A partir del embargo petrolero árabe de 1973, las empresas asiáticas comenzaron a transformar la manera de producir: en lugar de simplemente transferir el costo del incremento en los precios del petróleo, estas empresas iniciaron un proceso dedicado a elevar la productividad y la eficacia de sus plantas, con lo que están transformando el mundo: partes y componentes producidos en naciones diferentes que se ensamblan en un solo lugar, con grandes economías de escala y niveles extraordinariamente elevados de productividad y calidad.

Hacia la mitad de la década de los ochenta comienza la transición mexicana hacia un "nuevo" modelo de desarrollo económico.

Es cierto que unos años antes, presionado por una profunda crisis fiscal, el gobierno federal había empezado a reconsiderar su papel en el proceso de crecimiento. Sin embargo, el primer cambio verdaderamente sustantivo se produjo cuando se abandonó, casi de golpe, la política proteccionista en el ámbito del comercio exterior.

La apertura comercial, que arrancó hacia 1985, culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en 1994. La rápida reducción de los aranceles, la eliminación de los permisos previos de importación y la supresión de otros impedimentos al comercio externo se tradujeron en una realineación drástica de los precios relativos internos.

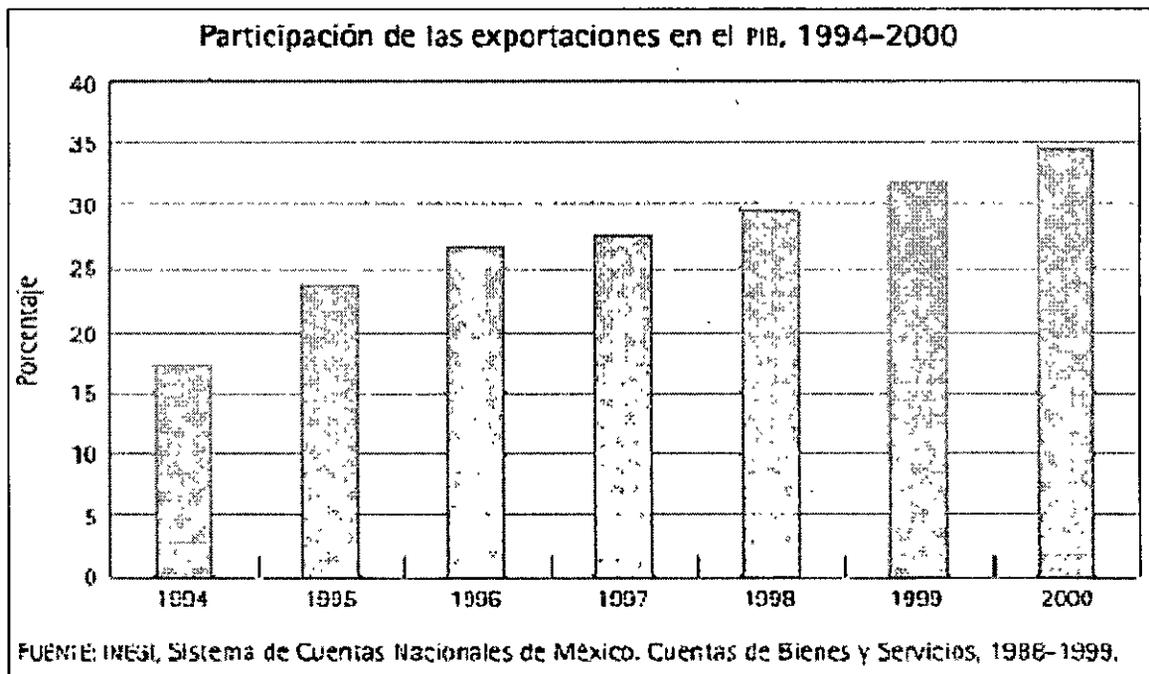
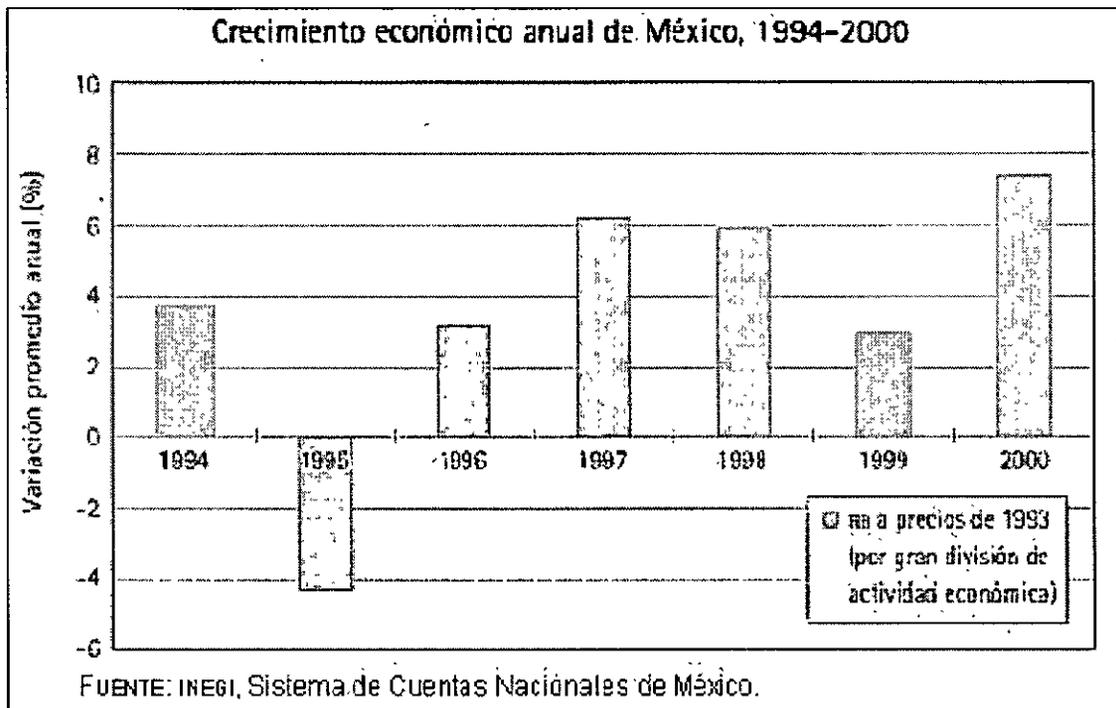
A partir de entonces, los proyectos de inversión han tenido que pasar "la prueba del ácido" de una viabilidad calculada de acuerdo con la estructura de precios del mercado.

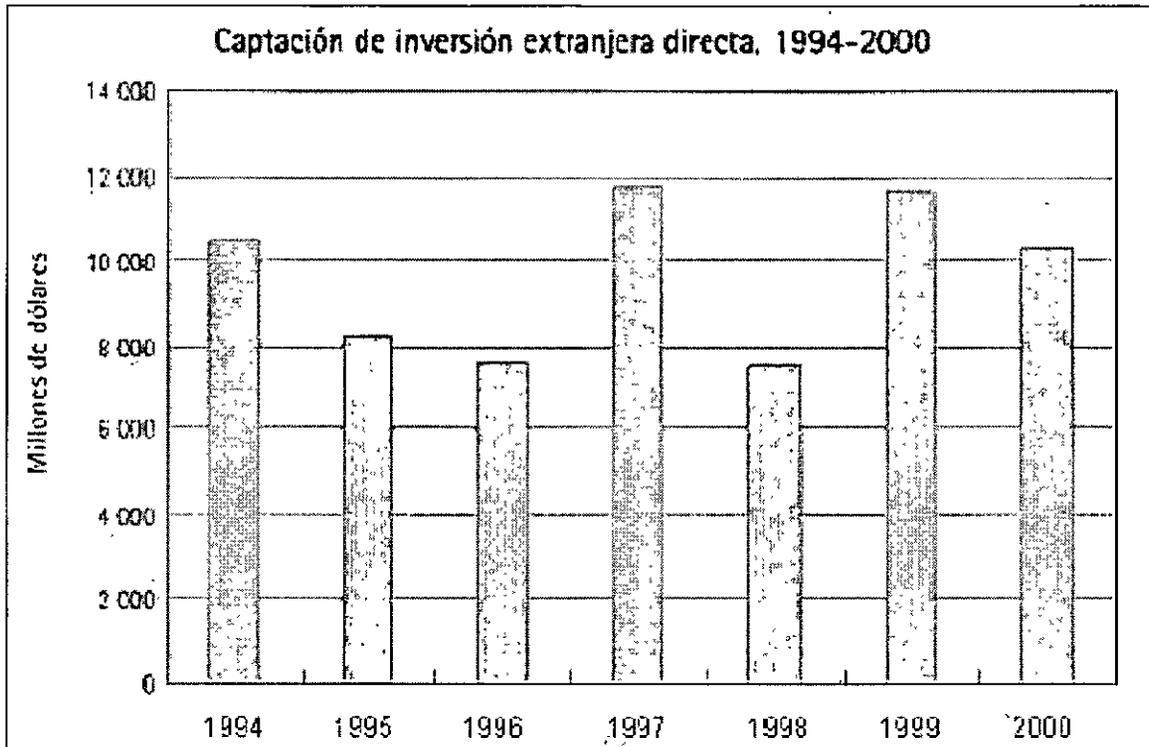
La transición económica no ha sido fácil. Las reformas han modificado la estructura productiva, como se manifiesta en la explosión del tamaño relativo del sector externo.

Lo nuevo ha desplazado a lo viejo, lo moderno a lo tradicional, lo dinámico a lo inerte. No todos han podido adaptarse a la velocidad de las transformaciones.

Ha habido víctimas y marginados del progreso. El cambio no ha disminuido las relaciones desiguales entre los mexicanos, sino por el contrario, las ha acentuado.

La tendencia de largo plazo del crecimiento de la productividad es la clave para mejorar de forma sostenida el bienestar de la población. Todo avala la idea de que lo indispensable para el aumento de la productividad es la política de cambio estructural.





La transición política

La transición política de México ha sido un largo y singular proceso de democratización.

Los acontecimientos de los últimos 20 años en la vida nacional han ido conformando un régimen plural y democrático en el que nuestro país ha experimentado la alternancia, el fortalecimiento y la autonomización de los poderes Legislativo y Judicial, así como cambios profundos en la distribución del poder político y reformas institucionales de gran envergadura.

La correlación de fuerzas políticas ha manifestado recomposiciones relevantes tanto en los órganos de representación ciudadana en las legislaturas locales, como en la titularidad del Poder Ejecutivo de las entidades federativas.

Por otra parte, el peso político de éstas ha ido ganando mayores espacios en los procesos de toma de decisiones dentro del Estado mexicano, dando así mayor vida al esquema federal.

Aportaciones y participaciones federales a las entidades federativas como proporción del PIB, 1982-2000 (millones de pesos corrientes)		
Año	Aportaciones	y participaciones federales
1982	1.8	
1983	2.1	
1984	5.4	
1985	5.3	
1986	5.0	
1987	5.1	
1988	6.3	
1989	5.6	
1990	6.0	
1991	5.9	
1992	6.1	
1993	6.3	
1994	6.3	
1995	5.9	
1996	6.2	
1997	6.6	
1998	6.5	
1999	7.0	
2000	7.2	

FUENTES: -INEGI, El ingreso y el gasto público en México (varios años); Sistema de Cuentas Nacionales de México; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal; Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública, 4o. trimestre de 2000.

La visión del México al que aspiramos

La visión del México al que aspiramos en el año 2025 puede sintetizarse así:

México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos.

Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente.

Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional.

La misión del Poder Ejecutivo Federal

La misión del Poder Ejecutivo Federal 2000-2006 es conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho.

Principios que sustentan el Ejecutivo Federal

El desarrollo de las funciones de la administración, se apoya en tres postulados fundamentales:

- ❖ Humanismo
- ❖ Equidad
- ❖ Cambio

En *cuatro criterios* centrales para el desarrollo de la nación:

- ❖ Inclusión
- ❖ Sustentabilidad
- ❖ Competitividad
- ❖ Desarrollo regional

En cinco normas básicas de acción gubernamental:

- ❖ Apego a la legalidad
- ❖ Gobernabilidad democrática
- ❖ Federalismo
- ❖ Transparencia
- ❖ Rendición de cuentas

Postulados:

Humanismo

Cada persona es un ser único; por ello, debe ser apoyada para que pueda lograr su más amplio desenvolvimiento material y espiritual. Ése es precisamente el fin primordial de las acciones del Estado: lograr el desarrollo integral del ser humano y de sus comunidades.

Este gobierno tiene como tarea primordial crear las condiciones económicas, sociales y políticas para apoyar el desenvolvimiento armónico de las facultades del ser humano, su inteligencia y su voluntad libre, tanto en el ámbito individual como en el social, alentando una conciencia cívica que permita tener mejores ciudadanos.

Equidad

Los ciudadanos son iguales ante la ley y deben tener las mismas oportunidades para desarrollarse, independientemente de sus diferencias económicas, de opinión política, de género, religiosas, de pertenencia étnica o preferencia sexual u otras. La promoción de la equidad y la igualdad de oportunidades es otra tarea primordial de este gobierno.

Para llevarla a cabo se crearán las instituciones y los mecanismos indispensables, así como programas regionales y especiales para poner al alcance de todos los habitantes sin distinción los bienes sociales y los satisfactores básicos: habitación, vestido, sustento, transporte, educación, trabajo, salud, seguridad social y diversión sana.

Cambio

Para que se establezcan las condiciones y oportunidades que requiere el conjunto de la población en México es necesario el cambio; éste, a su vez, exige el establecimiento de un sistema democrático y de responsabilidad compartida entre las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad.

El cambio que este gobierno llevará a cabo se basa en la edificación de una nueva era de cooperación democrática, seguridad pública y Estado de derecho; en el fortalecimiento de la economía garantizando un crecimiento con calidad humana y en equilibrio con nuestro entorno. Un cambio para construir una nación con altos índices de desarrollo social y humano.

Criterios centrales para el desarrollo de la nación:

Inclusión

Se busca ofrecer oportunidades a toda la población para que, mediante una mejor preparación, se facilite su crecimiento como personas y adquieran la capacitación y el adiestramiento necesarios para aprovechar las oportunidades del desarrollo.

Las acciones para promover el desarrollo del país estarán orientadas a lograr que los avances en los procesos de innovación y las oportunidades de acceso al crédito, a la tecnología, al conocimiento técnico y al dominio de las mejores prácticas estén disponibles para más mexicanos.

Debemos asegurar que todos estén incluidos en el proceso de desarrollo creando nuevas formas de inclusión y reconstituyendo el tejido social.

Sustentabilidad

La otra gran área excluida del proceso de formación de la nación mexicana ha sido la protección de la naturaleza.

Tierra, aire, agua, ecosistemas naturales y sus componentes, flora y fauna, no han sido valorados correctamente y, por mucho tiempo, se les ha depredado y contaminado sin consideración.

Debemos asumir con seriedad el compromiso de trabajar por una nueva sustentabilidad que proteja el presente y garantice el futuro.

El capital natural de nuestro continente, de nuestro país, debe preservarse. Y éste es, precisamente, el criterio que el gobierno promoverá para garantizar un sano desarrollo.

Competitividad

En un mundo globalizado, el país requiere un sector productivo más competitivo y sólido para afrontar las exigencias que este entorno presenta.

En la búsqueda de competitividad no hay desarrollo posible si el modelo elegido no es capaz de reducir la brecha entre los que tienen acceso a las nuevas tecnologías de información y de producción, y los que se han ido quedando cada vez más lejos del acceso a estas herramientas para el desarrollo.

Los sistemas de información más avanzados deben estar en el centro de la agenda nacional, y deberán ser un factor para reducir la brecha entre las regiones, las empresas y las familias, y contribuir al desarrollo de un México más competitivo y a una sociedad más justa y humana.

Normas básicas de acción gubernamental:

Apego a la legalidad

El principio que dispone que la autoridad sólo puede hacer aquello que le está expresamente permitido por las normas jurídicas y que debe actuar respetando los límites que le impone el orden jurídico, será estrictamente respetado por el Ejecutivo y por todos sus colaboradores.

La consolidación del Estado de Derecho traerá beneficios tangibles al Estado, a la sociedad y a los individuos que la componen.

Entre esos beneficios destacan el pleno goce de los derechos humanos, la certidumbre, el fortalecimiento de las instituciones y el respeto y confianza de los ciudadanos en las autoridades.

Gobernabilidad democrática

La Administración Pública Federal ejercerá el poder público en ella depositado con las formas propias de una democracia.

El ser humano es la razón de ser del Estado. La administración Pública Federal tendrá presente al ciudadano como origen y destino de sus acciones; éstas respetarán siempre los derechos humanos.

Este gobierno se compromete a fortalecer la participación ciudadana en las acciones de gobierno, respetando los cauces institucionales creados para ello.

Federalismo

Es necesario fortalecer el federalismo en México. Es la forma como el desarrollo de las diferentes regiones que componen nuestro vasto territorio puede lograr que las menos desarrolladas mejoren sus condiciones y que la Federación se vea fortalecida mediante un sano desarrollo regional.

El Ejecutivo Federal está comprometido a acelerar el proceso de federalismo, la justa redistribución del gasto, la capacidad para generar ingresos, así como el poder de decisión y ejecución de obras y prestación de servicios públicos, hacia los gobiernos locales.

Fortalecer y respetar las autonomías estatales y municipales, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno, habilitándolos para que sean los artífices de su desarrollo.

Transparencia

El Ejecutivo Federal actuará con transparencia en el ejercicio de sus facultades, por lo que los servidores públicos de la Administración Pública Federal estarán obligados a informar con amplitud y puntualidad sobre los programas que tienen encomendados, en términos de logros alcanzados y recursos utilizados.

El objetivo que se persigue es muy claro, se trata de lograr que el gobierno y la sociedad colaboren para erradicar, de una vez por todas, el mal que tanto daño ha hecho a nuestro país: la corrupción.

Rendición de cuentas

El establecimiento de un sistema nítido de rendición de cuentas públicas requiere la designación de responsables en las distintas actividades y programas de la Administración Pública Federal, de tal manera que los culpables de ineficacia o corrupción puedan ser inmediatamente detectados e identificados, para proceder en consecuencia.

A fin de cuentas, los resultados obtenidos por la Administración Pública Federal deben ser conocidos por la ciudadanía, tanto los positivos como los negativos.

Las políticas del Poder Ejecutivo Federal

Las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública.

La política social

El primer eje de la política de desarrollo social y humano se refiere, precisamente, a los niveles de bienestar de los mexicanos, y está orientado a evitar que existan grupos de la población mexicana cuyas condiciones de vida, oportunidades de superación personal y de participación social, se encuentren por debajo de ciertos umbrales.

La emancipación real de México y de los mexicanos demanda políticas y acciones que tomen en cuenta las distintas necesidades, posibilidades y capacidades de los ciudadanos. Es por ello que el segundo eje de la política de desarrollo social y humano es la equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades.

El tercer eje, capacidad e iniciativa, pretende fomentar la actitud emprendedora e independiente de los ciudadanos, dotándolos de una educación de vanguardia y una preparación de avanzada, para lo cual se promoverán y crearán proyectos que mejoren la preparación, escolaridad y los conocimientos de la población, conduzcan al desarrollo de sus habilidades y destrezas, fomenten la innovación y el avance tecnológico, induzcan el interés por la ciencia y apoyen la difusión cultural, aseguren el manejo efectivo de la información y propicien la educación continua, el adiestramiento constante y la actualización permanente.

Para propiciar y alentar la riqueza social de México, la política de desarrollo social y humano incluye la *cohesión social* como el *cuarto de sus ejes* fundamentales, porque:

- ❖ propone acciones tendientes a aumentar la solidaridad de todos los mexicanos entre sí y con el bien común,
- ❖ fomenta proyectos incluyentes con participación de todos los grupos sociales,
- ❖ disminuye la presencia del Estado en áreas en las que las ONG's pueden tener una contribución efectiva,
- ❖ Propicia la integración social de sujetos agrupados en asociaciones con distintos fines,
- ❖ reivindica el respeto a los derechos que se manifiestan en las distintas regiones, estados, ciudades, poblaciones, grupos y asociaciones, dando lugar así a un desarrollo regional equilibrado y acorde con el federalismo.

La presente administración establecerá diversas medidas y proyectos cuyos objetivos son:

- ❖ crear conciencia de la identidad entre bienestar y medio ambiente; construir una cultura de evaluación de prácticas productivas y de resultados de programas sociales basada en el criterio de que el deterioro de la naturaleza es un efecto inaceptable;
- ❖ fomentar un mayor conocimiento sobre el deterioro al medio ambiente que provocan ciertas prácticas sociales y productivas;
- ❖ desarrollar, en suma, una concepción de *desarrollo en armonía con la naturaleza*.

Éste es, por tanto, el *quinto eje* de la acción de gobierno en torno al desarrollo social y humano.

El último eje, confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones del país, tiene por objeto diseñar estrategias de respuesta eficaz ante situaciones no previstas de orden natural y social, ampliar la capacidad de respuesta del Estado, crear condiciones institucionales que permitan anticipar riesgos y establecer esquemas de coordinación de las organizaciones sociales que refuercen su sentido de compromiso en la continuidad de los programas sociales.

La política económica

El objetivo de la política económica de la presente administración es promover un crecimiento con calidad de la economía.

Un crecimiento sostenido y dinámico que permita crear los empleos que demandarán los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo los próximos años. Un crecimiento que permita abatir la pobreza y que abra espacios a los emprendedores.

Un crecimiento que avance en la igualdad de oportunidades entre regiones, empresas y hogares, y permita contar con recursos suficientes y canalizarlos para combatir los rezagos y financiar proyectos de inclusión al desarrollo.

Un crecimiento con estabilidad que permita planear sin sobresaltos, invertir con menor riesgo y tomar decisiones con mayor certidumbre.

Un crecimiento con baja inflación que contribuya a la recuperación de los salarios reales, la reducción en las tasas de interés y la expansión del crédito.

Un crecimiento incluyente que dé oportunidades a todos y en el que la disponibilidad de instrumentos para participar en la economía no sea privilegio de unos cuantos.

Un crecimiento que considere el proceso de globalización de la economía mundial y permita que el país se integre a él obteniendo los máximos beneficios posibles.

Un crecimiento que responda a la transición social que demanda mayores espacios de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Un crecimiento que, ante la transición demográfica, aproveche las oportunidades de una población económicamente activa en crecimiento y, al mismo tiempo, asuma los retos del aumento en la demanda de empleos y de la inversión en capital humano.

Un crecimiento sustentable que proteja y acreciente el capital natural de nuestra nación.

Para asegurar un *desarrollo sustentable* se:

- ❖ difundirá información para promover una cultura en la que se respete el medio ambiente;
- ❖ apoyará a instituciones dedicadas a la conservación del medio ambiente;
- ❖ reglamentará el uso y la explotación de acuíferos para optimizar su uso y conservar este recurso;
- ❖ fomentará la adopción de procesos productivos limpios;
- ❖ aplicarán políticas de respeto al medio ambiente en las empresas paraestatales.

Además, se incorporarán nuevas áreas naturales a un régimen de protección y conservación, promoviendo alternativas económicas para sus pobladores y se fomentarán las unidades de manejo ambiental sustentable, que contribuyan a conservar, promover y facilitar la biodiversidad, a disminuir las probabilidades de degradación de ecosistemas y especies en riesgo de extinción y a fomentar la recuperación de especies de alto significado ecológico, simbólico y económico para las identidades regional y nacional.

Objetivos rectores y estrategias: área de desarrollo social y humano

Objetivo rector 1: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.

Mejorar los niveles de educación y bienestar implica erradicar las causas de la pobreza, atender la satisfacción de las necesidades básicas, crear oportunidades de desarrollo humano y proporcionar la infraestructura necesaria para lograr que todos los mexicanos estén por encima de ciertos umbrales mínimos de educación y bienestar.

Objetivo rector 2: acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades

Incrementar la equidad y la igualdad de oportunidades implica utilizar criterios que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y mujeres de la población mexicana.

Objetivo rector 3: impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva

Impulsar la consolidación de un sistema educativo nacional que se apoye en la ciencia y la tecnología para ofrecer una educación de calidad y diversificada.

El desarrollo de las capacidades personales comprende, además de la formación de competencias, la promoción de condiciones que propicien la iniciativa individual y colectiva para abrir y aprovechar oportunidades.

Incluye elementos tales como la creación de capital humano, la extensión de nuevas formas de acceso a la información, el estímulo para la autosuperación y la autogestión y el apoyo a las iniciativas de los particulares para el mejoramiento de los individuos y las familias.

Objetivo rector 4: fortalecer la cohesión y el capital sociales

El fortalecimiento de la cohesión y el capital sociales se basa en el desarrollo de formas de solidaridad que refuercen los vínculos de identidad, den un sentido de pertenencia a partir de valores, orientaciones comunes y relaciones de confianza.

Esto debe incluir la integración de individuos a sus comunidades, con base en formas de organización que fortalezcan la cultura nacional.

Objetivo rector 5: lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza

El desarrollo social y humano armónico con la naturaleza implica fortalecer la cultura de cuidado del medio ambiente para no comprometer el futuro de las nuevas generaciones; considerar los efectos no deseados de las políticas en el deterioro de la naturaleza; construir una cultura ciudadana de cuidado del medio ambiente, y estimular la conciencia de la relación entre el bienestar y el desarrollo en equilibrio con la naturaleza.

Como indicadores para evaluar los resultados obtenidos se integrará información sobre la moderación del daño a la atmósfera, el consumo de energía, la pérdida de sistemas forestales y la tasa de conservación de acuíferos, entre otros.

Objetivo rector 6: ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones

Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental y formalizar la rendición de cuentas a la población, implica adoptar medidas para enfrentar de manera eficiente situaciones no previstas, tanto de orden natural como social.

Para lograr lo anterior se deben aplicar medidas que permitan anticipar riesgos; formular estrategias de coordinación que refuercen el compromiso con la continuidad de los programas sociales, y brindar elementos de seguro que protejan a los individuos contra factores que atenten contra su bienestar.

Objetivos rectores y estrategias: área de crecimiento con calidad**Objetivo rector 1: conducir responsablemente la marcha económica del país**

Corresponde al Ejecutivo Federal la conducción responsable de la economía, a fin de establecer condiciones que lleven al logro de mejores condiciones de vida para la población, mediante un entorno macroeconómico que promueva la estabilidad y la certidumbre, una mayor eficiencia en la operación de los mercados y un sistema financiero sólido y efectivo en la canalización del ahorro hacia el financiamiento del desarrollo.

Objetivo rector 2: elevar y extender la competitividad del país

Elevar y ampliar la competitividad del país es una condición necesaria para alcanzar un crecimiento más dinámico y para garantizar que éste conduzca a un desarrollo incluyente.

- Corresponde al Estado promover las condiciones para la inserción competitiva de México en la economía global.

Se propone una política de competitividad industrial capaz de crear las condiciones para extender la competitividad a todo el espectro sectorial y regional, no plenamente aprovechado todavía, ofreciendo una disponibilidad oportuna y eficaz de infraestructura, una adecuada oferta de educación y de capacitación para el trabajo productivo, un mayor esfuerzo de desarrollo tecnológico y científico y un marco de regulación más flexible.

Objetivo rector 3: asegurar el desarrollo incluyente

El proceso de desarrollo económico del país debe ampliar las oportunidades de participar en la actividad económica a quienes viven en condiciones de marginación.

Asegurar el desarrollo incluyente debe traducirse en una reducción de la inequidad en la distribución del ingreso, en la disminución de la pobreza, en la creación de nuevos empleos y autoempleos, en mejores ingresos, mejor calidad de vida, más microempresas competitivas. En pocas palabras, es necesario democratizar la economía.

Se promoverán intervenciones selectivas y temporales del gobierno para impulsar la democratización de la economía y acciones que fomenten el propio desarrollo, sin paternalismo, de comunidades y personas.

Objetivo rector 4: promover el desarrollo económico regional equilibrado

El desarrollo regional equilibrado tiene como propósito lograr un desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable para cada una de las cinco regiones en que, para los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, se dividió a la República mexicana.

El país experimenta un desarrollo bien diferenciado en el aspecto territorial que requiere la intervención selectiva y temporal del Ejecutivo Federal.

Promover un desarrollo regional equilibrado pone énfasis en la dinamización adecuada de la estructura económica de cada una de las distintas regiones, con el fin de reducir las brechas económicas que puedan debilitarlas o volverlas dependientes o vulnerables tanto dentro del país como frente a la globalización.

Este cometido significa que ha de impulsarse decididamente el fortalecimiento económico intrarregional de vastos territorios tomando en cuenta las potencialidades propias de cada región, pero también el comercio extrarregional, integrando cada región con el resto del país y con el mundo.

Este objetivo habrá de lograrse mediante acciones y esfuerzos coordinados entre sociedad y gobierno en todos los ámbitos: municipal, estatal y federal.

Los esfuerzos deberán ser mayúsculos, tenaces y continuados, debido al atraso en que se encuentran numerosas localidades, incluso dentro de las regiones consideradas como las más desarrolladas.

Objetivo rector 5: crear condiciones para un desarrollo sustentable

El crecimiento con calidad sólo es posible si se considera la interacción de los ámbitos económico y social con el medio ambiente y los recursos naturales. Corresponde al Estado la creación de las condiciones para un desarrollo sustentable que asegure la calidad del medio ambiente y la disponibilidad de los recursos naturales en el largo plazo.

Como indicadores para evaluar los resultados obtenidos se integrará información sobre el daño a la atmósfera, el consumo de energía, la pérdida de sistemas forestales y la tasa de conservación de acuíferos. Otros indicadores serán la introducción de contenidos específicos sobre este tema en los diferentes niveles y tipos educativos.

Objetivos rectores y estrategias; área de orden y respeto

Objetivo rector 1: defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales

Las Fuerzas Armadas y otras dependencias, en el ámbito de sus respectivas competencias, asumirán las medidas preventivas en defensa del interés vital de la nación; de la independencia; de la soberanía e integridad territorial, entendiendo ésta en su sentido más amplio como la masa continental, las aguas interiores, el mar territorial, el espacio aéreo, el subsuelo y los recursos naturales, incluyendo aquellos de la Zona Económica Exclusiva.

Al mismo tiempo, coadyuvarán en el fortalecimiento del Estado de Derecho, combatiendo el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada y apoyando a la población civil en casos de desastre.

Objetivo rector 2: diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional

Elaborar nuevas definiciones de interés y seguridad nacionales que confluyan a la gobernabilidad democrática.

Desarrollar la doctrina de seguridad nacional. Promover el diseño de un marco jurídico que permita eficacia en sus políticas y acciones y, al mismo tiempo, proteja las garantías legales y constitucionales de los ciudadanos.

Facilitar la coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la Federación responsables de la defensa de la seguridad nacional. Se le dará coherencia, unidad y amplitud de visión a las decisiones en materia de seguridad nacional que le corresponde tomar al Ejecutivo Federal.

Objetivo rector 3: contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática

La gobernabilidad del país estará sustentada en un Estado reformado, en el predominio de una cultura democrática, en el pleno respeto a los derechos y libertades, en un sistema de partidos fortalecido, así como en una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica.

Un gobierno democrático, cuya razón de ser es el pueblo, constituirá la base de una gobernabilidad legítima, firme y estable, en la que la pluralidad de actores pueda promover sus intereses legítimos, coexistir en una relación tolerante y colaborar a partir de un sentido de corresponsabilidad.

Objetivo rector 4: construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo

La construcción de una interacción fructífera entre los poderes de la Unión, a partir del respeto a sus ámbitos de competencia en la toma de decisiones, mediante un esquema de responsabilidad compartida.

Avanzar en que se dé un proceso de cambio del centralismo a la visión de un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, el rendimiento de cuentas y la participación ciudadana.

Objetivo rector 5: fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial

En materia de protección civil existe un escenario de riesgo para la población, sus bienes y el entorno en que viven. Lo anterior se explica por una mayor vulnerabilidad, así como por amenazas cada vez mayores tanto naturales como producidas por el hombre.

Se requiere impulsar tareas de prevención que actualmente presentan las siguientes dificultades:

- ❖ falta de información y una cultura de la prevención;
- ❖ una capacidad reactiva del Sistema Nacional de Protección Civil frente a las emergencias.
- ❖ débil corresponsabilidad de gobierno, población y sectores social y privado en la materia;
- ❖ excesivo centralismo en la toma de decisiones y en la captación de la información;
- ❖ Insuficiente reconocimiento de que los efectos adversos de los desastres se concentran en la población más pobre y en grupos vulnerables (niños, mujeres, tercera edad, con capacidades diferentes);
- ❖ débil articulación entre los investigadores y el Sistema Nacional de Protección Civil;
- ❖ rezago en la infraestructura para el monitoreo de fenómenos perturbadores y escasez de información geográfica sistematizada;
- ❖ faltan de constituirse 70% de las unidades de protección estatales y municipales.
- ❖ hay una incipiente articulación de los esfuerzos gubernamentales e institucionales y escasas opciones de financiamiento para la prevención y atención de daños.

Finalmente, otra limitante del sistema es que el Fondo de Desastres Naturales (Fonden) no ampara los sectores informales en los que predominan los estratos menos favorecidos de la población.

Objetivo rector 6: abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal

Erradicar la corrupción y la impunidad y garantizar un desempeño transparente, honesto y ético de los servidores, permitirá acortar tiempos para alcanzar metas y optimizar los resultados en beneficio de toda la ciudadanía mediante la promoción de una cultura de la legalidad.

La corrupción ha dejado exhausta la credibilidad social del gobierno: es indispensable combatirla a fondo.

Elevar la calidad del servicio público, será un elemento fundamental para evitar las conductas indebidas en la función pública al eliminar espacios de corrupción, establecer condiciones que garanticen la eficacia del quehacer gubernamental y crear una cultura en la función pública basada en valores éticos.

Objetivo rector 7: garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana

Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad.

El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos.

Adicionalmente se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía.

Objetivo rector 8: garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos

Con el cumplimiento real de las funciones y la organización eficiente de la institución del Ministerio Público de la Federación, bajo un nuevo modelo de administración pública, elevada eficacia jurídica y el uso pertinente de la investigación científica aplicada a las formas tradicionales y más recientes de actividades ilícitas, se garantizará una procuración de justicia de calidad para todos los mexicanos.

4.2. México 2020. Un diagnóstico actualizado del desarrollo urbano en el país.

I. El sistema Urbano Nacional y sus áreas de influencia funcional

1. El sistema Urbano Nacional

El Sistema Urbano Nacional (SUN) se caracteriza como el conjunto de ciudades que funciona de una manera jerarquizada, estructurada y dinámica en diferentes escalas.

Las ciudades cuentan con una jerarquía de acuerdo a la magnitud de variables socioeconómicas, demográficas, de infraestructura y servicios; éstas son nodos estructuradores de las regiones y su funcionamiento se expresa, a través de las interrelaciones que se generan entre ellas y sus territorios de influencia por los vínculos en forma de flujos de personas, bienes, información, comunicación y otros indicadores que reflejan los atributos dinámicos del sistema.

El SUN se integra de acuerdo a las cifras de 1995: por 347 localidades de 15 mil y más habitantes¹ ubicadas en 544 municipios, incluyendo ciudades o zonas metropolitanas. El SUN se divide en dos sistemas:

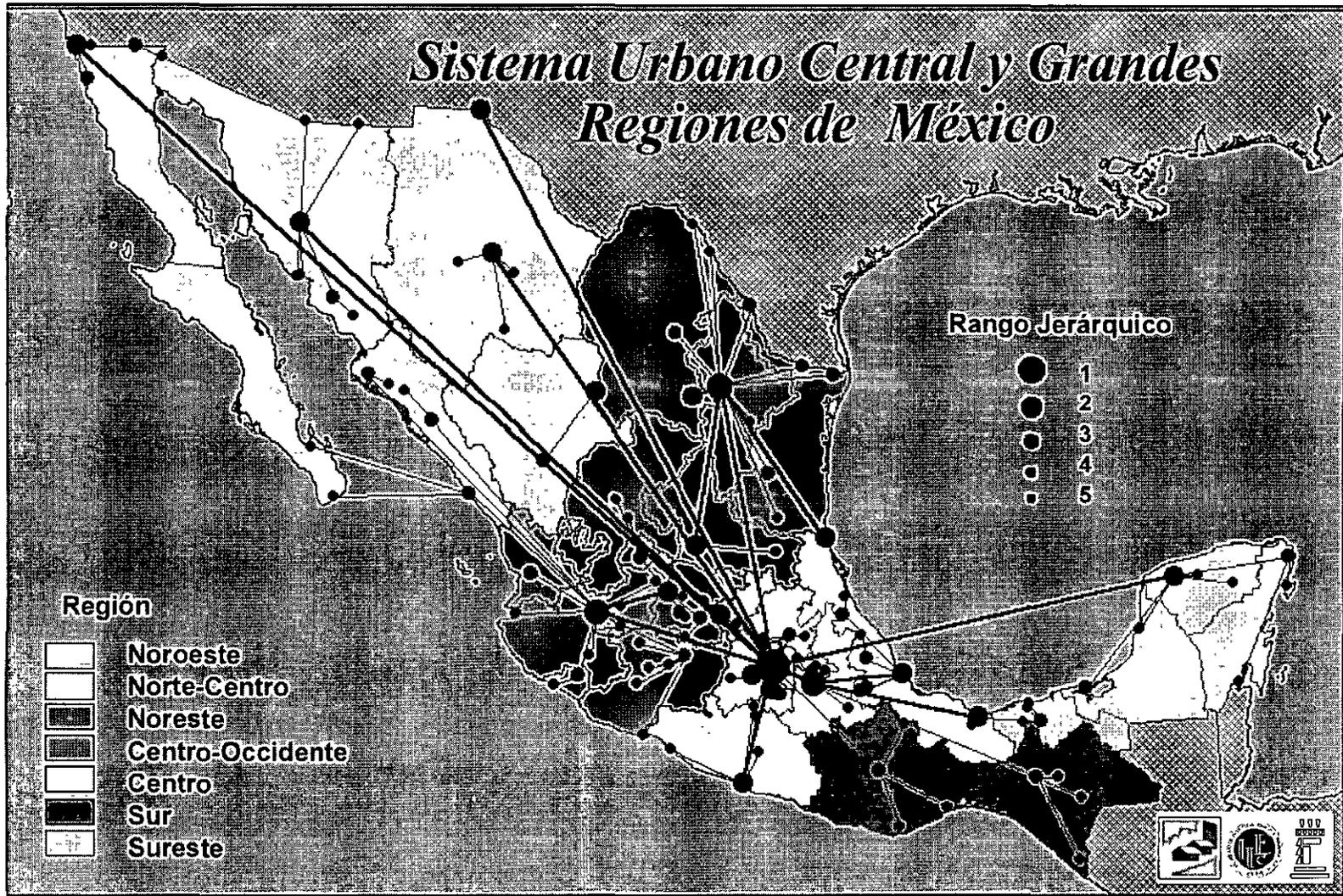
- a) El Sistema Urbano Principal (SUP) conformado por 118 localidades de más de 50 mil habitantes, de las cuales 37 son zonas metropolitanas que abarcan 252 municipios y 81 son ciudades ubicadas en este mismo número de municipios.
- b) El Sistema Urbano Complementario (SUC) integrado con 229 localidades que se encuentran distribuidas en 211 municipios.

Considerando la población total de los municipios a los que pertenecían las localidades urbanas en 1995, los habitantes del SUN alcanzaron un poco más de millones de habitantes que representaron el 75.5 % de la población nacional. Este valor indica un importante crecimiento relativo, porque los mismos municipios representaron en 1950 y 1970, el 56 y 68%, respectivamente.

En términos absolutos, significa que entre 1970 y 1995 los municipios del SUN absorbieron 34 millones de habitantes. El 87% de este total de personas que se urbanizaron se absorbió en alguno de los 118 lugares centrales del SUP, mientras que sólo el 13% nació o escogió como lugar de residencia algún municipio de localidades del SUC. Entre 1980 y 1995, la ganancia relativa de la población urbana fue apenas de 2.3%. En este contexto, las grandes ciudades con más de un millón de habitantes redujeron su participación relativa en 1.5% mientras que las de 100 mil a un millón aumentaron en 3.4%. Esto indica una inflexión en el proceso de concentración y una tendencia hacia una distribución menos polarizada de la población en el SUN.

2. Lugares centrales por nivel de jerarquía y servicio

Las ciudades del SUP, constituyen el núcleo de la dinámica socioeconómica y demográfica del país y presentan una estructura jerárquica que refleja los procesos de concentración y dispersión característicos del territorio mexicano. Los 118 lugares centrales se clasifican en cinco grupos: en el rango 1 la Zona Metropolitana del Valle de México; en el rango 2 se encuentran otras tres grandes zonas metropolitanas: Guadalajara, Monterrey y Puebla; en el rango 3 se ubican 16 ciudades; en el rango 4 otros 29 centros urbanos; y en el rango 5 los 69 restantes (Mapa 1).



3. Funcionamiento del sistema urbano nacional

Los vínculos funcionales, revelan un sistema urbano nacional primático con una organización concentrada alrededor de las cuatro grandes zonas metropolitanas, destacando la del Valle de México. La elevada concentración de población de actividades económicas y servicios en estas zonas, explican su fuerza ante el resto de las ciudades del sistema.

Las interacciones entre las localidades, conforman redes que estructuran el sistema nacional de ciudades y cada punto del territorio interactúa con otros de jerarquía superior o inferior, lo que define áreas de influencia funcional. La estructura y funcionamiento del SUN, refleja los principales puntos de vinculación entre sus elementos y proyecta las disparidades respecto a la distribución de la población, las actividades económicas y los recursos naturales en el territorio.

(El análisis de los vínculos funcionales se realizó con base en la información de flujos telefónicos del año 1990 proporcionada por Telmex. Las llamadas telefónicas son un confiable indicador que señala los diversos tipos de interrelaciones entre las ciudades, aunque se debe complementar con otro tipo de flujos, por ejemplo, los de personas (trabajadores y/o consumidores de bienes y servicios), mercancías, transporte, etc., los cuales reflejan vínculos de interés. En este trabajo, también se estudiaron los flujos de pasajeros transportados por avión.)

4. Delimitación de áreas de influencia funcional

Partiendo de la estructura y funcionamiento del SUP, el territorio nacional se divide en tres grandes franjas y siete macro-regiones, delimitadas como unidades territoriales integradas por varias entidades federativas (región político-administrativa) que presentan una cierta integración funcional (región nodal).

Franja norte

Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.
Norte-Centro: Chihuahua y Durango.
Noreste: Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y San Luis Potosí.

Franja centro

Centro-Occidente: Nayarit, Zacatecas, Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato, Colima y Michoacán.
Centro: Querétaro, Hidalgo, Veracruz, Tlaxcala, Puebla, Distrito Federal, Estado de México, Morelos y Guerrero.

Franja sur

Sur: Oaxaca y Chiapas.
Sureste: Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

La división del país en macro-regiones, indica una distribución espacial de la población y de las actividades económicas concentrada en la franja central del territorio nacional y relativamente dispersa en las franjas sur y norte de México.

Entre las grandes regiones destaca la *Centro* -en donde residen un poco más de cuatro de cada diez mexicanos-, con una tendencia de crecimiento constante en el Estado de México, posteriormente se encuentra la macro-región *Centro Occidente*.

En la franja central del país se localiza un poco más de la sexta parte de la población total, aunque revela una ligera tendencia a disminuir su participación relativa. También se observa un gran dinamismo en el Noreste con Monterrey como principal lugar central.

5. Actividades económicas

El desarrollo económico del país, se ha combinado con el proceso de urbanización y desde la década de los setenta, con un acelerado proceso de metropolización. De manera asociada, la estructura económica productiva de México ha pasado de las actividades primarias de base rural, a las secundarias y terciarias que tienen sedes urbanas.

Las ciudades constituyen los lugares centrales donde se concentra la mayor fuerza económica que dinamiza el desarrollo, desde donde se apoyan las actividades productivas y se difunden sus beneficios hacia el resto del sistema, ya sea localidades pequeñas o asentamientos rurales dispersos.

Las actividades económicas en el SUN, tienen una influencia considerable en la nación. Alrededor del 97% del Producto Interno Bruto (PIB), se genera en actividades no agropecuarias, es decir, en industria, comercio y servicios que son de base urbana.

Las transformaciones en la estructura económica con el paso del predominio de lo rural a lo urbano, han significado el aumento del número de ciudades y de su tamaño. Entre las funciones económicas de las ciudades, destacan su papel dinamizador en el contexto nacional y regional y su capacidad de interrelación con los mercados externos, aprovechando las oportunidades de la globalización y sus ventajas competitivas.

El desempeño macroeconómico, también produce efectos trascendentes en la dinámica de las ciudades como se observa desde los años ochenta con el aumento de la deuda externa, la aplicación de políticas orientadas a favorecer el mercado en la asignación de recursos y la conducción del proceso económico, así como la consecuente retracción del Estado hacia funciones de promoción o facilitador de las acciones de los inversionistas privados y su reducción directa en la economía.

Los avances en la apertura de la economía mexicana hacia los mercados internacionales mediante la incorporación de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y su inclusión a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), también han provocado importantes impactos urbanos. Los recientes tratados comerciales con la Unión Europea, Chile e Israel producirán también diversos efectos en la estructura productiva del país.

Estos cambios, reflejan las tendencias económicas de globalización de los mercados y los efectos que se han producido en el desarrollo urbano del país.

Por otra parte, destacan el tipo y destino de la inversión extranjera, así como sus preferencias de localización, por ejemplo, en la industria maquiladora ubicada en centros urbanos de la frontera norte de México, donde se aprovechan las ventajas competitivas por su cercanía con los mercados de Estados Unidos, la disponibilidad de infraestructura y equipamiento urbanos (o el apoyo de los gobiernos locales para su construcción), y los recursos humanos capacitados y abundantes.

El análisis realizado acerca de la importancia económica de las ciudades revela una fuerza desigual entre ellas, en virtud del predominio de las grandes zonas metropolitanas que destaca el crecimiento de algunos centros urbanos especializados en actividades de servicios, principalmente turísticos y comerciales con creciente fuerza de integración regional.

Ante un marco de ascendente competencia entre los países que genera nuevas formas en la división internacional del trabajo, el desarrollo económico de las ciudades requiere cada vez de mayor eficiencia y eficacia para crecer y progresar. De esta manera las ciudades tendrán mayores posibilidades de competir en el mercado global.

6. Crecimiento y distribución de la población

El crecimiento y la distribución territorial de la población de México, indican que se consolidará el perfil urbano de la Nación, en el marco de una tendencia nacional a la disminución en la tasa de crecimiento demográfico, resultante del descenso en la fecundidad.

De la misma manera, aunque con un menor peso relativo, influirán la migración internacional, así como las nuevas modalidades de migración interna (rural-urbana, urbana-urbana, rural-metropolitana o urbano-metropolitana).

Aunque la tasa de crecimiento de la población total media del país, se redujo entre 1970 y 1995, de 2.97 a 1.73 por ciento, en términos absolutos creció de 51.6 a 92.0 millones de habitantes, es decir, se produjo un aumento de 40.4 millones de personas. Esta población adicional, tiene expresiones diferentes por entidad federativa y en los ámbitos urbano y rural.

Entre los casos estatales, destacan algunos como el del estado de México, cuyo notable crecimiento demográfico ha superado del Distrito Federal, desplazándolo en su primacía en volumen de habitantes.

No obstante, si se considera a la zona metropolitana del Valle de México como un complejo único, se trata más bien de procesos de descentralización, relocalización, integración y expansión desde el núcleo central hacia las diferentes coronas metropolitanas.

Otro caso interesante es Quintana Roo, cuyas tasas de crecimiento demográfico en la década de los noventa fueron de casi 6 por ciento al año, es decir, que su población se duplica cada 12 años. Este proceso, se explica principalmente porque reporta la tasa de

migración neta más alta entre los estados del país (2.13 entre 1990 y 1995), lo que se ha traducido en un veloz poblamiento, sobre todo del corredor Cancún-Tulum.

7. Desarrollo social

Las condiciones de vida de la población del SUN en el contexto macro-regional y estatal, reflejan diferentes niveles de desarrollo social. Entre 1970 y 1995, en el extremo superior de la marginación se mantuvieron en los primeros lugares: Chiapas, Guerrero y Oaxaca; a los que se agregan Hidalgo, San Luis Potosí y Tabasco que se han ubicado entre los primeros diez lugares de marginación. Asimismo, destacan tres casos de grave retroceso social: Veracruz, Yucatán y Campeche.

En el extremo inferior, las entidades que se han mantenido en el menor grado de marginación son: Distrito Federal, Baja California y Nuevo León; mismas que están acompañadas por otros estados que han mejorado, como Coahuila, Aguascalientes, Sonora, Baja California Sur, Chihuahua, México y Colima.

En términos generales, se revela una asociación entre el menor desarrollo social y la debilidad de los subsistemas urbanos. En 1995, de los diez estados con más elevados índices de marginación, cinco pertenecían a las macro-regiones del Sur y Sureste y otros cuatro se encontraban en la macro-región Centro. En estas entidades, se presenta con más intensidad el reto de enfrentar la pobreza y los rezagos en servicios públicos, a través de estrategias de desarrollo urbano-regional.

8. Infraestructura y equipamiento urbano

Las localidades del SUN presentan condiciones desiguales en equipamiento e infraestructura. La atención al desarrollo urbano endógeno, en la mayoría de los casos es insuficiente para dotar de servicios básicos a las ciudades, estableciéndose un desfase respecto al ritmo que demanda su crecimiento demográfico y el de su área de influencia. Tal desfase, provoca que tengan que invertirse recursos adicionales para renovar la base existente y mantener la calidad de los servicios.

Los grandes centros urbanos no escapan a esta dinámica y en algunos casos (León o Tijuana), los índices *per cápita* de equipamiento se ubican en los niveles inferiores de acuerdo al promedio nacional. *(A partir de una base de datos de 26 indicadores para 127 ciudades se determinaron índices per- cápita y se calificaron las ciudades en función del lugar que le correspondió a cada una de ellas. Con los resultados se establecieron tres grupos: 1) condiciones favorables, 2) condiciones intermedias y 3) condiciones desfavorables.*

En contraste, se observan condiciones favorables en ciudades pequeñas y aquellos centros turísticos de reciente creación, a los cuales se les ha dotado de condiciones más favorables en cuanto a los servicios básicos.

9. Dispersión de la población

El sistema de asentamientos humanos, también se caracteriza en uno de sus extremos por la dispersión de la población en pequeñas localidades, donde se presentan simultáneamente condiciones de aislamiento, marginación, pobreza, improductividad y carencia de servicios básicos.

De las localidades que han surgido desde 1970 a la fecha, 9 de cada 10 son rurales con características de aislamiento, presentan un alto o muy alto grado de marginación, carecen de servicios y se integran en sistemas rurales de muy bajos niveles de vida y productividad.

A lo anterior, se suman condiciones geográficas como difícil accesibilidad y lejanía a centros urbanos que ofrecen equipamiento e infraestructura básica (centros de salud, educativos, de abasto, etc.), por lo que las condiciones de vida de la población de estos asentamientos rurales son precarias.

En 1995, de las 201 mil localidades identificadas en el territorio nacional, alrededor de 170 mil (más del 80%), tenían menos de 500 habitantes y en ellas habitaban cerca de 9.8 millones de mexicanos.

En este último grupo, casi 56 mil localidades se ubicaban en el área de influencia inmediata de alguna de las ciudades que conforman el SUN, otras 50 mil fuera del área de influencia urbana pero muy cerca de una carretera y casi 64 mil presentan condiciones de aislamiento; lo que significa que la dotación de bienes y servicios, así como la promoción de actividades productivas resultan muy difíciles de lograr, persistiendo las condiciones de pobreza.

En el origen de la dispersión existen factores culturales e históricos, así como de arraigo a la tierra junto a los factores económicos, productivos y de rezago social. Gran parte de estas localidades, se encuentran en los estados de Chiapas, Veracruz, Chihuahua, Jalisco, Tamaulipas, Sonora, Michoacán, Guanajuato y Oaxaca.

El índice de dispersión que relaciona la población en las localidades menores a 2,500 habitantes con el número de localidades en cada estado, indica que en el Estado de México el promedio de habitantes por localidad es de 380, en Chiapas de 100 y en Baja California de 28.

Esta evolución en la dinámica de poblamiento de México, fue identificada desde la década de 1970, por lo que se instrumentaron políticas para revertir sus efectos, aunque no sus causas. Actualmente, con las políticas de atención a la población dispersa y de pobreza extrema se pueden reducir algunos de sus impactos negativos.

En suma, aunque se observan algunos cambios recientes, la estructura y organización funcional del SUN refleja aún condiciones de alta concentración en la localización de las actividades económicas y la distribución regional de la población asociadas con fuertes desigualdades sociales.

Las brechas en el desarrollo entre lo urbano y lo rural, entre las entidades federativas, entre sectores productivos y entre grupos sociales representan formas de inequidad.

10. Debilidades y fortalezas de la estructura y funcionamiento del SUN

La estructura y funcionamiento del Sistema Urbano Nacional (SUN), presenta fuertes desequilibrios que limitan el desarrollo. Refleja una alta concentración de las actividades económicas y de la población en algunos nodos del territorio, vinculada con formas de dispersión en miles de pequeñas localidades con una población rural en condiciones de pobreza extrema.

Existen regiones integradas por grandes zonas metropolitanas como el *Centro*, *Centro-Occidente* y *Noreste*, y otras como *Sur* y *Sureste* que presentan una débil articulación entre sus asentamientos por la ausencia de lugares centrales que difunden los beneficios del desarrollo.

En este sentido, se observa un patrón donde el balance producto/habitante y los indicadores sociales, revelan una tendencia más favorable hacia la franja norte y otras más desfavorables hacia las franjas central y sur del país.

Las brechas en el desarrollo entre lo urbano y lo rural, entre las entidades federativas, así como entre los sectores productivos y los grupos sociales, representan formas de inequidad que reflejan preocupantes fenómenos de desigualdad socioeconómica, vinculada con desequilibrios urbano regionales que representan riesgos de fractura para la Nación.

No obstante, existe un número importante de ciudades y regiones que cuentan con el potencial para aprovechar las oportunidades, especialmente aquellas relacionadas con la apertura comercial ubicadas en las franjas central y norteña de México, por lo que la franja sur se mantiene alejada respecto a los promedios nacionales.

Las tendencias observadas deben ser dirigidas e inducidas para lograr un mayor equilibrio en el SUN. Muchas de las zonas cuentan ya con recursos humanos, naturales, ventajas de localización, infraestructura y equipamiento que les permitirá ser atractivas para la inversión convirtiéndolas en centros de difusión de desarrollo.

II. Pronóstico tendencial

1. Crecimiento de la población en el sistema urbano nacional

Las tendencias demográficas de México, indican un aumento histórico constante de su población media, la cual creció desde 51.6 millones de habitantes en 1970, a 92.0 millones en 1995, es decir a una tasa de crecimiento de 2.3% anual.

En el año en curso se estima alcanzar 99.6 millones de personas y de mantenerse las tendencias se llegaría a 122.1 millones de habitantes en el año 2020, lo cual implicaría que la tasa de crecimiento total se redujera de 1.44% en el año 2000 a 0.7 % en el 2020.

Aunque la tasa de crecimiento demográfico, se redujera significativamente durante las dos primeras décadas del Siglo XXI, la población del país aumentará en un poco más de 22.5 millones de personas.

Las tendencias indican que en el año 2020, los municipios de las 347 localidades urbanas del actual SUN contarán con una población de 97 millones de personas, cifra que representará el 38% adicional de habitantes.

Las actuales 118 ciudades del SUP continuarán siendo los ejes centrales de la dinámica socioeconómica del país, que para entonces concentrarán el 68.2% de la población total y su participación en el PIB nacional crecerá del 61.7% en 1995 al 66.5% en el año 2020.

El dinamismo y competitividad de las ciudades está condicionado por dos factores centrales:

a) las ventajas competitivas de cada centro urbano para desempeñar un cierto tipo de actividades, y

b) debido a que algunas de las actividades que se desarrollan al interior de cada ciudad muestran en ocasiones un gran crecimiento en el contexto nacional, su posición competitiva no sólo está referida a atributos locales sino, a su vez a la dinámica de estos sectores en la economía nacional.

Por lo tanto, aquellas localidades que cuentan con un mayor número de actividades dinámicas, tendrán ventajas sobre las demás y estarán mejor preparadas para absorber o asimilar fluctuaciones en el comportamiento de los mercados internacionales.

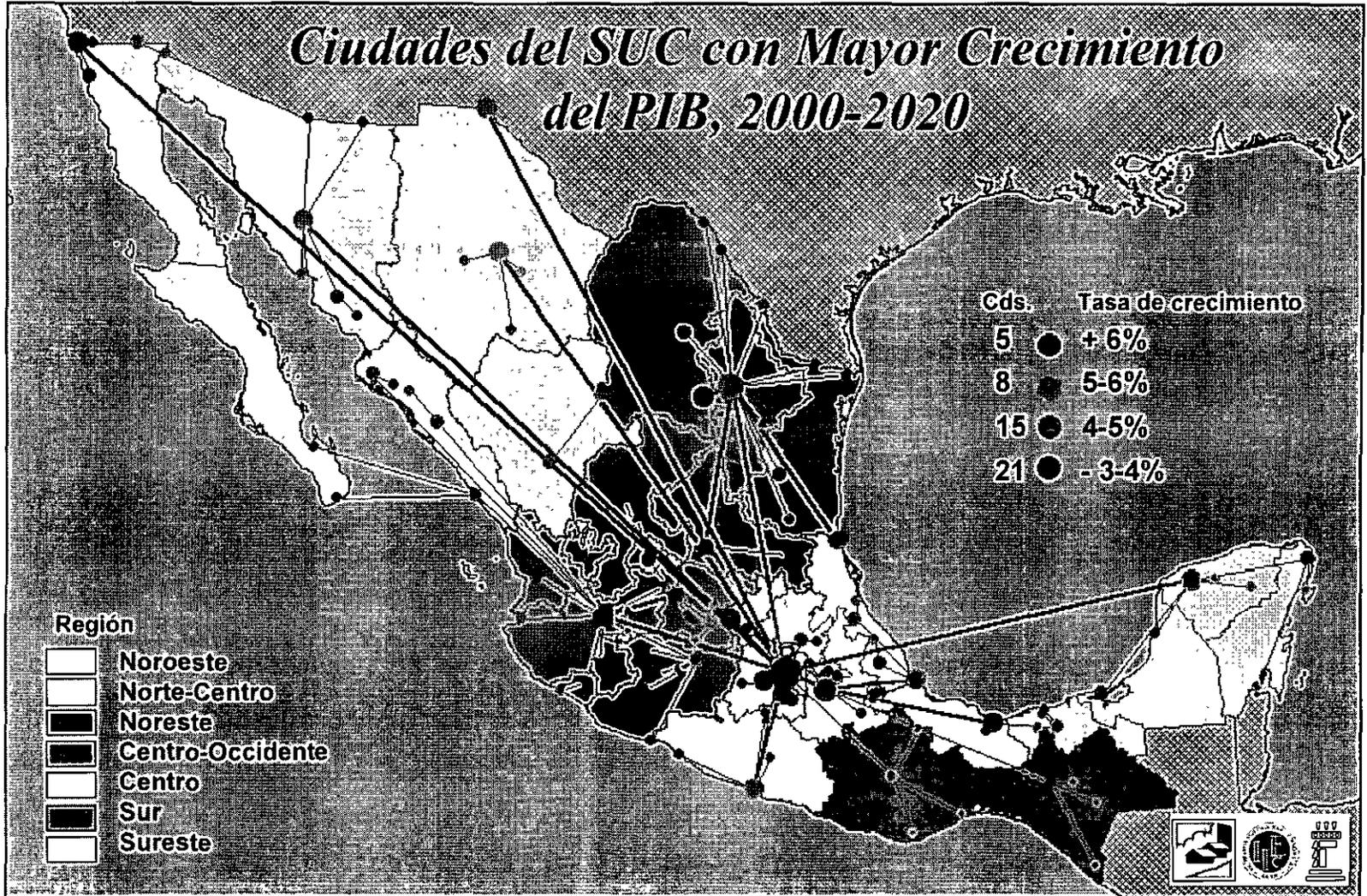
El crecimiento demográfico futuro propiciará la expansión metropolitana en algunas conurbaciones ya constituidas, así como la conformación de nuevos espacios de concentración metropolitana.

El país pasará de ser mayoritariamente urbano, a predominantemente metropolitano. De acuerdo a las tendencias, es previsible que el mayor crecimiento demográfico se producirá sobre todo en las ciudades mayores de un millón de habitantes, porque aunque en términos relativos sea de 1.1 %, en términos absolutos aumentará su población en 10.4 millones de habitantes.

Cabe señalar que si bien el mayor volumen de población seguirá el patrón de distribución concentrada ya existente, también se prevé el desarrollo de nuevos centros de rangos de tamaño menor caracterizados como ciudades grandes (500 mil a 999 mil habitantes), y medias (100 mil a 499 mil habitantes) localizados en diferentes puntos del territorio nacional.

Cabe señalar que si bien el mayor volumen de población seguirá el patrón de distribución concentrada ya existente, también se prevé el desarrollo de nuevos centros de rangos de tamaño menor caracterizados como ciudades grandes (500 mil a 999 mil habitantes), y medias (100 mil a 499 mil habitantes) localizados en diferentes puntos del territorio nacional.

Cabe señalar que si bien el mayor volumen de población seguirá el patrón de distribución concentrada ya existente, también se prevé el desarrollo de nuevos centros de rangos de tamaño menor caracterizados como ciudades grandes (500 mil a 999 mil habitantes), y medias (100 mil a 499 mil habitantes) localizados en diferentes puntos del territorio nacional.



Por un lado, este proceso emergente representa una desconcentración desde las grandes zonas metropolitanas hacia el resto del sistema, por otro lado se observará una nueva forma de concentración en lugares centrales de menor jerarquía.

Estos procesos demográficos (estrechamente asociados a variables económicas y sociales), se pueden considerar favorables en la medida en que se desarrollen o consoliden subsistemas urbanos, mediante los cuales se lograría un mayor equilibrio en el territorio nacional y se avanzaría en la difusión de los beneficios del desarrollo de las ciudades, hacia localidades urbanas pequeñas y hacia las áreas rurales.

Es previsible que independientemente de la aplicación errónea de conceptos en los censos que generan sobre enumeración, las localidades dispersas sigan incrementándose en número.

Ante estas perspectivas, es fundamental evitar que se amplíen las brechas en el desarrollo urbano, especialmente por las funciones que cumplen los subsistemas de ciudades en el territorio. Esta será una acción estratégica ante las tendencias que han sostenido o ampliado las distancias entre lo urbano-metropolitano y lo regional.

2. Comportamiento de las actividades económicas del sistema urbano nacional

Las principales tendencias económicas, indican que en las localidades del SUN (mayores de 15 mil habitantes) se encontrará la fuerza económica del país, ya que su contribución al PIB nacional pasó de representar el 85.1% del total en 1970, al 88.4% en 1995 y alcanzaría hasta el 90.3% en el año 2020. Asimismo, la participación de los 118 lugares centrales del SUP en el PIB nacional crecería del 53.9%, al 61.7% y al 66.5% en los mismos años.

Los resultados de un ejercicio de prospectiva que toma en cuenta los cinco rangos en que se clasificarían las actuales 118 ciudades del SUP en el año 2020, indican que la población total alcanzaría casi 83.3 millones de habitantes, es decir el 68.2% del total nacional.

En el rango 1, la ZMVM continuaría sola con 23.2 millones de personas (19.0% de la población nacional); en el rango 2 las mismas tres grandes zonas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara y Puebla sumarían 12.9 millones de habitantes (10.6%); en el rango 3 se pasaría de 16 a 19 ciudades con 21.1 millones de personas (17.2%); en el rango 4 los centros urbanos se reducirían de 29 a 26 y concentrarían 13.9 millones de mexicanos (11.4%); y en el rango 5 se agruparían las 69 ciudades restantes con una población total de 12.2 millones de personas (10.0%).

En la medida en que aumente la población de estas ciudades, se fortalecerán sus vínculos mediante flujos de personas, bienes, información, comunicación, etc., lo cual elevará la magnitud de las interrelaciones de cada nodo con el resto del sistema.

La actual estructura del SUN se ampliará integrando localidades de menor jerarquía, entre las cuales se encuentran algunas que actualmente tienen entre 15 mil y menos de 50 mil habitantes.

En este marco, se fortalecería el triángulo formado por las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey con algunas ramificaciones hacia ciudades relativamente cercanas y funcionales como Torreón, Saltillo, Chihuahua y Ciudad Juárez por el Norte-Centro.

Este proceso de maduración, responde en gran medida a formas históricas de integración económica con Estados Unidos de América, y recientemente en el marco del TLCAN, sobre todo con las ciudades de la costa este de ese país combinadas con nuevas formas de articulación internacional entre las cuales sobresale el caso de Cancún en el Caribe mexicano.

Asimismo, existe un número importante de ciudades que establecen interrelaciones con ciudades nacionales e internacionales que representan centros urbanos con potencial para aprovechar las oportunidades de la apertura comercial y nichos de mercado regionales.

La mayoría de estas ciudades se encuentran en las franjas central y norte de México, por lo que la franja sur que ya presenta fuertes rezagos que limitan su desarrollo, está seriamente expuesta a un proceso de alejamiento respecto a los promedios nacionales.

Esta tendencia indica que el crecimiento económico de mayor magnitud en México, se producirá en los lugares centrales de gran tamaño los cuales serán los nodos integradores y articuladores del territorio nacional. No obstante, el comportamiento económico de cada ciudad dependerá sobre todo de la competitividad de los sectores en que se especializa,

la cual se asocia con su dinamismo y rentabilidad influenciada en la mayor parte de los casos, por mercados mundiales. Se espera que aquellas ciudades que cuentan con una estructura productiva diversificada y con infraestructura y equipamiento suficientes, enfrentarán en mejores condiciones los retos futuros.

3. Tendencias de desarrollo social en el sistema urbano nacional

Las condiciones generales de vida de la población mexicana, señalan una situación estructural de la pobreza y marginación en lo espacial y lo social. De no producirse cambios de fondo en los satisfactores sociales, las condiciones de marginación se reproducirán con el riesgo de ampliarse más en algunas entidades federativas, destacando Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz.

Las tendencias de la marginación resaltan que las macro-regiones del Sur y del Sureste, ampliarían la brecha respecto a los promedios nacionales de los indicadores sociales. Estas macro-regiones y sus estados necesitarán de atención especial para enfrentar la pobreza y los rezagos en las condiciones de vida.

Por otra parte, aún entidades que han reportado un muy bajo grado de marginación como Baja California y Nuevo León, han visto aumentar su población a través de corrientes migratorias (mecanismo que amortigua los graves efectos de la pobreza y la marginación) que se nutren de personas desempleadas y de bajos o nulos ingresos en sus lugares de origen.

Estos grupos alimentan la expansión periférica en áreas no urbanizadas y generan demandas por servicios a las administraciones locales.

Las perspectivas señalan que, de no actuar de manera decidida, se mantendrá la pobreza en las áreas rurales y que los déficit sociales en los lugares de origen de los migrantes pobres, se transferirán a los lugares de destino, mismos que serán predominantemente urbanos sin considerar los destinos internacionales, por lo que habrá que prever el aumento en la demanda por suelo y vivienda baratas para estos grupos sociales y, en general todo tipo de infraestructura y equipamiento básico, así como bienes y servicios públicos.

Entre las condiciones para enfrentar estos retos sociales se encuentra la viabilidad económica de los centros urbanos, especialmente la disponibilidad de recursos públicos fiscales para financiar sus programas y acciones.

En algunas ciudades los recursos necesarios serán mayores, particularmente en las receptoras de migrantes pobres. La ampliación en las brechas del desarrollo social, representan riesgos de conflicto entre los tres órdenes de gobierno, por lo que es previsible tener escenarios regionales de tensión política.

Ante estas perspectivas, resulta indispensable tomar decisiones estratégicas para ordenar el territorio bajo un modelo de desarrollo que evite riesgos, que reconozca la diversidad y el rico potencial de los espacios-Nación, que contemple bajo un enfoque integral los aspectos físico-geográficos, económicos, sociales, demográficos, políticos, administrativos y culturales, y que en lo particular detecte y supere las debilidades específicas del SUN mediante la promoción de sus recursos y potencialidades.

Objetivo Nacional

Estructurar una política nacional de desarrollo urbano y regional de largo plazo, integrada a las políticas de desarrollo económico y social, para conducir el ordenamiento y desarrollo de los asentamientos humanos en el territorio

Objetivo Económico

Apoyar a las ciudades del Sistema Urbano Nacional cuyo potencial y recursos sean capaces de propiciar un desarrollo económico sostenido en el subsistema regional del que forman parte

Objetivo Social

Apoyar el desarrollo social de la población que se encuentra en pobreza, con énfasis en la pobreza extrema, así como en ciudades y localidades rurales de influencia

Objetivo Territorial

Orientar el desarrollo de los asentamientos humanos en el territorio para generar el balance de las oportunidades para la población en ciudades y regiones

Políticas Económicas

Apoyar a las ciudades más aptas y especialmente aquellas que tienen altas tasas de productividad y crecimiento económico, así como una capacidad mayor para ofrecer a la población un rango de oportunidades igual o mayor a la media del Sistema Urbano Nacional

Fortalecer la corresponsabilidad del gobierno, los sectores privado y social en la promoción del desarrollo económico, los servicios urbanos y la construcción de vivienda

Políticas Sociales

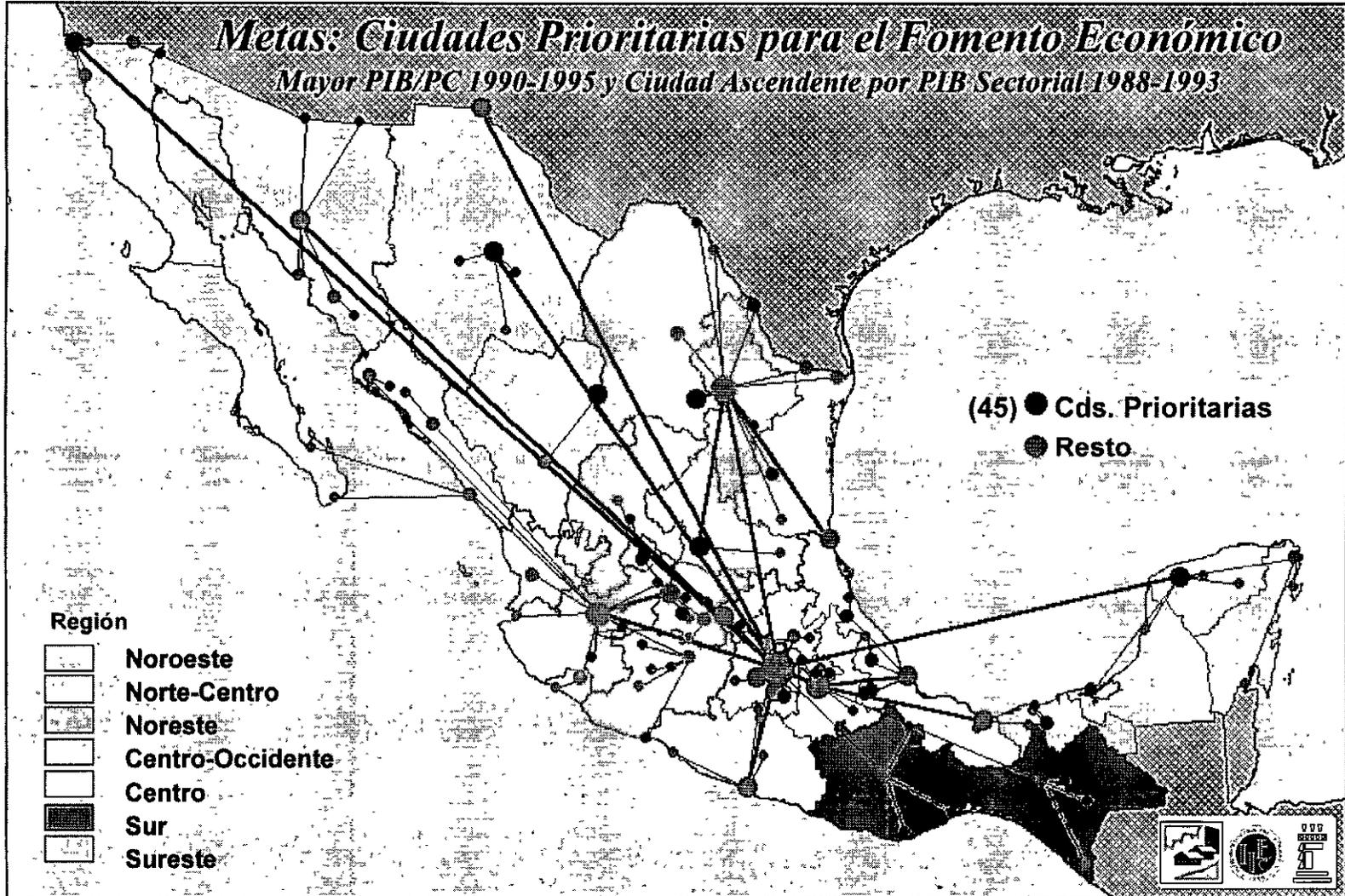
Disminuir la desigualdad de oportunidades de la población que se presentan en el territorio, principalmente en aspectos de educación, salud, empleo, vivienda y servicios públicos

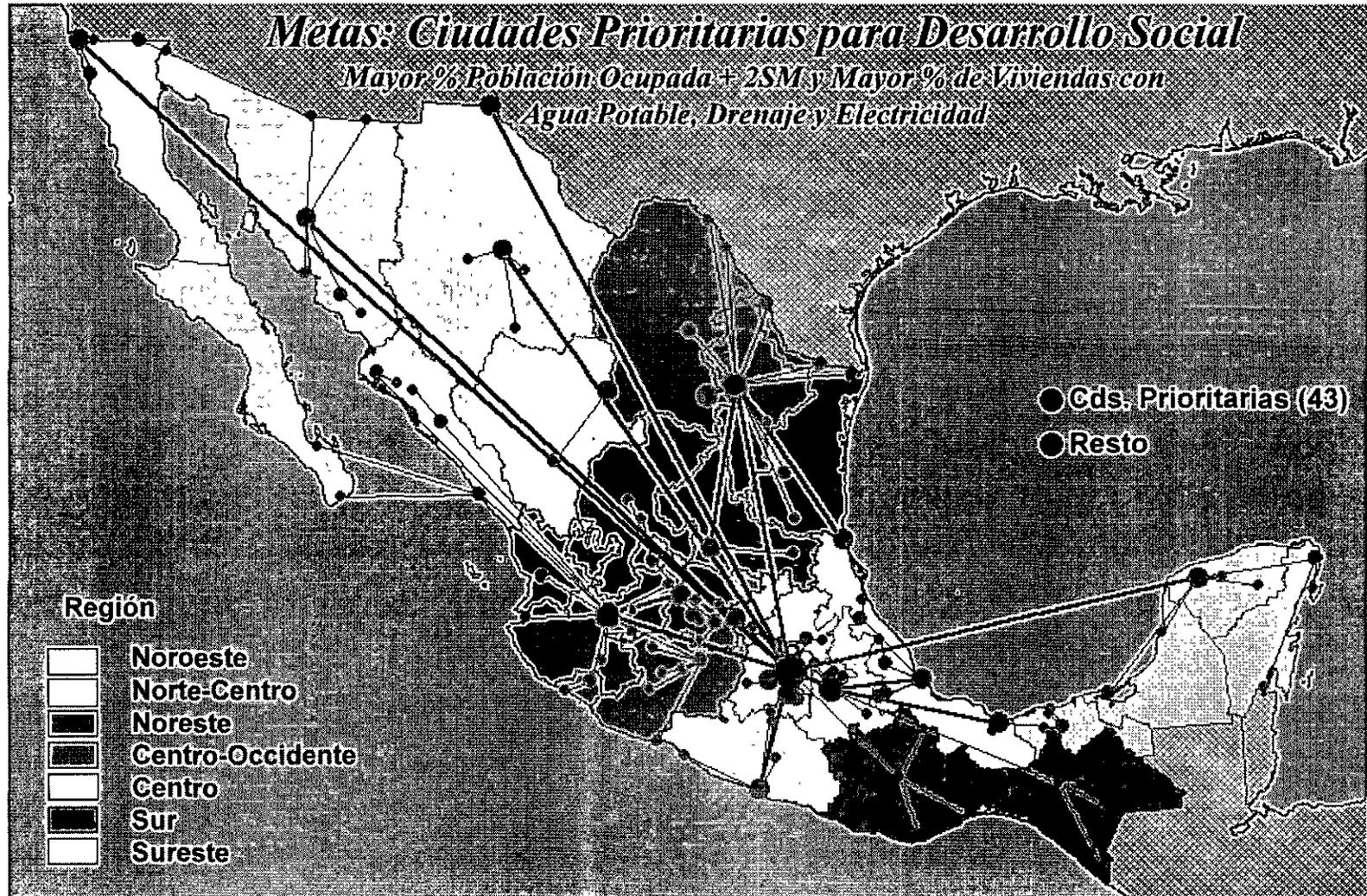
Establecer programas y convenios entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal para apoyar mediante programas específicos a los sectores más pobres en ciudades y regiones prioritarias

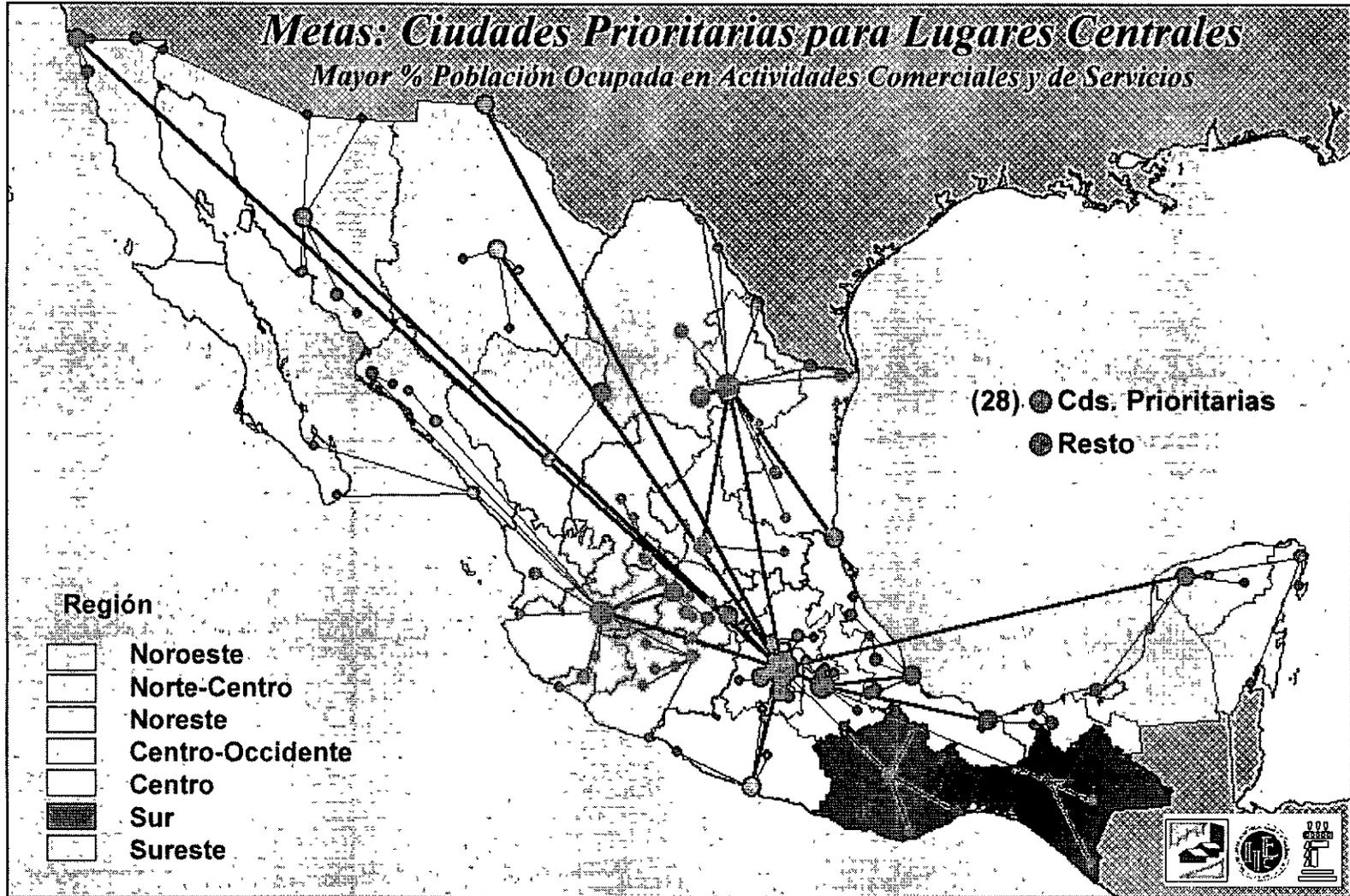
Políticas Territoriales

Integrar a las redes nacionales de comunicaciones y transportes, las ciudades prioritarias para favorecer su desarrollo económico y social y promover su integración regional

Establecer programas regionales que multipliquen los efectos económicos positivos y faciliten la generación de empleo en las ciudades del Sistema Urbano Nacional







4.3. Una evaluación de la aplicación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDU-OT) 2001-2006

Introducción

El territorio urbano y regional de nuestro país presenta una gran diversidad de recursos físicos, culturales y naturales que constituyen la base de la riqueza nacional. México enfrenta grandes retos y oportunidades que hacen indispensable la revalorización del territorio como elemento estratégico para orientar el desarrollo de nuestras ciudades y regiones.

La visión prospectiva de México en el siglo XXI exige la formulación de políticas, estrategias e instrumentos de planeación del desarrollo apoyados en un enfoque territorial que permita estructurar un marco de actuación institucional para integrar con eficiencia económica el desarrollo urbano con el desarrollo regional e incidir, colectivamente, en el mejoramiento de nuestro hábitat como entorno vital y en la calidad de vida de los mexicanos.

La instrumentación de una política nacional de ordenación del territorio es una prioridad en las estrategias para el desarrollo urbano y regional fundada en el fortalecimiento del Federalismo, el respeto a la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios.

Para ordenar el territorio nacional y así orientar el desarrollo, es indispensable contar con un sólido sustento social y humano. Con una visión de largo plazo, logremos dar mayor coherencia y eficiencia a la distribución de las actividades económicas, la aplicación de los recursos financieros y presupuestarios, el empleo y la distribución de la población.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT) que ahora se presenta, se guía por los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los propios de la Secretaría de Desarrollo Social para sentar los principios de la acción institucional y las estrategias necesarias en la orientación del desarrollo nacional.

El PNDU-OT aborda desde la perspectiva de las mejores prácticas de políticas nacionales e internacionales, así como de los nuevos paradigmas del desarrollo, las políticas, los principios de actuación, las líneas estratégicas y la aplicación de fondos para la orientación, organización, gobernabilidad, administración y planificación del territorio con una visión estratégica al 2025 y una misión institucional al 2006.

Estas políticas están dirigidas a establecer mecanismos e instrumentos que permitan potenciar las capacidades económicas, disminuir las desigualdades sociales, conservar nuestros recursos naturales, manejar adecuadamente los recursos energéticos e impulsar la dotación, renovación y ampliación de la vivienda, la infraestructura de servicios y el equipamiento social y productivo en regiones, ciudades y localidades rurales del país, a fin de garantizar el modo de vida al que aspiramos todos los mexicanos.

El momento histórico por el que atraviesa el país, determinado en gran medida por los procesos de transición política, económica, demográfica y social, nos obliga a encontrar las mejores respuestas a los retos que hoy vivimos:

¿Cómo introducir la dimensión espacial en el contexto del desarrollo?

¿Cómo revalorizar el territorio como soporte de las actividades económicas y del desarrollo social? ¿Qué modelo de ocupación del territorio urbano y regional debemos impulsar?

¿Cómo impulsar la convergencia del desarrollo en las ciudades y en las regiones?

¿Cómo lograr una mejor distribución de las actividades, el empleo y la población en el territorio nacional?

¿Cómo encauzar la sustentabilidad del sistema de asentamientos humanos?

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 responde a estas interrogantes con un enfoque de gran visión, prospectivo y estratégico para impulsar la nueva política de desarrollo urbano y regional que el país demanda.

I. ¿En dónde estamos?

Los nuevos paradigmas del desarrollo: revalorización del territorio

La Política de Ordenación del Territorio parte de considerar que la prosperidad depende de la plenitud con que se aprovechan las potencialidades de cada territorio.

Este último se caracteriza por un conjunto de activos tangibles, entre los que destacan el capital humano, los recursos naturales, las edificaciones, la infraestructura y el equipamiento; y por los denominados activos intangibles, como sus instituciones, formas de gobierno y mecanismos para la toma de decisiones.

A esta matriz de activos tangibles e intangibles localizados en un espacio, también denominada capital territorial, se le equipara actualmente con los factores tradicionales de la producción, es decir, el trabajo y el capital.

La organización espacial de nuestra sociedad es el resultado histórico de tendencias sociales, del desarrollo tecnológico, del comportamiento de las fuerzas del mercado y de la intervención del gobierno a través de su acción sectorial. En muchas ocasiones, la interacción de estos factores resulta incongruente y compromete el desarrollo territorial.

La política territorial contribuye a resolver estas contradicciones y agrega valor al integrar las políticas sectoriales.

La Ordenación del Territorio es el método que permite orientar el proceso de evolución espacial del desarrollo económico, social y ambiental, y que promueve el establecimiento de nuevas relaciones funcionales entre regiones, pueblos y ciudades, así como entre los espacios urbano y rural.

La Ordenación del Territorio también hace posible una visión coherente de largo plazo para guiar la intervención pública y privada en el proceso de desarrollo local, regional y nacional.

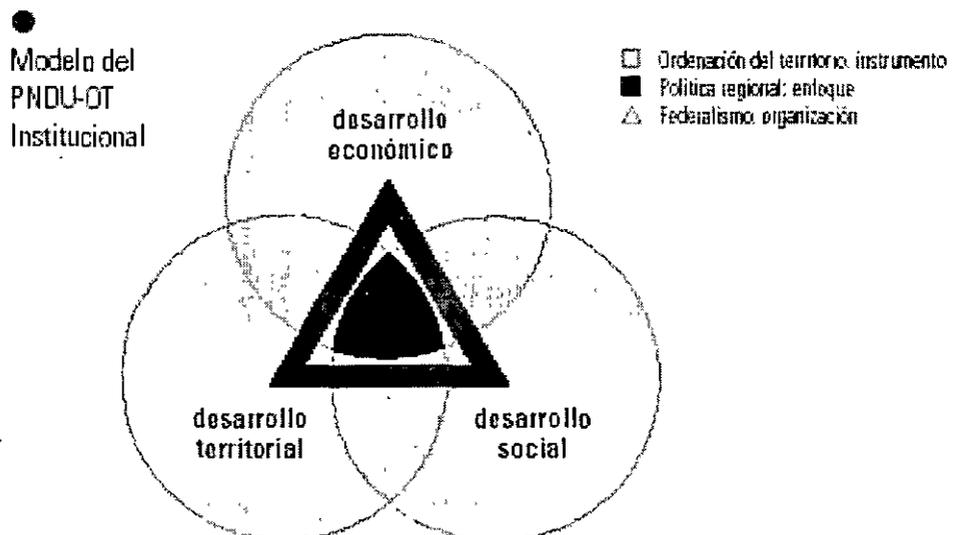
La política territorial busca fortalecer la intervención del Estado para lograr el aprovechamiento pleno del potencial de cada territorio y reducir las disparidades entre ellos, a través de propiciar:

- Un desarrollo endógeno que reconozca la fortaleza del territorio y sus oportunidades.
- Un desarrollo que reconcilie los objetivos de eficiencia económica, cohesión social y equilibrio ecológico.
- Un desarrollo basado en la rendición de cuentas y el fortalecimiento de los mecanismos de gobernabilidad territorial.

El reconocimiento de las particularidades de cada territorio y la identificación realista de su potencial sientan las bases para instrumentar acciones de gobierno en el territorio. En consecuencia, la política territorial tiene como propósitos:

- Impulsar el desarrollo nacional mediante el aprovechamiento de las potencialidades de cada región y el incremento en sus niveles de competitividad.
- Reducir las desigualdades entre las regiones mediante inversiones altamente rentables desde una perspectiva social.
- Fortalecer la gobernabilidad del territorio a través del principio de subsidiariedad.

Ante los nuevos paradigmas del desarrollo que se presentan en este inicio del siglo XXI, el PNDU-OT define los lineamientos para una política tendiente a la ordenación del territorio. Consideramos que la Ordenación del Territorio es la herramienta institucional que permite integrar el desarrollo urbano y regional con el desarrollo económico y social en condiciones de sustentabilidad.



Con la finalidad de precisar el concepto de Ordenación del Territorio, se presenta la siguiente definición:

La Ordenación del Territorio es una política que pretende maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando, al mismo tiempo, su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad. En particular, es una estrategia que, al considerar plenamente la dimensión espacial, tiene como objetivo hacer confluir las aspiraciones locales y regionales con las nacionales.

Por estas razones, la Ordenación del Territorio representa en México un marco de actuación principal para ofrecer una respuesta institucional al reto de la superación de la pobreza de comunidades y de individuos, combatiendo las causas estructurales de la misma bajo los principios de subsidiariedad y resarcitoriedad.

Los retos

El reto de la Ordenación del Territorio: abatir la desigualdad regional

Durante el siglo XX, la población mexicana se incrementó en poco más de seis veces hasta alcanzar cerca de 100 millones de personas, lo que convierte a nuestro país en la undécima nación más poblada del mundo.

En la actualidad, poco más del 61% de la población reside en localidades mayores de 15 mil habitantes, el 31% en localidades menores de 5 mil habitantes y el restante 8% reside en localidades intermedias. En las ciudades, las cuales incluyen localidades de diversos tamaños, habitan 63.2 millones de personas, el 66% de la población total del país.

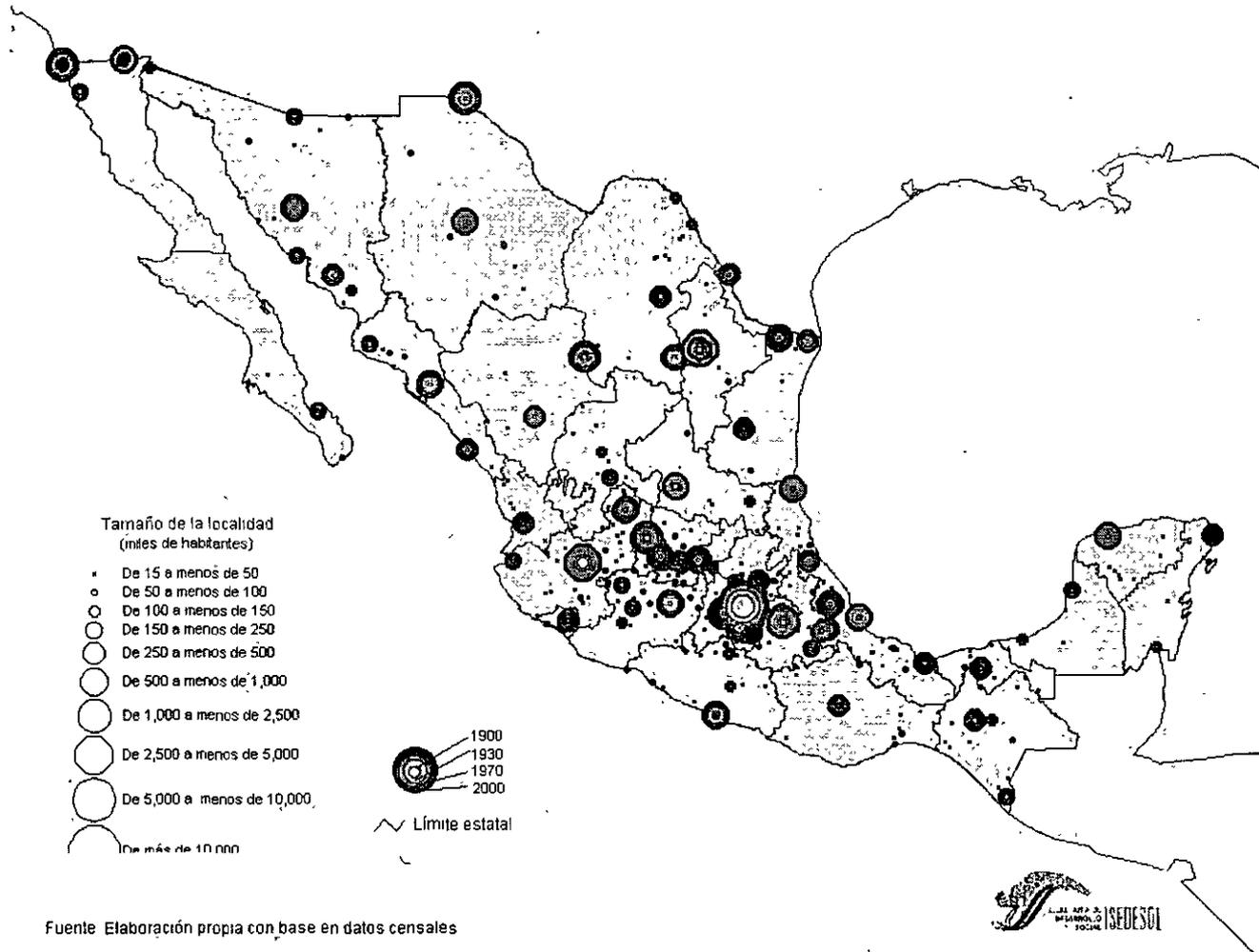
La concentración de la mayoría de la población nacional en las áreas urbanas es un fenómeno relativamente reciente que data de la década de los setenta. Por su magnitud y por su ritmo de crecimiento, la urbanización del país ha sido un proceso que rebasó la capacidad gubernamental de planeación, atención y administración del crecimiento de las ciudades.

El proceso de urbanización marcó el patrón actual de distribución de la población: el 50% de la población se localiza en sólo 7 entidades federativas: Distrito Federal, Estado de México, Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato y Michoacán.

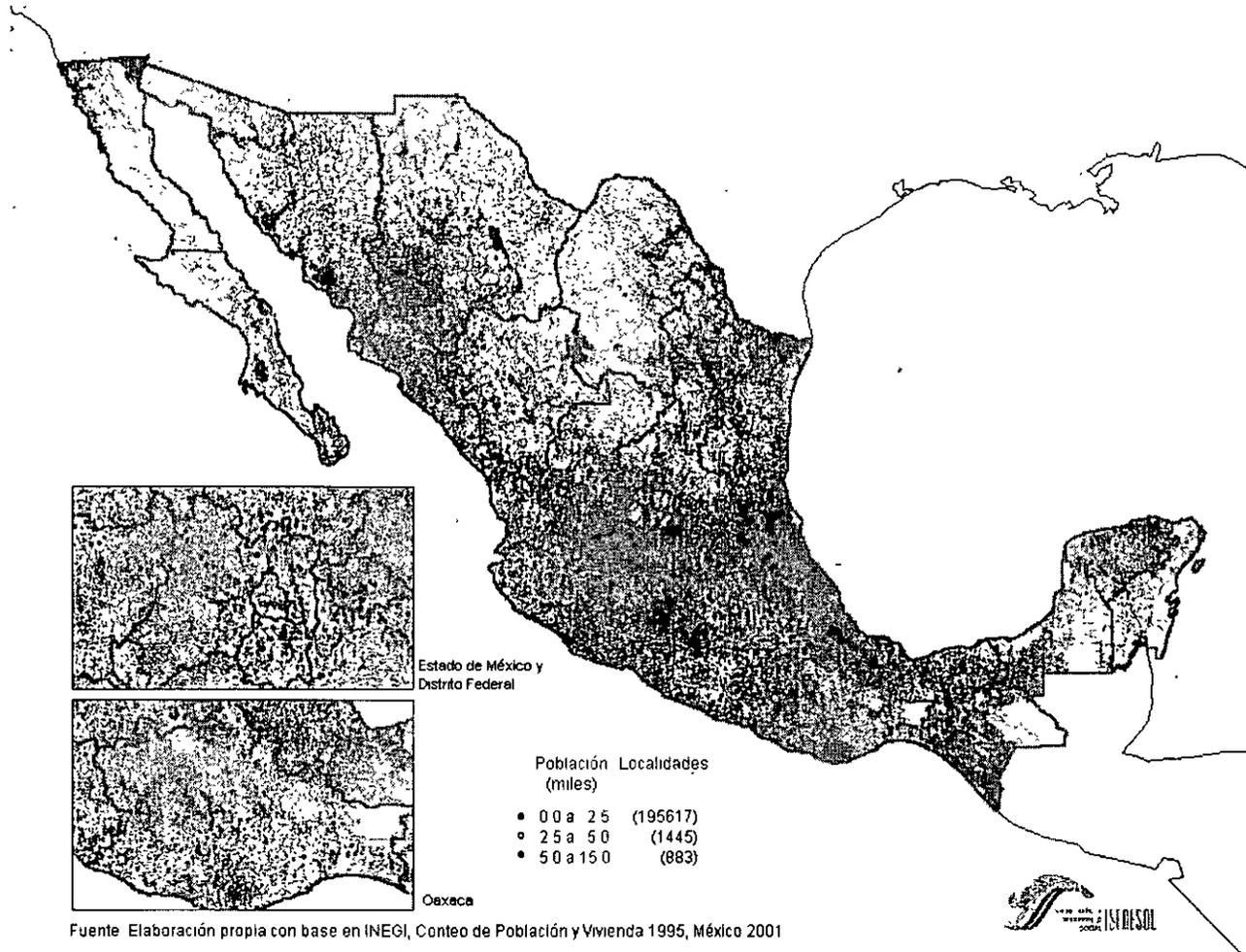
La distribución de la población en el territorio nacional responde tanto a tendencias demográficas y culturales como a procesos de crecimiento económico y de generación de empleo vinculados estrechamente a formas y mecanismos de intervención gubernamental.

Estos procesos generalmente determinan condiciones desiguales de desarrollo impulsoras de una dinámica que, en ausencia de políticas compensatorias, propicia que las desigualdades regionales en materia de producción, población y marginación tiendan a reproducirse e incluso a acentuarse.

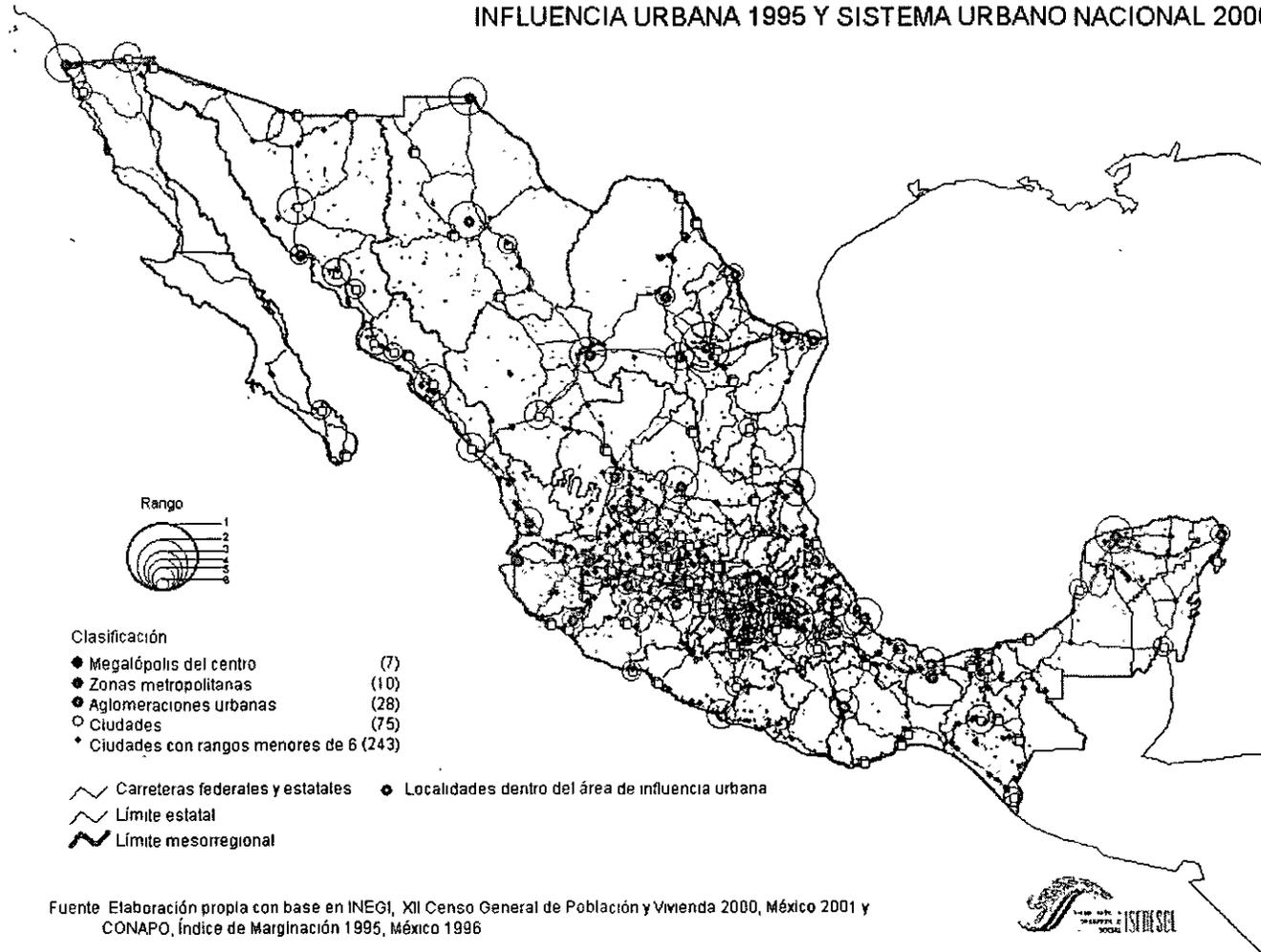
EVOLUCIÓN DEL SISTEMA URBANO NACIONAL 1900-2000



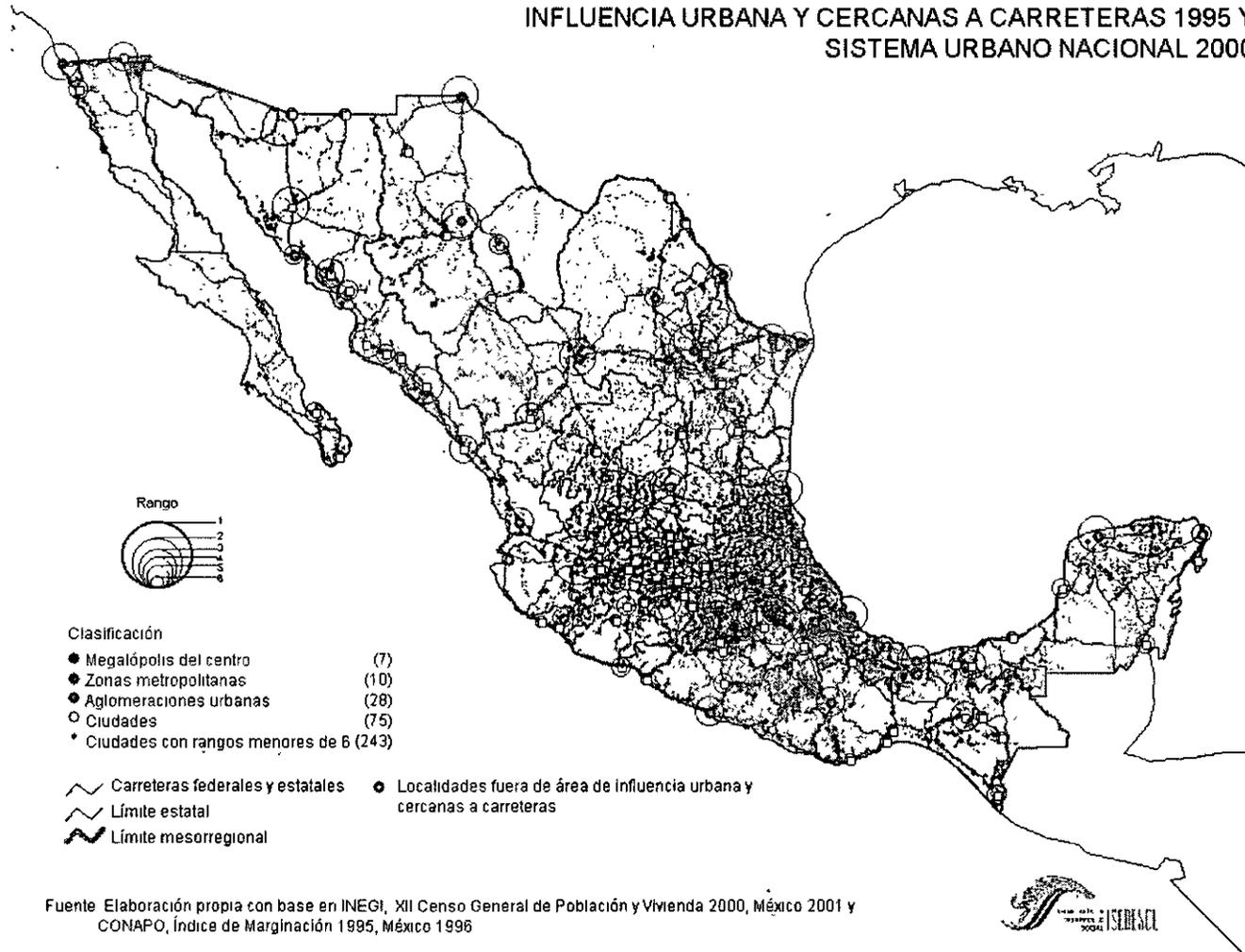
ASENTAMIENTOS HUMANOS DISPERSOS 1995



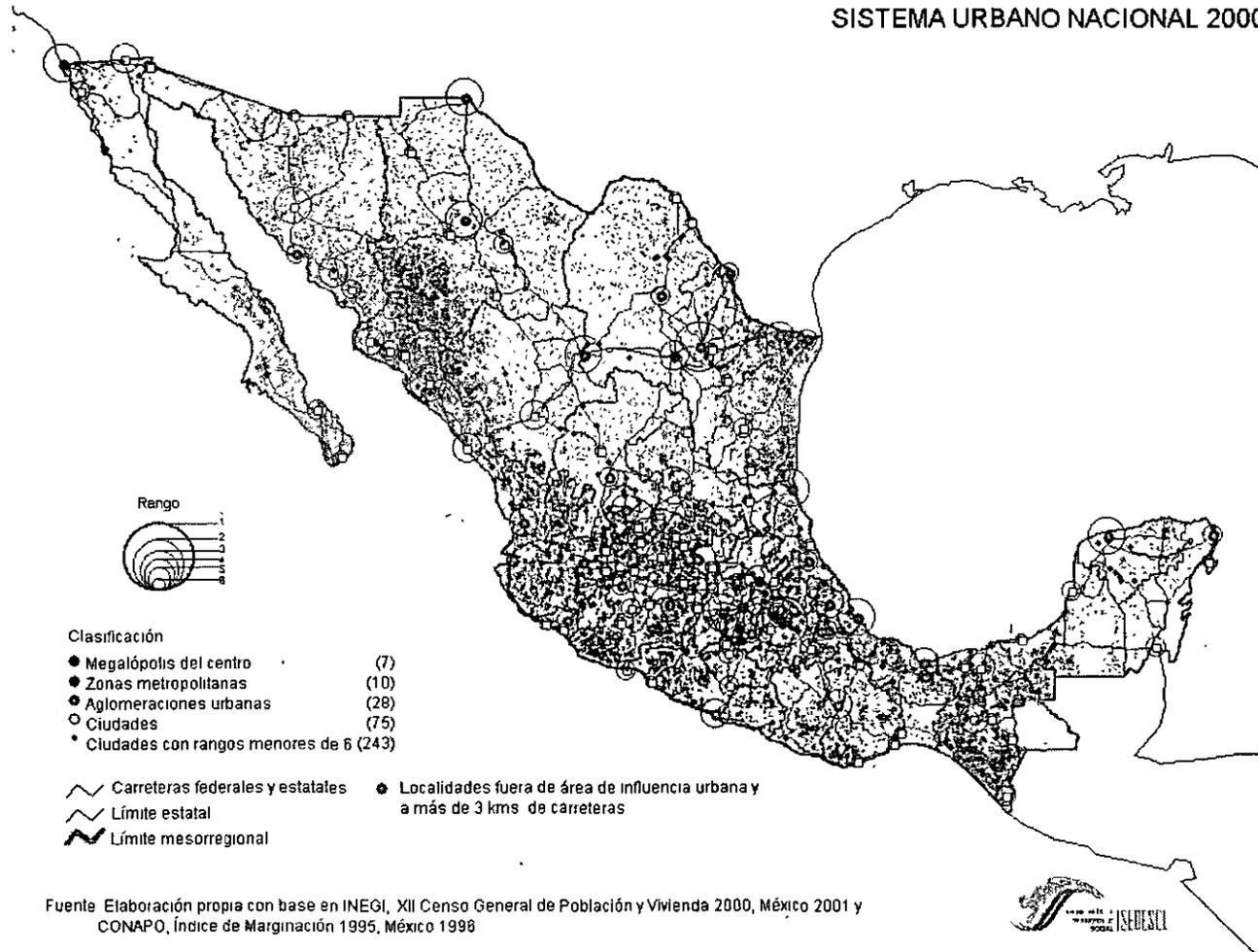
LOCALIDADES CON MENOS DE 2500 HABITANTES DENTRO DEL ÁREA DE INFLUENCIA URBANA 1995 Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000



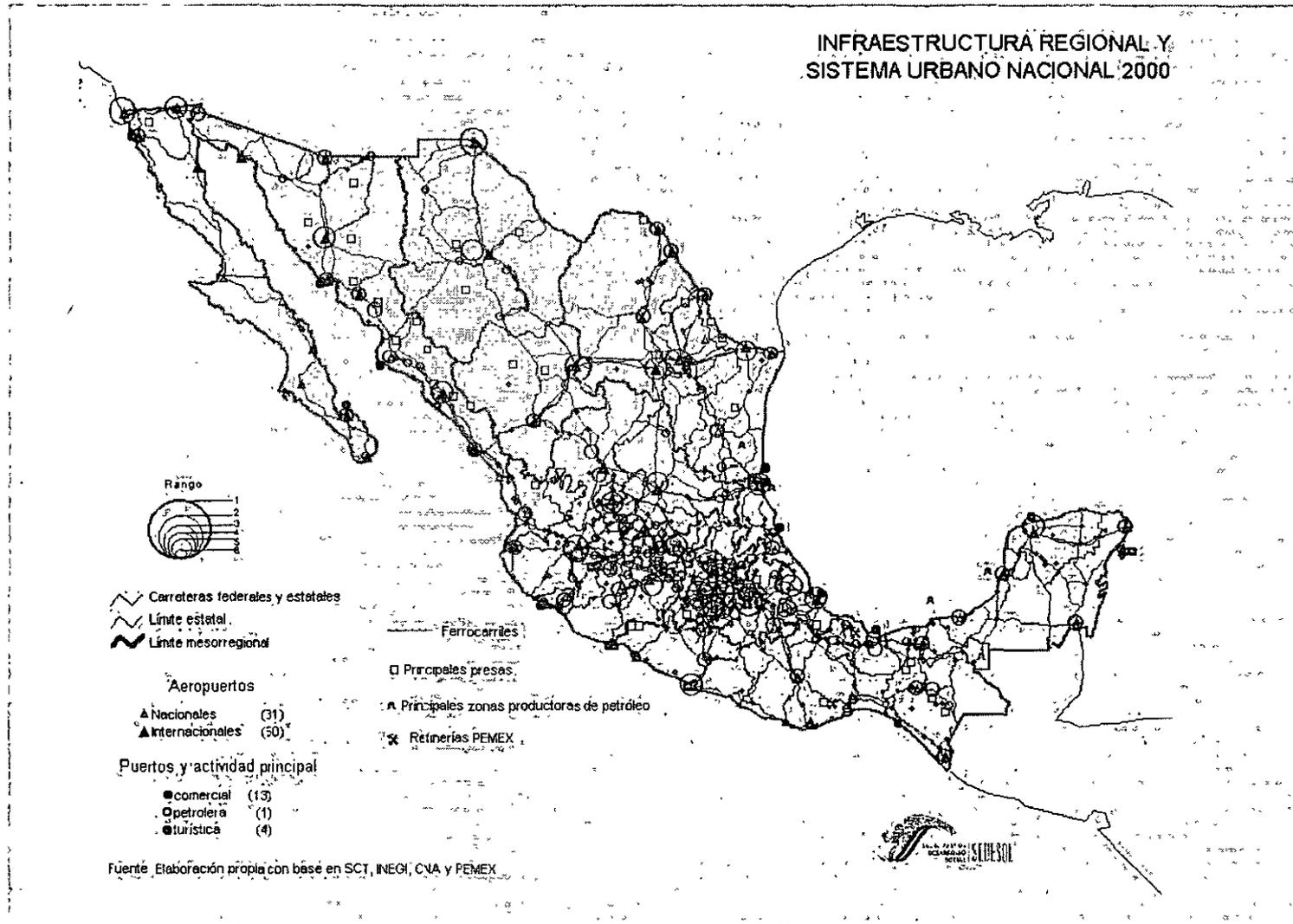
LOCALIDADES CON MENOS DE 2500 HABITANTES FUERA DEL ÁREA DE INFLUENCIA URBANA Y CERCANAS A CARRETERAS 1995 Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000



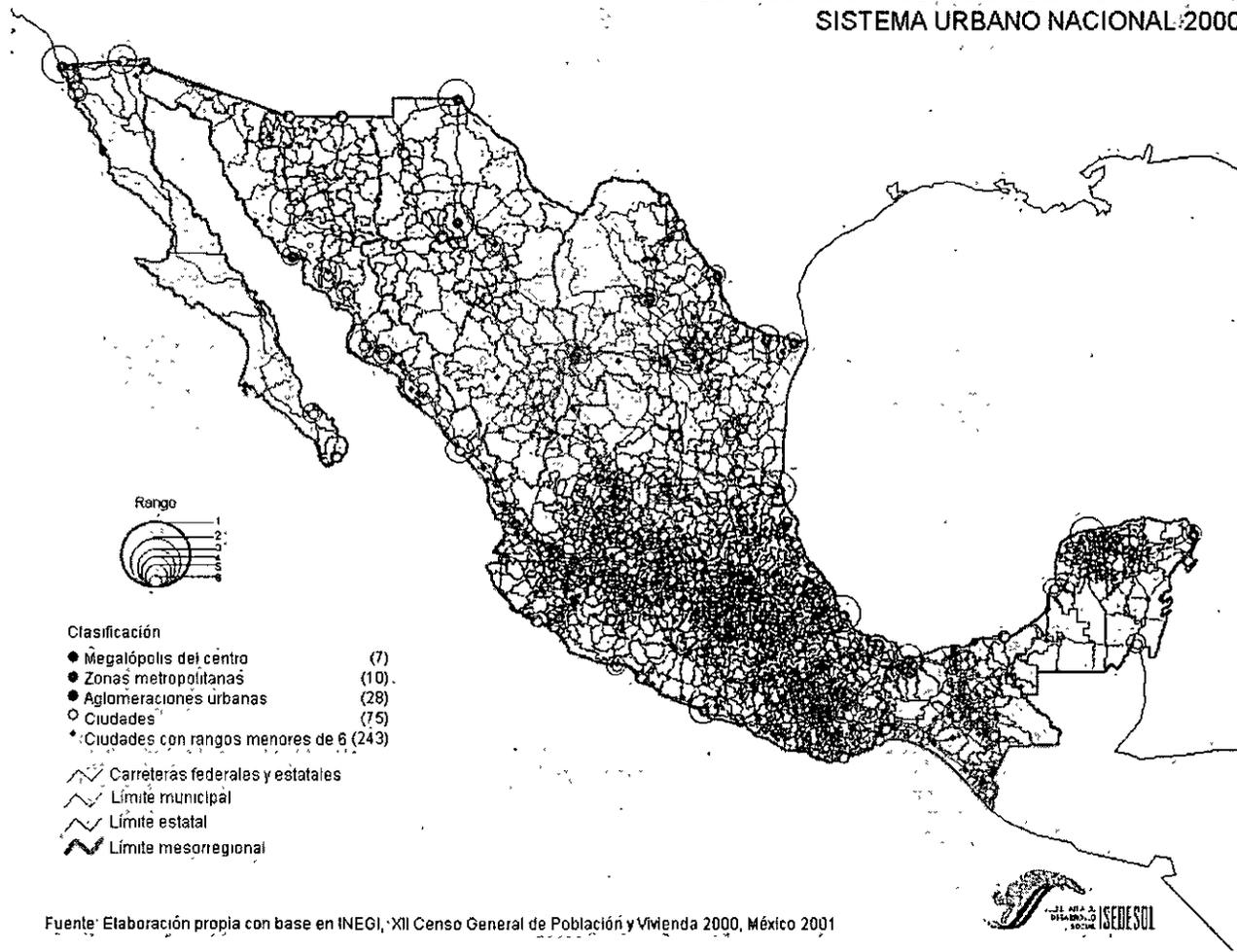
LOCALIDADES CON MENOS DE 2500 HABITANTES AISLADAS 1995 Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000







ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000



La apertura comercial y la liberalización de los flujos financieros no han generado, todavía, una verdadera ruptura del proceso de concentración y desigualdad. Aunado a la concentración social y económica en la zona metropolitana que forman el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México, en donde se genera un tercio del producto interno bruto nacional, lo que se observa en la actualidad es un fenómeno de impulso de las economías de ciertas ciudades ligadas a los sectores productivos de mayor crecimiento, en particular la industria maquiladora en las principales ciudades de la frontera norte; el turismo internacional en Cancún y la costa de Quintana Roo; y el crecimiento industrial, comercial y de servicios en las principales ciudades localizadas en la región del Bajío, en cuya frontera se encuentra la zona industrial de la ciudad de Querétaro, una de las áreas de mayor crecimiento en materia de inversión, producción y empleo de los últimos años.

Durante el lustro 1993-1998, cerca del 50% de los nuevos empleos generados en la industria, el comercio y los servicios se localizaron en tan sólo 49 municipios, la mayoría de los cuales se encuentra en las entidades federativas citadas.

Los efectos de la concentración económica y demográfica tienen su expresión, también, en el despoblamiento de un importante número de municipios. Entre 1995 y 2000, 767 municipios del país disminuyeron su población en términos absolutos, mientras que en el periodo anterior (1990-1995) esta cifra fue de 720 municipios; en la década de 1980 a 1990 fue de 601; y en la de 1970 a 1980 fue de 372.

Esto es, durante los últimos treinta años, se duplicó el número de municipios que pierden población y se triplicó el valor absoluto de esta disminución, al pasar de 525 mil habitantes en la década 1970 a 1980 a 1.5 millones en la década 1990 a 2000.

En conclusión, durante los últimos treinta años, las diferencias regionales en México se han acentuado debido a la poca relación que guardan las ciudades y regiones desarrolladas con las atrasadas y a la carencia de políticas explícitas de desarrollo regional, entre otros factores.

Promover un desarrollo económico regional menos desigual es uno de los objetivos rectores del PND, lo que implica la integración regional y sectorial de las actividades económicas y una decidida política de desarrollo urbano y ordenación del territorio que maximice la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural en condiciones de sustentabilidad.

El reto del desarrollo urbano y regional: instrumentar la sinergia región-ciudad

El proceso de urbanización en México presenta diversos cambios y patrones de expansión física relacionados con el azar, la existencia de economías de aglomeración, los procesos de causación acumulativa, la dinámica demográfica y las formas de intervención gubernamental.

El reto del desarrollo urbano y regional es el de garantizar, por un lado, el eficiente funcionamiento de las ciudades como motor del desarrollo en sinergia con su región y, por el otro, enfrentar las profundas desigualdades de acceso a la vivienda, el equipamiento y los servicios urbanos.

En la actualidad, el 66% de la población total del país reside en 364 ciudades mayores de 15 mil habitantes, las cuales conforman el Sistema Urbano Nacional (SUN). Las diferencias de tamaño poblacional -y extensión territorial- entre estas ciudades son muy amplias: en sólo 9 grandes zonas metropolitanas (de más de un millón de habitantes cada una) residen 33.2 millones de personas, el 52.1% de la población urbana del país; en 17 metrópolis menores a un millón de habitantes residen otros 11.9 millones de personas (18.7% del total urbano), y en 79 ciudades menores a 500 mil habitantes residen 17.1 millones de personas (26.9% del total urbano del país). El resto de la población urbana (2.3%) reside en ciudades de menor tamaño.

Para dimensionar los retos del desarrollo urbano y regional del país, la infraestructura y los servicios de una ciudad proporcionan indicadores fundamentales para diagnosticar su estado físico, la calidad de vida de sus habitantes y su capacidad para atraer inversiones.

Si consideramos solamente las ciudades con más de 50 mil habitantes en el año 2000, las cuales suman 124, 35 de ellas contaron con un índice de infraestructura básica de nivel de cobertura alto y muy alto, esto es, más del 75% de las viviendas en estas ciudades contaba con agua potable y energía eléctrica y estaba conectada a la red pública de drenaje.

De estas ciudades, 10 corresponden a capitales de los estados del centro y norte del país. En contraste, se destaca que las ciudades turísticas tienen niveles de cobertura municipal que van desde el medio a bajo y muy bajo, esto es, que menos del 50% de las viviendas cuentan con los tres servicios básicos, a diferencia de las ciudades de la frontera norte en donde la mayoría de ellas tiene niveles de cobertura de medios a muy altos.

En otro rubro, es de destacar que el 84% de las 124 ciudades mayores a 50 mil habitantes tienen una cobertura de pavimentación inferior al 50% de su red vial. Además, los equipamientos de los servicios de salud, educación superior e investigación muestran una desigual distribución en el país, ya que la mayoría de éstos se concentra en la Zona Metropolitana del Valle de México, sus ciudades circunvecinas y las capitales de las entidades federativas.

La calidad de la vivienda es otro indicador básico de la situación física de una ciudad y de la calidad de vida de sus habitantes.

En el año 2000, el 55% de las 124 localidades urbanas mayores de 50 mil habitantes contaban con un nivel de calidad de las viviendas de medio a bajo y muy bajo, esto es, que por lo menos una tercera parte de las viviendas particulares en estas ciudades estaban construidas con materiales no permanentes en paredes y techos y contaban con piso de tierra.

Para hacer frente a las demandas que se derivan del acelerado crecimiento de las ciudades, se han transferido cada vez mayores atribuciones a las autoridades locales para la dotación de servicios, la construcción de infraestructura urbana y de algunos equipamientos públicos.

Actualmente los municipios son responsables de administrar las zonificaciones y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos de construcción; y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

A fin de cumplir con las atribuciones y responsabilidades otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los municipios, es imperativo que, por una parte, se contribuya al mejoramiento en la eficiencia de la administración urbana municipal y, por la otra, se establezca una política de fortalecimiento de las finanzas públicas municipales vía ingresos propios, ya que cerca del 65% del total de municipios muestran una gran dependencia de las participaciones y transferencias federales en la estructura de sus ingresos totales.

En la mayoría de los municipios con posibilidad de captar un mayor volumen de ingresos propios por la vía de los impuestos relacionados con la tierra, se enfrentan problemas tanto por deficiencias en la actualización y modernización de los catastros y registros públicos, como por lo limitado de las atribuciones legales de las autoridades municipales en la materia.

Sólo 7 entidades federativas cuentan con una legislación catastral actualizada; apenas el 25% de los catastros del país disponen de tasas impositivas homogéneas y actualizadas; y solamente en el 50% se ha consolidado la integración de la información cartográfica y estadística.

Por otra parte, de acuerdo al análisis de los procesos de urbanización y de expansión física que suceden en el país, se desprenden tres nuevas dinámicas espaciales que implican cambios o mutaciones en la estructura territorial:

La metropolización generada por cambios en el modo de producción que implica la asociación de redes de ciudades o aglomeraciones urbanas que constituyen un conglomerado de asentamientos humanos con características comunes: económicas, sociales, funcionales y productivas que definen flujos de bienes, personas y recursos financieros.

La suburbanización generada por urbanizaciones de grandes extensiones de tierra en la periferia de las ciudades las cuales constituyen, en la mayoría de los casos, áreas dormitorio que no cuentan con la variedad de usos del suelo que permiten la realización plena de la vida urbana.

La rururbanización generada por la inercia que conlleva la urbanización sobre el medio rural a partir de las transformaciones tecnológicas y del modo de producción, diluyendo paulatinamente la dicotomía rural-urbano.

Estas nuevas dinámicas y mutaciones territoriales obligan a definir nuevas formas de administración urbana y a generar programas destinados a impulsar el crecimiento ordenado de las ciudades más dinámicas, a la vez que se adoptan mecanismos específicos para atender los rezagos acumulados en materia de infraestructura y equipamiento básico: la

superación de la pobreza urbana es uno de los principales retos de la política nacional de desarrollo urbano y regional que presenta este Programa.

El reto de la generación de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda

El Sistema Urbano Nacional (SUN) está emplazado sobre cerca de 800 mil hectáreas, el 0.4% del territorio nacional. En esta pequeña proporción del territorio se produce poco más del 80% del PIB y se asienta el 66% de la población del país.

En el ámbito urbano, cada palmo de suelo es motivo de un intenso aprovechamiento; la oferta de suelo condiciona el desarrollo de la ciudad, sus posibilidades, su funcionalidad y, en gran medida, su eficiencia operativa.

La transición demográfica por la que atraviesa el país se reflejará en un acelerado crecimiento del número de hogares, mayor al ritmo de crecimiento de la población.

Para el periodo 2001-2006 se estima que la población urbana crecerá en 7.6 millones de personas, que se formarán cerca de 2.7 millones de hogares y que se requerirán 4 millones de nuevos empleos. El crecimiento afectará todos los aspectos de la vida de la ciudad.

Para alojar este crecimiento, el SUN deberá ampliar su extensión a razón de 44 hectáreas por día, lo que para el periodo 2001-2006 equivale a 96 mil hectáreas, 1.3 veces el área urbana del Distrito Federal.

Cerca de 57 mil hectáreas, el 60%, deberán destinarse a uso habitacional y aproximadamente 39 mil hectáreas, el 40% restante, para la industria, los servicios, el comercio y el equipamiento de la ciudad.

La ciudad se caracteriza por su mezcla de actividades y su oferta amplia de oportunidades. La extensión de la ciudad implica el desarrollo de distintas actividades en varios frentes y su articulación funcional al tejido urbano existente.

La construcción de la ciudad depende de la concurrencia de múltiples actores con distintas motivaciones: lograr su acción coordinada representa uno de los mayores retos de la planeación.

En este contexto, la falta de infraestructura es equiparable a la falta de suelo ya que limita sus posibilidades de aprovechamiento.

La falta de servicios, que generalmente tiene su origen en procesos desordenados de crecimiento, sigue representando un reto para la administración y operación de la ciudad. Cabe destacar que los asentamientos irregulares generalmente se dan en espacios inapropiados para el desarrollo, por lo que la dotación de infraestructura en ellos resulta dos o tres veces más costoso.

Requerimientos de suelo para vivienda

El aprovechamiento del potencial urbano depende en buena medida de la organización de los espacios destinados a la vivienda y del encadenamiento de lugares que permiten al individuo moverse entre el espacio público y el privado.

La vivienda es también un centro de costos, ingresos y externalidades que recaen directamente en el ámbito urbano e impactan la operación y el desarrollo de la ciudad. Cabe destacar que cerca del 60% del espacio de la ciudad se destina al uso habitacional.

Mientras que en los centros de población en el ámbito rural la vivienda enfrenta un problema de infraestructura y accesibilidad, en el SUN la vivienda enfrenta un mercado inmobiliario en el que prevalece el acaparamiento, la especulación y una intensa competencia por el aprovechamiento de la centralidad de los espacios y su infraestructura.

En este contexto, el hacinamiento, el desdoblamiento en el lote familiar y los asentamientos irregulares siguen siendo, desde los años setenta, los mecanismos alternativos para el grupo no atendido por el sector formal de la construcción de vivienda. Este grupo representa el 55% de la demanda habitacional en el país, equivalente a 1.5 millones de viviendas.

Para el periodo 2001-2006, las necesidades de vivienda a nivel nacional se estiman en 4.2 millones de unidades, de las cuales el 65% serán demandadas en el SUN y el restante 35% en el ámbito rural. En cuanto al nivel de ingresos de la población carente de vivienda, destaca que el 63% de la demanda habitacional corresponde a familias con ingresos mensuales inferiores a 5 salarios mínimos, las cuales requerirán espacio en el SUN para cerca de 1.7 millones de viviendas.

El impacto de este segmento sobre el desarrollo de las ciudades será determinante pues representa cerca de 29 mil hectáreas de suelo urbanizado para el periodo 2001-2006 (un tercio del área urbanizada del DF), incluyendo vialidades y equipamiento urbano.

Por otra parte, el abandono de las zonas centrales de las ciudades, característico de los procesos de suburbanización, y su consecuente deterioro, provocan un quebranto para las finanzas municipales al subutilizar la infraestructura y al incrementar los costos asociados al transporte.

El reto implica revertir esta tendencia y repoblar los centros urbanos mediante la aplicación de mecanismos que tiendan a compensar los altos costos del suelo en estas zonas, sobre todo cuando se imponen límites a la densidad por las características físicas o de infraestructura de la zona.

Cabe destacar que del costo total de la vivienda tipo básica y social únicamente se puede destinar el 22% para la adquisición del suelo, cantidad insuficiente para desarrollar este tipo de vivienda en las áreas centrales de las ciudades.

En el año 2000, el SUN contaba con alrededor de 14.8 millones de familias; se estima que 500 mil de ellas no tenían una casa que habitar y que cerca de 3.5 millones se vieron obligadas a ocupar el suelo de manera irregular. Esta situación refleja la incapacidad del mercado de suelo para atender cerca del 27% de las necesidades de vivienda del SUN.

Atender la demanda derivada del hacinamiento y de la ocupación irregular del suelo requerirá de aproximadamente 12,500 hectáreas.

Sin embargo, para lograr desarrollos integrales que desalienten la segregación y fomenten la cohesión social, mejoren las condiciones de seguridad de la zona y contribuyan a reducir los costos asociados al transporte, se requerirá incluir cerca de 6 mil hectáreas adicionales destinadas a vivienda para grupos de mayores ingresos, al comercio y a los servicios vecinales, con lo que el requerimiento total por estos conceptos suma cerca de 18, 500 hectáreas.

La constitución de reservas territoriales para proyectos de esta naturaleza representa una oportunidad para que, a través de la intervención del gobierno, se aplique una parte de la plusvalía que se genera por el cambio en el aprovechamiento del suelo de los usos más rentables en beneficio de la población de escasos recursos y en beneficio de la ciudad.

La expansión de la ciudad

Las insuficiencias del mercado se traducen en la expansión desordenada e irregular de las actividades urbanas sobre suelo agrícola o sobre suelo de valor ambiental, el cual se encuentra generalmente bajo el régimen de propiedad social.

La ocupación de este suelo implica, en muchos casos, el rompimiento del orden jurídico, ecológico y administrativo, con fuertes costos para la sociedad.

El 51% del suelo del país corresponde a propiedad ejidal y comunal, mientras que dos terceras partes de la tierra que circunda a los polígonos urbanos es de propiedad social. Lo anterior significa que las ciudades han enfrentado -y enfrentan todavía- un rígido acordonamiento regulatorio a su expansión.

En este contexto, la expansión de las ciudades se ha verificado, en gran medida, mediante la ocupación irregular del suelo, ya sea de asentamientos populares o de otro tipo.

Para enfrentar esta situación, el Gobierno Federal constituyó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) la cual, durante el periodo 1970 al 2001 ha expropiado cerca de 137 mil hectáreas de suelo social para la regularización de asentamientos humanos y ha escriturado cerca de 2.2 millones de lotes a sus poseedores.

A partir de las reformas al artículo 27 constitucional, se instrumentaron nuevos mecanismos para modificar el régimen de la propiedad social.

De esta forma, se suman a las acciones de expropiación de los gobiernos estatales y municipales y a las acciones de regularización de CORETT, las superficies incorporadas

mediante la Adopción del Dominio Pleno vía la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, así como vía la aportación de suelo a sociedades a través de la Procuraduría Agraria y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE).

Mediante estos procedimientos, en el periodo 1995-2000 se modificó el régimen jurídico a cerca de 103 mil hectáreas, de las cuales el 22% corresponde a la regularización de asentamientos humanos irregulares, 3% a la titulación de solares urbanos, 16% para vivienda, 7% para infraestructura, equipamiento, industria y turismo, y el restante 52% a otros destinos.

En la actualidad, las reservas propiedad de los gobiernos estatales y municipales así como de los organismos de vivienda que se podrían aplicar para atender la demanda de vivienda tipo básica y social suman cerca de 17 mil hectáreas.

Esta reserva se comparó con el requerimiento de suelo por entidad considerando únicamente la formación mensual de hogares con ingreso menor a 5 salarios mínimos y se determinó que en Aguascalientes, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán, Quintana Roo y Zacatecas se tiene una reserva suficiente para alojar la demanda de suelo de los próximos 6 años; en contraste, en Baja California, D.F., Hidalgo Jalisco, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Veracruz la reserva no es suficiente para atender los requerimientos de los próximos 6 meses.

En estos casos, aun cuando se movilizan recursos para la adquisición y habilitación de suelo, éste no estará disponible en cuando menos 18 meses, por lo que es ya insalvable un período de acumulación de la demanda.

Cabe destacar que los márgenes de utilidad asociados a los proyectos para dotar de suelo a la población de escasos recursos y los riesgos asociados a este tipo de desarrollo impiden una mayor afluencia de recursos privados a esta actividad.

En este contexto, la constitución de reservas y la elaboración de los proyectos representan acciones estratégicas de gobierno que dan certeza a la inversión y garantizan una adecuada articulación urbana y regional.

Con este respaldo se pueden obtener recursos crediticios para las obras de cabecera y para infraestructura primaria y consolidar un producto inmobiliario estratégico que ya se puede colocar en el mercado.

En los próximos años la expansión del SUN y su "huella urbana", ejercerá fuertes presiones sobre el medio ambiente. El reto implica el aprovechamiento del incremento de valor que resulta de un cambio en el uso del suelo de ambiental o rural a urbano, mediante mecanismos compensatorios que mitiguen las externalidades negativas de la expansión.

Las ciudades están ligadas en redes funcionales; los cambios que se producen en una ciudad afectan al conjunto de ellas. La falta de instancias regionales de coordinación ha limitado las alternativas urbanas del crecimiento y no se cuenta con los mecanismos para evaluar las posibilidades de desarrollo que plantean la "suburbanización" y "metropolización".

Lograr la coexistencia de lo urbano y lo rural en condiciones de sustentabilidad es el reto que enfrenta el esfuerzo ordenador y planificador del espacio urbano.

¿Qué instrumentos se requieren para que el desarrollo urbano sea una fuente de recursos que permita conservar y rescatar la riqueza natural de su entorno?

¿Qué forma adoptarán nuestras ciudades? ¿Qué densidad, con qué extensión, a qué velocidad se reciclará el espacio interno? ¿Qué naturaleza adoptará el límite periurbano?

¿Qué valor se dará a los servicios ambientales y cómo se administrará la frontera con lo rural?

Todas estas interrogantes son los retos que la ciudad y la región deberán enfrentar.

El reto de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos ante los desastres naturales

La vulnerabilidad de un territorio ante la presencia de fenómenos naturales que provocan desastres tiene orígenes diversos, como el geológico, el tectónico, el topográfico y el meteorológico.

Por su ubicación geográfica y características geomorfológicas, una gran parte del territorio mexicano presenta condiciones naturales de vulnerabilidad.

Entre los factores más relevantes que inciden en esa vulnerabilidad se encuentran: su ubicación cercana a la región tropical, con extensas costas potencialmente afectables por huracanes; zonas de alta y media sismicidad en más del 40% del territorio nacional; volcanes activos; y una topografía accidentada, que favorece avenidas repentinas de agua, así como deslaves, entre otros.

Con el transcurso del tiempo, se ha logrado obtener un mejor conocimiento del comportamiento de los fenómenos naturales, entre los que destacan las erupciones volcánicas, el origen y causas de los sismos, y la generación y comportamiento de los huracanes; sin embargo, persiste un alto nivel de incertidumbre en el pronóstico de estos fenómenos.

La respuesta para prevenir daños en el país es limitada, por falta de infraestructura y equipos, así como por la escasa cultura de protección civil comunitaria que prevalece entre la población.

La actividad humana influye también en la vulnerabilidad de un territorio; por un lado se desarrollan obras con el fin de atenuar los daños que provocan fenómenos como las inundaciones; y por el otro, el incremento de la población y sus actividades económicas, origina que se ocupen de manera creciente extensiones de suelo con media y alta vulnerabilidad.

La explosión demográfica y económica de México en las últimas décadas ha provocado la ocupación de planicies inundables e incluso de cauces de ríos en el altiplano y en las zonas costeras. Tal es el caso del Valle de México, la cuenca del Lerma o las zonas costeras de Chiapas, Nayarit, Oaxaca, Tabasco y Veracruz, entre otras.

Por otro lado, la urbanización acelerada y la falta de control en el uso del suelo han propiciado en las ciudades un incremento constante de su vulnerabilidad, ya sea por la ocupación irregular o regular de zonas de alto riesgo, como por el desarrollo de actividades e infraestructura de carácter peligroso, como son las líneas de conducción de hidrocarburos o las industrias que producen explosivos, tóxicos o combustibles.

Por ello, es indispensable reforzar los instrumentos de planeación urbana y la vigilancia de su aplicación.

Acciones de atención y prevención de desastres

En los últimos años se ha avanzado en la capacidad de alertar a las autoridades locales y a la población sobre el pronóstico, presencia y ocurrencia de algunos fenómenos naturales, como el nivel de actividad volcánica y la generación y trayectoria de huracanes.

Elementos fundamentales para lograr lo anterior han sido la creación del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), en septiembre de 1988, y la modernización de los sistemas de medición, registro y seguimiento de estos fenómenos.

También se han registrado avances en los procesos de atención de los desastres y la posterior reparación de daños, en los que la actuación conjunta de la sociedad civil y las autoridades ha sido creciente.

Esto se ha ido consolidando con la creación del Sistema Nacional de Protección Civil en mayo de 1986, una mejor coordinación de autoridades militares y locales a través del Plan DN-III y la institucionalización del Fondo Nacional para la Atención de Desastres (FONDEN) a partir de 1999.

Sin embargo, no se ha registrado un avance similar en la capacidad de respuesta de autoridades y habitantes para prevenir y mitigar daños, por la limitada capacidad de equipos e infraestructura; una deficiente comunicación de las autoridades con la población; poca credibilidad de la población en sus autoridades; y una escasa cultura comunitaria de protección civil.

El reto de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, se traduce en la capacidad que mostremos todos los mexicanos, gobierno y sociedad, para definir instrumentos y mecanismos y aplicarlos con eficacia, para garantizar a los habitantes del país, urbanos y rurales, la seguridad de sus vidas y su patrimonio social, comunitario y familiar, ante la presencia de fenómenos de carácter destructivo.

II. ¿A dónde queremos llegar?

El hábitat que queremos los mexicanos

Las relaciones humanas se desarrollan en un espacio que contiene al individuo y a su comunidad: existe el principio de "territorios y de representación de territorios".

A lo largo de la civilización humana, la historia reconoce cuatro modos de producción que han generado formas urbanas y regionales como su resultado espacial: Autarquía Primitiva, Comunal Articulado, Feudalismo y Revolución Industrial.

Se afirma que el fenómeno de urbanización mundial comienza con la etapa del Comunal Articulado, en donde se genera y se instituye por vez primera la relación centro- periferia.

En la actualidad asistimos a un quinto modo de producción motivado por el avance tecnológico en los transportes y en el manejo de la información y las comunicaciones. Lo que debemos preguntarnos es:

¿Cuál será la expresión espacial de este nuevo modo de producción sobre el territorio?

En este momento advertimos la aparición de nuevas dinámicas espaciales y de ciertas mutaciones territoriales en el espacio urbano y regional de nuestro país: estos fenómenos son calificados de positivos o negativos en función de las aspiraciones a futuro que se persigan como Nación.

El PNDU-OT pretende orientar la expresión espacial del proceso de desarrollo ligado a este quinto modo de producción, el cual se instrumenta en nuestro país desde la década de los noventa e involucra al capital humano, a las actividades productivas, al territorio de soporte y a los nuevos flujos de información y de comunicación.

Lo anterior, para generar un hábitat en condiciones de sustentabilidad para nuestra generación y para las generaciones futuras.

El hábitat, entendido como entorno vital de las relaciones humanas con su medio natural, debe ser revalorizado y, consecuentemente, debemos reordenar la distribución de las actividades, la población y el empleo en el territorio nacional. Las regiones y las ciudades son, en este sentido, el ámbito espacial de aplicación principal de este Programa.

Todos los mexicanos deseamos un desarrollo humano y social en armonía con el entorno espacial que nos rodea. Entendemos que para lograr este desarrollo tenemos que valorar el hábitat en el que interactúa nuestra sociedad: el territorio es el soporte de nuestras actividades, y por lo mismo, debemos considerarlo como un recurso de gran valor para nuestra generación y para la de nuestros hijos.

El hábitat es nuestra vivienda, nuestra comunidad, nuestra ciudad, nuestra región, nuestro territorio nacional. Es en estos diversos territorios en donde nos desarrollamos y, por lo mismo, nos interesa que su expresión espacial sea coherente y que exista armonía entre nuestras actividades y nuestra necesidad cotidiana de desplazarnos, trabajar, educarnos, alimentarnos, recrearnos.

Más allá de la ciudad, la región es la expresión de arte colectivo más grande que existe en nuestra civilización. Por ello, debemos procurar que esta expresión sea gobernable y se administre bien, de manera equitativa y competitiva, incluyente y planificada: los mexicanos queremos un territorio ordenado.

La Visión 2025: una sola velocidad de desarrollo

En el año 2025, México cuenta con un territorio nacional ordenado. Los mexicanos, a través de su propio esfuerzo e iniciativa logran niveles de vida dignos y sustentables. México cuenta con mecanismos y políticas que aseguran la creación consistente de prosperidad en condiciones de equidad, mediante el desarrollo de oportunidades y capacidades: individuales y colectivas, con la participación de toda la sociedad.

Se adquiere un desarrollo urbano y regional menos desigual, la población cuenta con una vivienda digna y goza de un bienestar generalizado, proporcional al desempeño de la economía nacional.

Se han establecido las bases para un desarrollo humano integral en todas las dimensiones de la persona, tanto espirituales como culturales y materiales en plena libertad y responsabilidad, con un compromiso solidario y subsidiario hacia el bien común.

Se garantiza la integración nacional dentro del contexto de un Pacto Federal fortalecido. La Ordenación del Territorio constituye una herramienta fundamental para orientar el desarrollo, maximizando la eficiencia económica del territorio y garantizando al mismo tiempo su cohesión política, social y cultural, en plena armonía con la conservación de los recursos naturales.

México cuenta con un Sistema Urbano Nacional planificado, en condiciones de gobernabilidad territorial, competitividad económica y cohesión social y cultural, en armonía con la conservación de los recursos naturales. Este sistema urbano se desarrolla en plena sinergia con el desarrollo regional, impulsando capacidades y creando oportunidades entre ciudades y regiones en una amplia complementariedad. Con este sistema debidamente articulado, se ha logrado una mejor distribución de las actividades, el empleo y la vivienda sobre el territorio nacional.

Gracias a la implementación de esta política de Ordenación del Territorio se logra la confluencia de las aspiraciones locales y regionales con las orientaciones nacionales, en el marco de un Federalismo fortalecido. De esta manera se ha logrado cerrar la brecha de las desigualdades regionales que hubieran podido generar fragmentaciones regionales en el seno del Pacto Federal.

Efectivamente, la política de Ordenación del Territorio constituyó, con base en la revalorización de la dimensión espacial del proceso del desarrollo, la herramienta más eficaz de ataque estructural y frontal para la superación de la pobreza en ciudades y regiones, así como en individuos y en comunidades. Ahora México se desarrolla aprovechando el potencial de cada una de sus regiones y avanza de manera sostenida, basado en una fuerte cohesión social y nacional.

La Misión 2006: establecer la ordenación del territorio como Política de Estado

La SEDESOL tiene la misión 2006 de formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del Gobierno Federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en las materias de su competencia: lograr la superación de la pobreza por la vía del desarrollo humano integral incluyente y corresponsable; alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad; y mejorar las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos, mediante las políticas y acciones de ordenación del territorio, desarrollo urbano y regional, y vivienda.

La Ordenación del Territorio es una Política de Estado por lo que, en el marco del más estricto apego a los distintos ámbitos de acción y competencia, se pretende crear un marco de colaboración interinstitucional que permita la efectiva coordinación y la adopción de una visión integral con enfoque estratégico, así como presentar a la Soberanía Nacional y a la de los estados de la Federación los proyectos de Ley, de Reforma o de Adiciones que resulten necesarios para lograr la proyección, el desarrollo y el orden que México merece.

III. Qué se quiere lograr

Para enfrentar los retos que impone la distribución espacial futura para el 2006 y para el escenario previsto al 2025 de las actividades económicas, el empleo y la población sobre el territorio, en condiciones de sustentabilidad, es imperativo definir un nuevo modelo que oriente los procesos de ocupación del territorio.

Este nuevo modelo está fincado en el reconocimiento explícito de la necesidad de ordenar el espacio urbano y el espacio rural del territorio nacional. Para ello, es indispensable hacer confluir las grandes orientaciones nacionales con las aspiraciones locales y regionales: emerge el principio de implementar una Política Regional en el seno de la Presidencia de la República que articule este proceso en el marco del Federalismo y de la actuación intersecretarial.

Se busca la revalorización del territorio como soporte de la actividad económica y social: los objetivos de gran visión y las estrategias que se presentan se dirigen a la recomposición del territorio como el recurso prioritario para instrumentar el Desarrollo Social, en donde el vínculo con la conservación de los recursos es fundamental. Lo anterior significa intervenir con mayor decisión en el hábitat, entendido como el entorno vital del individuo y de la colectividad: la localidad, la ciudad, la región, la nación. Esta intervención persigue:

- Igualdad y equidad de oportunidades entre ciudades y regiones
- Desarrollo de capacidades de ciudades y de regiones
- Confluencia de voluntades entre ciudades y regiones
- Promoción de potencialidades de ciudades y de regiones
- Superación de limitaciones e inclusión de ciudades y regiones
- Seguridad patrimonial de la ciudad y de la región
- Sinergia entre la ciudad y su región

De esta manera, la SEDESOL, en su atribución sobre el desarrollo urbano-regional y la ordenación del territorio, conjuga los objetivos rectores señalados en el PND y se plantea tres objetivos estratégicos de gran visión, enfocados al horizonte 2006 y al escenario 2025:

- Maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural.
- Integrar un Sistema Urbano Nacional en sinergia con el desarrollo regional en condiciones de sustentabilidad: gobernabilidad territorial, eficiencia y competitividad económica, cohesión social y cultural, y planificación y gestión urbana.
- Integrar el suelo urbano apto para desarrollo como instrumento de soporte para la expansión urbana por medio de satisfacer los requerimientos de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano.

Para cumplir estos tres objetivos de gran visión, se presentan tres estrategias específicas altamente complementarias entre sí:

- Diseñar, proyectar, promover, normar y articular, en el contexto del Pacto Federal, una Política de Estado de Ordenación del Territorio y de Acción Urbana – Regional
- Diseñar, proyectar, promover, normar y coordinar, en el contexto del Pacto Federal, una Política Nacional de Desarrollo Urbano y Regional e impulsar proyectos estratégicos con visión integral en regiones, zonas metropolitanas y ciudades.
- Diseñar, promover, normar y articular en el contexto del Pacto Federal, una Política Nacional de Suelo y Reservas Territoriales.

Estas tres estrategias se han traducido en la concepción y generación de tres programas de actuación institucional:

1. Programa de Ordenación del Territorio

2. Programa Hábitat+: Red –Ciudad 2025
 Red Zonas Metropolitanas 2025

3. Programa de Suelo - Reserva Territorial.

Se presentan a continuación, de manera esquemática, los objetivos rectores del PND, los objetivos de gran visión de la SEDESOL, las estrategias y los programas de actuación institucional que formula el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio:

Esquema de objetivos, estrategias y programas del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio

Objetivos rectores PND 2001 - 2006	Objetivos de gran visión SEDESOL	Estrategias PNDU-OT 2001 - 2006	Programa de Actuación Institucional
<ul style="list-style-type: none"> Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos Acentuar la equidad y la igualdad de oportunidades Fortalecer la cohesión social y el capital social Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza Conducir responsablemente la marcha económica del país Elevar y extender la competitividad del país Promover el desarrollo económico regional equilibrado Crear condiciones para un desarrollo sustentable Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico Federalismo 	<ul style="list-style-type: none"> Maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural 	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar, proyectar, promover y articular en el contexto del Pacto Federal una Política de Estado de Ordenación del Territorio y de Acción Urbana - Regional 	Programa de Ordenación del Territorio
	<ul style="list-style-type: none"> Integrar un Sistema Urbano Nacional en sinergia con el desarrollo regional en condiciones de sustentabilidad: gobernabilidad territorial, eficiencia y competitividad económica, cohesión social y cultural, planificación y gestión urbana 	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar, proyectar, promover, normar y coordinar en el contexto del Pacto Federal una Política Nacional de Desarrollo Urbano y Regional, e impulsar proyectos estratégicos con visión integral en regiones, zonas metropolitanas y ciudades 	Programa Hábitat. • Fed Ciudad 2025 • Fed Zonas Metropolitanas 2025
	<ul style="list-style-type: none"> Integrar el suelo urbano apto para desarrollo como instrumento de soporte para la expansión urbana, mediante la satisfacción de los requerimientos de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano 	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar, promover, normar y articular en el contexto del Pacto Federal una Política Nacional de Suelo y Reservas Territoriales 	Programa de Suelo - Reserva Territorial

Los objetivos generales, principios de actuación institucional y líneas estratégicas de acción de estos tres programas son los siguientes:

Esquema de objetivo general, principios de actuación institucional, objetivos específicos y líneas estratégicas de la Política de Ordenación del Territorio

Objetivo general	Principios de actuación institucional	Objetivos específicos	Líneas estratégicas
Maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural	Ordenación espacial del desarrollo	Introducir la dimensión espacial en el proceso de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> Organizar un gran debate nacional sobre la Ordenación del Territorio Elaborar un Proyecto Territorial de Nación (PTN - 2025-4) Elaborar cinco programas regionales de Ordenación del Territorio (PROT - 2025-4) Elaborar y promover la Ley de Ordenación y Ordenación Sustentable del Territorio (LCOST)
	Organización de territorios de actuación	Adecuar la intervención pública sobre el territorio en función a las nuevas dinámicas espaciales y mutaciones territoriales observadas	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar la prospectiva del territorio: potencialidades y limitaciones Diagnosticar la estructura territorial y definir las dinámicas espaciales y las mutaciones territoriales Articular acciones intersecretariales vinculadas a la Ordenación del Territorio Definir territorios de actuación
	Planificación y prospectiva del territorio	Introducir una visión más estratégica y prospectiva del territorio y fortalecer el proceso de planificación y gestión urbana y regional	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar Proyectos Estratégicos de Acción Regional (PEAR) Articular actores regionales Promover y gestionar el Proyecto Colectivo de Región (PCR)
	Aplicación del Fondo de Ordenación del Territorio (FOT)	Equilibrar las oportunidades de los diferentes territorios urbano y regionales en función del Nuevo Federalismo	<ul style="list-style-type: none"> Definir y aplicar el Fondo Regional Estructurante (FRE) Definir y aplicar el Fondo Regional Compensatorio (FRC)

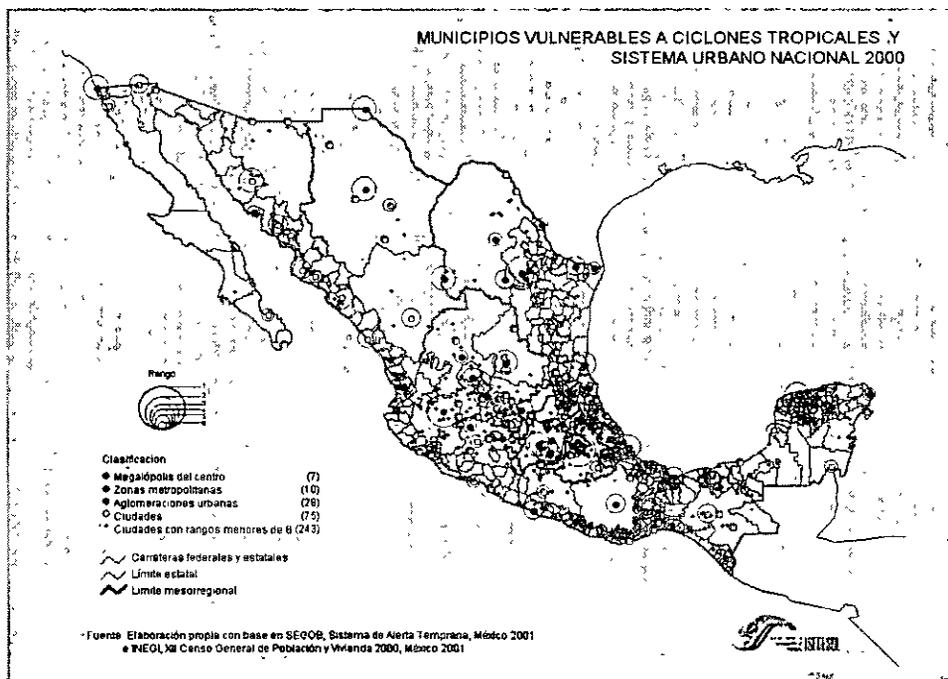
Política de Desarrollo Urbano y Regional
Programa HABITAT+

Objetivo general	Principios de actuación institucional	Objetivos específicos	Líneas estratégicas
Integrar un Sistema Urbano Nacional, en sinergia con el Desarrollo Regional en condiciones de sustentabilidad	Gobernabilidad territorial	Adecuar el proceso de toma de decisiones y reforzar la gobernabilidad y administración de ciudades y zonas metropolitanas en función de las nuevas dinámicas espaciales	<ul style="list-style-type: none"> Promover la cooperación intermunicipal Definir los organismos de gobierno y de administración de la aglomeración urbana Definir el territorio urbano de actuación Fortalecer la instancia municipal y las instancias locales Integrar un sistema de indicadores de desarrollo urbano
	Competitividad económica	Fomentar la competitividad y la complementariedad de territorios urbanos y regionales en función de las nuevas dinámicas espaciales	<ul style="list-style-type: none"> Fomentar la competitividad y la inversión Insertar y proyectar a las ciudades y zonas metropolitanas en los ámbitos regional, nacional e internacional Promover la instalación de Parques Tecnológicos Conservar y mejorar el Patrimonio Social Revalorizar los centros históricos y el patrimonio cultural Mejorar los niveles de cobertura de equipamiento urbano Mejorar los niveles de servicio de la infraestructura urbana Mejorar los niveles de dotación de servicios urbanos
	Cohesión social y cultural	Fomentar la integración social y cultural en territorios urbanos en función de las nuevas dinámicas espaciales	<ul style="list-style-type: none"> Atender las periferias urbanas y zonas marginadas Fomentar la participación social Valorar la relación urbano-ambiental
	Planificación y gestión urbana	Fortalecer y actualizar el proceso de planificación y gestión en territorios urbanos en función de las nuevas dinámicas espaciales	<ul style="list-style-type: none"> Actualizar la normatividad urbana Actualizar Planes de Desarrollo Urbano (generación 2025) Actualizar las formas de gestión urbana (generación 2025)
	Aplicación del Fondo Hábitat (FH)	Promover la inversión y el empleo de las zonas urbanas y metropolitanas a través del impulso al desarrollo urbano y el mejoramiento de la calidad de vida de la población	<ul style="list-style-type: none"> Implementar el Programa Red Ciudad 2025 Implementar el Programa Red Zonas Metropolitanas 2025

Esquema de objetivo general, principios de actuación institucional, objetivos específicos y líneas estratégicas de la Política de Suelo y Reserva Territorial

Objetivo general	Principios de actuación institucional	Objetivos específicos	Líneas estratégicas
Integrar el suelo apto para desarrollo como instrumento de soporte para la expansión urbana satisfaciendo los requerimientos de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano	Identificación e inventario de suelo apto y demanda potencial	Constituir una bolsa de suelo para desarrollo urbano y vivienda en ciudades y zonas metropolitanas	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar el suelo apto para el desarrollo urbano • Identificar la demanda potencial • Valorar la potencialidad del suelo identificado e inventariado • Coordinar con gobiernos municipales y estatales
	Financiamiento y adquisición de reserva territorial	Obtener capacidad financiera para responder a los requerimientos de suelo para desarrollo urbano y vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Articular la corresponsabilidad sectorial • Diseñar mecanismos e instrumentos de financiamiento • Integrar los acciones de COBETECORA-gobiernos estatales y municipales • Incorporar reservas territoriales
	Programación de reserva territorial	Dotar de suelo apto para vivienda y desarrollo urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar normatividad de reserva territorial • Valorar e integrar la acción con planes de desarrollo urbano • Declarar la reserva territorial
	Establecimiento del Polígono de Actuación Concertada (PAC)	Hacer cumplir la actuación intergubernamental para constituir reserva territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Constituir el Polígono de Actuación Concertada (PAC) (gobiernos municipales y estatales, SEDESOL, CNPV, organismo promotor) • Entregar la reserva territorial a la CNPV • Dar seguimiento y evaluar la reserva territorial informe a la CNPV • Aplicación del fondo Suelo - Reserva Territorial (FS - RT)

Además de estas tres estrategias, se establece una acción específica orientada a la prevención y atención de impactos ocasionados por desastres naturales en asentamientos humanos en materia de suelo y vivienda.





IV. ¿Cómo medimos los avances?

El PNDU-OT contempla la puesta en marcha de un sistema de medición claro y permanente para la evaluación de políticas de Ordenación del Territorio, de Desarrollo Urbano y Regional y de Suelo y Reserva Territorial, así como de los instrumentos definidos para su implementación.

El PNDU-OT pondrá en marcha mecanismos que permitirán una medición transparente, eficiente y oportuna de los avances. Para ello se requiere:

- Desarrollar un sistema integral de información que permita determinar el desempeño en la ordenación del territorio, el desarrollo urbano y regional, suelo urbano y reservas territoriales.
- Crear metodologías para realizar la evaluación integral de los instrumentos de promoción.
- Definir un conjunto de indicadores para medir el desempeño de los programas y actores, y aplicar esquemas para su mejora continua.
- Fortalecer los mecanismos de participación social y rendición de cuentas.

Evaluación integral del PNDU-OT

La evaluación de resultados del PNDU-OT se realizará en 2 ámbitos:

- El impacto en la ordenación del territorio, en el desarrollo urbano y regional y en la disponibilidad oportuna de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda.
- La eficiencia y eficacia con la que el sector desarrollo urbano y de ordenación del territorio promueve y opera las políticas.

El factor información para la evaluación de resultados es indispensable para realizar análisis sistemáticos, con variables homogéneas para todo el país y periodos semejantes de observación.

La información de este tipo, a nivel de localidad, es escasa, y la poca disponible se produce cada 5 ó 10 años, por lo que no siempre es posible realizar seguimientos precisos de los impactos territoriales de la ejecución de las políticas.

Por eso es necesario generar y fortalecer un sistema integral de información en materia de ordenación del territorio, desarrollo regional y urbano y reservas territoriales, que opere sobre una base común. De esta manera se podrá contar con indicadores que permitan llevar a cabo un seguimiento de los programas y acciones y evaluar su impacto.

El sistema integral de información será la fuente de orientación para medir los avances en la ordenación del territorio y el desarrollo urbano y regional. El sistema de información permitirá medir el cumplimiento de metas y objetivos concentrando la información generada para el quehacer de los tres órdenes de gobierno, sus resultados, así como las aportaciones de los grupos sociales.

El propósito del sistema integral de información es auxiliar a los procesos de evaluación y toma de decisiones, para la formulación de estrategias y acciones orientadas a superar los desequilibrios regionales e impulsar el desarrollo de ciudades del Sistema Urbano Nacional, así como a satisfacer la demanda de suelo para vivienda y para el desarrollo urbano.

Rendición de cuentas

El Ejecutivo Federal, con la información básica y confiable que se genere a través del sistema integral de información, rendirá cuentas sobre el desempeño anual y sexenal de cada uno de los programas e instrumentos de ordenación del territorio, desarrollo urbano y regional, suelo y reservas territoriales.

Un elemento fundamental para alcanzar el objetivo de transparencia que se pretende con la rendición de cuentas, es que la sociedad a través de organismos con representatividad conozcan y evalúen los programas y avances del PNDU-OT, y que a través de un proceso de retroalimentación formal propongan acciones que refuercen o corrijan las políticas y estrategias sectoriales.

Para ello se propone que la SEDESOL presente un informe de manera periódica ante el Poder Legislativo y el Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social.

Informe al Poder Legislativo

La Secretaría de Desarrollo Social, en un marco de respeto y coordinación con el Poder Legislativo, informará de los avances del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio a las cámaras de Diputados y Senadores a través de las comisiones correspondientes, cada vez que le sea solicitado.

4.3.1. El Plan Puebla Panamá

Consideraciones generales del PPP

- ✓ El Plan Puebla-Panamá es una propuesta de desarrollo regional sin precedente en la Administración Pública Federal. Su objetivo es generar oportunidades para millones de personas que viven en la marginalidad.
- ✓ Mesoamérica integrada por Centro América y el Sur-Sureste de México, es una región de enormes riquezas naturales que no han sido aprovechadas cabalmente para el beneficio de su población. Esta es la paradoja: región rica, población pobre.
- ✓ El PPP se propone resolver los problemas sociales a través del desarrollo. El rezago del Sur-Sureste de México es similar al de Centro América, por lo que un esfuerzo conjunto es fundamental para elevar el nivel de vida de los habitantes de la región.
- ✓ Esta estrategia de desarrollo es socialmente incluyente y garantiza el respeto a las culturas y derechos de las comunidades étnicas con equidad de género, así como la preservación y manejo adecuado de los recursos naturales.
- ✓ Se trata de un plan de solidaridad activa, que nos da la oportunidad de superar la desigualdad social. Si no alineamos nuestra voluntad para enfrentar el rezago, ampliaremos aún más la brecha que hoy existe en nuestras sociedades.
- ✓ El PPP reúne los esfuerzos de planeación y coordinación de los gobiernos de ocho naciones con pleno respeto a sus soberanías. Constituye un programa de integración del desarrollo y de desarrollo para la integración.
- ✓ La iniciativa del Presidente Vicente Fox y la Agenda Centroamericana para la Transformación y Modernización en el Siglo XXI confluyeron para dar contenido a las iniciativas y proyectos Mesoamericanos aprobadas por los jefes de gobierno en la Cumbre de El Salvador del pasado 15 de junio.

- ✓ En el caso de México, la reducción de la brecha Norte-Sur es indispensable para fortalecer la integridad nacional, en el contexto de transición democrática con bienestar social y crecimiento económico.
- ✓ Hoy las condiciones de rezago social y económico del Sur-Sureste son preocupantes. Más del 50% de la población, de la cual cerca del 25% corresponde a población indígena, vive en localidades de 2 500 habitantes o menos. El ingreso promedio corresponde a medio salario mínimo.
- ✓ Por ello, el PPP es una iniciativa **permanentemente incluyente**. El contenido final, no definitivo, incorporará las propuestas de las comunidades y de otros actores del desarrollo involucrados.
- ✓ El PPP promueve el **fortalecimiento de las capacidades locales** en la implantación de actividades productivas que potencien el uso de los recursos naturales a partir de un enfoque de sustentabilidad.
- ✓ El PPP pondrá en marcha un sistema de información para la identificación y ejecución de las políticas públicas, programa, proyectos y acciones.
- ✓ Los flujos de inversión privada que contempla el PPP se canalizarán en apoyo a las iniciativas locales y dentro de un esquema de participación social.
- ✓ El PPP considera un alto contenido social. Impulsa una estrategia educativa para la formación de un sujeto social actuante en las distintas actividades del desarrollo regional. Promueve una estrategia de salud pública cuyo objetivo es garantizar la existencia de población sana y con mejor calidad de vida.
- ✓ La estrategia de desarrollo regional del Sur-Sureste logrará sus objetivos a través de dos vertientes:
 1. Acciones estratégicas resultantes del proceso de planeación regional, integral y sustentable, y;
 2. Programas complementarios concurrentes en la región.

Objetivo del Plan Puebla Panamá

Potenciar la riqueza humana y ecológica de la región mesoamericana en un marco de desarrollo sustentable que respete su diversidad cultural

Criterios para la identificación de proyectos:

- Promueven la integración
- Sustentabilidad recursos naturales
- Disminuyen vulnerabilidad

- Respetan diversidad cultural
- Participación social
- Participación sector privado
- Abarcan toda la región

Iniciativa Mesoamericana: Desarrollo Sustentable

- Promover la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales y los mecanismos participativos, especialmente de las comunidades locales, en la gestión ambiental

Iniciativa Mesoamericana: Desarrollo Humano

- Reducir la pobreza, facilitar el acceso a los servicios sociales básicos de la población vulnerable y contribuir al pleno desarrollo de los pueblos mesoamericanos

Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales

- Promover la prevención y mitigación de desastres naturales e incorporar la consideración de la gestión del riesgo en los proyectos de todos los sectores

Iniciativa Mesoamericana: Promoción del Turismo

- Promover el desarrollo del turismo ecológico, cultural e histórico mediante acciones regionales que destaquen la complementariedad, las economías de escala y los encadenamientos productivos del turismo

Iniciativa Mesoamericana: Facilitación del Intercambio Comercial

- Fomentar el intercambio en la región mediante una reducción de los costos de transacción y promover la participación de pequeñas y medianas empresas en las exportaciones

Iniciativa Mesoamericana: Integración Vial

- Promover la integración física de la región para facilitar el tránsito de personas y mercancías y, de esta manera, reducir los costos de transporte

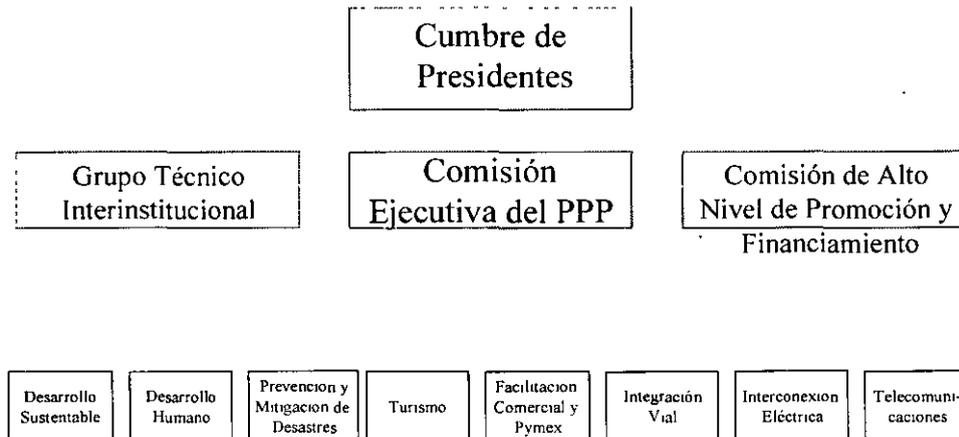
Iniciativa Mesoamericana: Interconexión Energética

- Unificar e interconectar los mercados eléctricos con miras a promover un aumento de las inversiones en el sector y una reducción del precio de la electricidad

Iniciativa Mesoamericana: Interconexión de Telecomunicaciones

- Desarrollar la infraestructura de interconexión informática de la región

ESQUEMA ORGANIZATIVO



Identificación de Fuentes de Financiamiento



Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez. Resultado del 15 de Junio

1. Inclusión del PPP como capítulo del Mecanismo, confiriéndole el estatus de Política de Estado.
1. Aprobación de las ocho iniciativas y proyectos Mesoamericanos por los jefes de Gobierno.
1. Instalación de la Comisión Ejecutiva, con representantes presidenciales para planear, promover y evaluar el PPP.

1. Instalación del Grupo Técnico Interinstitucional (GTI) formado por BID, BCIE, CEPAL, CAF, SICA y PNUD, como órgano especializado de apoyo técnico a la Comisión Ejecutiva.
1. Creación de la Comisión de Alto Nivel de Promoción y Financiamiento público, privado y Banca de desarrollo.

Acciones

1. Creación del Consejo Consultivo México (D.O.F. 5 de junio de 2001).
1. Formulación de proyectos ejecutivos.
1. Propuesta de inclusión del PPP en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2002.
1. Programa permanente de participación ciudadana.
1. Informe de la Comisión de Promoción y Financiamiento en 90 días.

4.3.2. Señalamientos del PNDU-OT para la Zona Metropolitana del Valle de México.

Dentro del Capítulo de Los retos, El reto de la Ordenación del Territorio: abatir la desigualdad regional, se incluye el tema de "Las megalópolis y las zonas metropolitanas: territorios de oportunidad".

En este tema se señala que las megalópolis y zonas metropolitanas mantienen interconectadas a sus ciudades-núcleo y periféricas en redes por medio de flujos productivos, financieros o de mano de obra, en las cuales las actividades económicas pueden determinar su especialización.

Unas veces cobran importancia como industriales; otras, por sus servicios y comercios, y otras como centros de investigación o de decisión, pero al funcionar de manera conjunta y eficiente, amplían el potencial de toda su región y de cada una de las partes.

Planear y actuar con una adecuada gobernabilidad territorial permite controlar los problemas de la expansión urbana y mejorar la calidad de las zonas metropolitanas para hacerlas funcionar de manera eficiente.

Lo anterior permitirá que éstas puedan desempeñar un papel significativo en la economía mundial y que los países cuenten con zonas metropolitanas capaces de asumir la función de ciudades globales, con el potencial necesario en los ámbitos económico, cultural y tecnológico.

Más adelante se indican las características de las nuevas dinámicas territoriales en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM): en donde se pregunta ¿En dónde estamos?

De acuerdo con el PNDU-OT 2001-2006, la ZMVM es la segunda zona metropolitana en tamaño del mundo que, con sus 18 millones de habitantes y 75 unidades administrativas, precede a la zona metropolitana de Tokio-Yokohama. Forma parte de una de las mayores megalópolis del planeta.

El crecimiento de la ZMVM ha causado desequilibrios ecológicos que amenazan la calidad de vida de la población, lo cual obliga a diseñar una estrategia ambiental urbana-rural para abordar la problemática existente con el fin de avanzar hacia un desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable para la cuenca del Valle de México.

El complejo proceso de crecimiento de la ZMVM ha sido motivo de preocupación de los gobiernos involucrados, quienes han intentado diversas instancias de coordinación para la atención conjunta y coordinada de los problemas asociados a la expansión metropolitana.

En 1976 se creó la Comisión de Conurbación de la Región Centro, con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, cuya función principal consistía en elaborar, evaluar, revisar y procurar la ejecución del Plan de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País, elaborado en 1983; posteriormente dichas funciones pasaron a ser competencia de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

En el período de 1988 a 1995 se crearon, a través de convenios suscritos entre los gobiernos del Distrito Federal y el del Estado de México, con el Gobierno Federal, las Comisiones Metropolitanas de Asentamientos Humanos (COMETAH), Ambiental (CAM), la de Vialidad y Transporte (COMETRAVI), la de Agua y Drenaje (CADAM), la de Protección Civil (COMPROCI) y la de Seguridad y Justicia, con resultados parciales debido a que los proyectos se visualizaron de manera sectorial, sin considerar una estrategia única de ordenación del territorio.

En materia de conurbación, la Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 20 establece que la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación.

Con esta base se pretenden diseñar instancias de coordinación metropolitana acordes con la problemática actual que no reconoce límites políticos en su funcionamiento interno cotidiano, con la participación de la Federación como facilitador y promotor.

Asimismo, la Ley define en su artículo 58, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sujetarán la ejecución de sus programas de inversión y de obra a las políticas de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y a los planes o programas de desarrollo urbano.

¿A dónde queremos llegar? El PNDU-OT 2001-2006, señala:

- Regular el crecimiento y apoyar la consolidación ordenada de la Zona Metropolitana del Valle de México, en condiciones que permitan la realización de las actividades económicas y sociales en un contexto de equidad y sustentabilidad. Promover que el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México sea el instrumento rector que defina la política de ordenación del territorio de los asentamientos humanos en la región.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno para elevar la eficiencia de los recursos públicos de los programas de inversión y de obra.
- Aprovechar las ventajas competitivas de la Zona Metropolitana del Valle de México como ciudad mundial para la atracción de inversiones con un enfoque de desarrollo regional.

¿Qué camino vamos a seguir?

- Promover en forma conjunta con los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México el establecimiento de una instancia político-administrativa que permita evolucionar la figura de Coordinación Metropolitana hacia otra que coadyuve para una mejor gobernabilidad territorial y coordinación intergubernamental e intersectorial, con el fin de lograr una adecuada planificación y gestión metropolitanas.
- A partir de convenir esta nueva instancia político-administrativa metropolitana, se promoverá la creación de un Fondo Metropolitano para el Valle de México con aportaciones del Gobierno Federal, del Gobierno del Estado de México y del Gobierno del Distrito Federal para el financiamiento de obras, proyectos y empresas de carácter metropolitano de alcance regional en los rubros de suelo, vivienda, infraestructura, vialidad y transporte, equipamiento, residuos sólidos, agua, drenaje y medio ambiente.
- Planificar y regular en forma conjunta entre los gobiernos federal, estatales y municipales correspondientes, el fenómeno de conurbación de la Zona Metropolitana del Valle de México, para lo cual se promoverá que el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México sea el instrumento legal que regule y ordene el territorio.
- Regular y controlar, en forma conjunta y coordinada con los órdenes de gobierno correspondientes, el crecimiento y la expansión de la ZMVM sin rebasar la capacidad de soporte del territorio, con el fin de garantizar la sustentabilidad del Valle de México

4.4. Programa Sectorial de Vivienda. 2001-2006.

La vivienda es el lugar donde la familia consolida su patrimonio, establece mejores condiciones para su inserción en la sociedad, genera las bases para una emancipación individual y colectiva e inicia el desarrollo social sano de sus miembros.

Es por ello que la vivienda es un indicador básico del bienestar de la población, constituye el cimiento del patrimonio familiar y es, al mismo tiempo, condición primordial para alcanzar niveles adicionales de desarrollo.

Al hablar de la relación existente entre el crecimiento económico y el desarrollo social, la vivienda debe considerarse como uno de sus principales elementos articuladores.

Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 ubica a la vivienda en dos de sus grandes capítulos nacionales, que corresponden a las comisiones creadas dentro de la Presidencia, en las cuales se encuentra inscrito el proceso de transformación de nuestra sociedad.

Así, la política de vivienda ha quedado delineada en el área de Desarrollo Social y Humano, como parte del objetivo rector que promueve el mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.

Mientras que, en los objetivos y estrategias del área de Crecimiento con Calidad, la vivienda aparece en los objetivos sobre solidez macroeconómica y competitividad.

Con ello, se destaca a la vivienda como un factor de desarrollo social que tiene un impacto directo e inmediato en el crecimiento económico.

Por ser una importante fuente generadora de empleo, por consumir casi en su totalidad insumos nacionales y por ejercer un efecto multiplicador en 37 ramas de actividad económica, la vivienda es un motor de desarrollo económico.

La carencia de vivienda genera inequidades entre los diferentes grupos sociales y el surgimiento y proliferación de asentamientos irregulares alrededor de las ciudades, provocados por la necesidad inmediata de esos grupos de suelo barato, propiciando el crecimiento anárquico de los centros urbanos, aumentando los rezagos en infraestructura urbana y de servicios y constituyendo un peligro latente para sus ocupantes. Las dimensiones, el tipo de materiales, su ubicación geográfica, así como la disponibilidad de infraestructura básica y de servicios, son los elementos que definen su calidad.

En este sentido, las necesidades habitacionales del país han cobrado un dinamismo prácticamente equiparable al ritmo del crecimiento de nuestro proceso de urbanización, íntimamente ligado al de industrialización, lo que lo ha convertido en un reto creciente.

Por ello, se han venido diseñando diversos instrumentos de política orientados a crear condiciones para su solución.

En un inicio, la política definida por el Estado, fue la de adjudicarse la responsabilidad de ser el ejecutor directo de las diferentes etapas del proceso habitacional; sin embargo, a través del tiempo, esta tarea se ha modificado, con lo cual se pasó de un Estado ejecutor a uno promotor que facilita una dinámica incluyente y abierta.

No obstante, el acelerado proceso de modernización de la sociedad, al no ofrecer igualdad de oportunidades no se ha visto acompañado de un incremento homogéneo en el nivel de bienestar de todos los ciudadanos.

El Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, ha sido formulado con apego a las prioridades, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Su ejecución corresponde a todos los sectores de la sociedad y a los tres órdenes de gobierno.

A través de las vertientes de obligatoriedad, coordinación, concertación e inducción, el Gobierno Federal asume el compromiso de sentar las bases necesarias para orientar, hacia un mismo fin, los esfuerzos de los diversos sectores de la sociedad para abatir los rezagos existentes y atender las nuevas necesidades habitacionales del país, con una visión al año 2025.

Marco jurídico

El Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a toda familia el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Dicho precepto establece que la Ley fijará los instrumentos y apoyos necesarios con el fin de alcanzar tal objetivo.

La Ley Federal de Vivienda, reglamentaria del Art. 4 Constitucional, tiene como finalidad establecer los mecanismos que permitan dar cumplimiento a esta garantía social. Este ordenamiento jurídico decreta la obligación de elaborar el Programa Sectorial de Vivienda como mecanismo programático de las acciones públicas en la materia.

A la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) órgano desconcentrado de SEDESOL, le corresponde establecer y proponer la política general de vivienda, elaborar, dar seguimiento y evaluar el Programa Sectorial, así como los programas que de él deriven y proponer, en su caso, las adecuaciones correspondientes, e implementar sus directrices.

CONGRUENCIA CON EL PND 2001-2006

ÁREA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO:

La política de vivienda ha quedado delineada como parte del objetivo rector que promueve el mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.

ÁREA DE CRECIMIENTO CON CALIDAD:

En los objetivos y estrategias del área de Crecimiento con Calidad, la vivienda aparece en los objetivos sobre solidez macroeconómica y competitividad.

DIAGNÓSTICO

- ❖ De acuerdo con el Censo del 2000, existían en México 13 millones 911 mil viviendas urbanas. Es de señalar que México cuenta con 14.1 millones de hogares urbanos.
- ❖ En el 2000, se estima que 756 mil hogares en todo el país no tienen una casa independiente donde habitar, por lo que cada uno de esos hogares, actualmente hacinados, requiere de una vivienda nueva.
- ❖ Adicionalmente, 1 millón 55 mil casas existentes necesitan ser sustituidas, debido a que han llegado al término de su vida útil, y resulta más caro repararlas que edificar un número semejante de viviendas nuevas.
- ❖ La debilidad básica del rezago habitacional se encuentra en los 2 millones 42 mil viviendas que, en todo el país, requieren rehabilitación y/o ampliación, y en las 438 mil casas que deben repararse para evitar que su deterioro las convierta en habitación inadecuada.
- ❖ Para atender estas necesidades anuales de vivienda e iniciar el abatimiento paulatino del rezago habitacional, el gobierno y la sociedad tendrían que propiciar e impulsar la construcción de alrededor de 483 mil viviendas nuevas y mejorar 950 mil en promedio anual en las áreas rural y urbana.
- ❖ El rezago de 4.291 millones acciones se divide en 1.811 millones de unidades nuevas, y en 2.48 millones unidades que requieren rehabilitarse, mantenerse o ampliarse.
- ❖ Se estima que para el 2010 habrá en el país alrededor de 30 millones de hogares, con una demanda anual promedio de 731,584 unidades nuevas para cubrir el crecimiento.
- ❖ Para el año 2030, se estima que habrá 128.9 millones de mexicanos en 45 millones de hogares. Por lo que el incremento habitacional en 30 años deberá ser de 23 millones de unidades. Lo anterior representa edificar un promedio de 766 mil viviendas anuales.
- ❖ Con base en estas cifras, el Gobierno Federal se ha propuesto la meta de alcanzar un ritmo de financiamiento y construcción de vivienda de 750 mil unidades en el año 2006, cifra que deberá sostenerse al menos en ese nivel, a partir de ese año.

OBJETIVOS RECTORES DEL SECTOR VIVIENDA

ÁREA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO:

Objetivo rector 1

Promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda para atender a todos aquellos que quieran comprar, construir, rentar o mejorar su vivienda, con la participación de los gobiernos estatales y municipales y de la sociedad civil en su conjunto, y a la vez consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor del desarrollo.

ÁREA DE CRECIMIENTO CON CALIDAD:

Objetivo rector 2

Promover el desarrollo y la competitividad sectorial a partir de que la vivienda para todos los mexicanos es una de las más altas prioridades del Estado. La calidad y continuidad de este esfuerzo sólo se podrá asegurar mediante el compromiso y permanencia de los actores con el fin de reducir el gran déficit de vivienda que existe en el país, en calidad y cantidad.

ÁREA DE CRECIMIENTO CON CALIDAD:

Objetivo rector 3

Reactivar la banca de desarrollo con una entidad financiera cuyo objetivo fundamental será promover, mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la construcción y adquisición de vivienda social, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL SECTOR VIVIENDA

Consolidar el papel promotor del Estado y fortalecer la coordinación sectorial mediante un ejercicio federalista de la política pública que fortalezca acciones con estados y municipios.

Impulsar esquemas financieros sanos que den vigencia a un sistema crediticio habitacional, con la más amplia participación de los intermediarios financieros, que soporte el incremento necesario de hipotecas de mediano y largo plazo con el fin de ampliar la cobertura de atención hacia el mayor número de familias posibles.

Fortalecer las políticas de subsidios transparentes y de mejoramiento de vivienda que apunte el mercado habitacional en todas las regiones del país,

Promover ante las autoridades competentes las adecuaciones a los ordenamientos correspondientes que permitan contar con un marco regulatorio en materia de vivienda para apoyar la desregulación y la producción de vivienda.

Articular la política habitacional con la ordenación del territorio, mediante el desarrollo de reservas territoriales, acordes con la normatividad de desarrollo urbano para ampliar la disponibilidad de suelo con infraestructura y servicios aptos para vivienda.

Fomentar tecnologías y diseños de construcción que disminuyan los costos e incorporen criterios de sustentabilidad regional; promover los criterios de normalización y la certificación de la calidad de la vivienda así como participar en los programas emergentes, derivados de desastres naturales.

IV. Qué camino se va a seguir

ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR VIVIENDA

1. Articulación institucional y fortalecimiento del sector vivienda.
2. Crecimiento y consolidación del financiamiento público y privado para la vivienda.
3. Apoyo social a la población más necesitada para la adquisición de vivienda, el mejoramiento habitacional rural y urbano, y la consolidación jurídica de su patrimonio.
4. Desgravación, desregulación habitacional y su marco normativo.
5. Abasto de suelo con aptitud habitacional y desarrollo de infraestructura y servicios para vivienda.
6. Desarrollo tecnológico, abasto competitivo de insumos, normalización y certificación habitacional para el crecimiento de la producción.

ESTRATEGIA 1. Articulación institucional y fortalecimiento del sector vivienda.

- Para crear las condiciones que permitan alcanzar de manera progresiva la meta de financiar 750 mil viviendas al final del sexenio, se requiere:
- Articular y coordinar las acciones de los organismos públicos de vivienda y de los tres órdenes de gobierno, así como los sectores social y privado.
- Fortalecer el mercado integrado de vivienda mediante la homologación de los sistemas y normas de operación de los ONAVIS.
- Promover modificaciones pertinentes del marco normativo institucional bajo el cual operan los organismos públicos de vivienda, para hacer más eficiente su funcionamiento.
- Integrar un Sistema Nacional de Indicadores del Sector Vivienda.
- Incrementar el monto de recursos federales destinados al apoyo de la adquisición y mejoramiento de vivienda, la infraestructura primaria, el equipamiento de conjuntos y

los servicios de apoyo del mercado de vivienda, ampliando con ello la cobertura de atención social.

ESTRATEGIA 2. Crecimiento y consolidación del financiamiento público y privado para la vivienda

- Diseñar mecanismos de financiamiento para la adquisición de vivienda nueva y usada, así como para su arrendamiento que, con mayor flexibilidad y recursos, apoyen el desarrollo del mercado habitacional en México.
- Impulsar el fortalecimiento institucional y jurídico del mercado primario y desarrollar el mercado secundario de hipotecas para incrementar el financiamiento de largo plazo a la vivienda.
- Promover el establecimiento de programas y/o nuevos organismos que complementen la capacidad financiera del sector, a través de generar una mayor participación de inversionistas del mercado de capitales que fortalezcan la oferta y la demanda de vivienda, fomenten el mercado secundario de vivienda usada, el mercado de hipotecas y, en general, el mercado integrado de vivienda.
- Promover la cultura del ahorro que permita el acceso a recursos a los demandantes de vivienda, para la adquisición de una vivienda.

ESTRATEGIA 3. Apoyo social a la población más necesitada para adquirir vivienda, mejoramiento habitacional rural y urbano, y consolidación jurídica de su patrimonio

- Diseñar instrumentos jurídicos, financieros, económicos y de asistencia técnica y de diseño, que garanticen la legalidad, normen la producción y eleven la calidad.
- Crear una política de subsidios al frente, homogénea y transparente que permita que el subsidio, adicionado al enganche generado con ahorro previo, sirva para la adquisición, autoconstrucción y financiamiento de vivienda básica y social.
- Homologar los esquemas de otorgamiento de crédito e incrementar los recursos asignados a los subsidios directos y al frente del Gobierno Federal.
- Consolidar programas e instituciones otorgantes de subsidios directos y al frente, con el fin de minimizar el costo de operación y hacer eficiente su otorgamiento.
- Participar en los programas emergentes que atiendan las contingencias habitacionales derivadas de los desastres naturales.
- Complementar y hacer más eficientes los programas de apoyo social de vivienda.
- Realizar un programa de cobertura nacional para el mejoramiento físico del parque habitacional, de manera que se logre reducir el rezago de los 2.5 millones de viviendas que requieren ampliación o mejoramiento.

- Desarrollar un programa de cobertura nacional para consolidar la tenencia jurídica de la propiedad del inmueble y que este activo tenga uso patrimonial.

ESTRATEGIA 4. Desgravación, desregulación habitacional y su marco normativo

- Fomentar la reducción de costos indirectos (impuestos y derechos) que repercuten en el valor final de la vivienda.
- Promover la homologación de trámites básicos para la edificación y titulación de las viviendas de tipo básica, social y económica.
- Promover las reformas legales necesarias para contar con la seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda y la seguridad técnica para hacer eficiente la construcción, reducir los costos de la vivienda y facilitar el financiamiento a través del crédito.
- Impulsar que las dependencias y entidades de las administraciones públicas Federal, estatal y municipal, en el ámbito de sus competencias, simplifiquen normas y trámites relacionados con la vivienda, incluyendo el procedimiento para la adjudicación de un crédito hipotecario.
- Promover las medidas tendientes a agilizar los procedimientos de incorporación y regularización del suelo con aptitud habitacional.
- Apoyar la promoción y difusión de los planes y programas de desarrollo urbano y de vivienda actualizados que permitan establecer acciones de vivienda con un mejor aprovechamiento de la infraestructura y los servicios, según lo dispuesto por la normatividad local

ESTRATEGIA 5. Abasto de suelo con aptitud habitacional y desarrollo de infraestructura y servicios para vivienda

- Impulsar la generación de reservas territoriales con aptitud habitacional, bajo los criterios de ordenación del territorio equilibrado y sustentable que incrementen la oferta de tierra para vivienda, especialmente básica, social y económica, de acuerdo al PNDU-OT, así como en los Programas y/o Planes de Desarrollo Urbano locales.
- Orientar la oferta de suelo habitacional en función de criterios de prevención y mitigación de desastres naturales, a partir de la reubicación de asentamientos irregulares ubicados en zonas de alto riesgo.
- Instrumentar programas que permitan identificar y difundir la disponibilidad de tierra con aptitud habitacional.
- Apoyar la creación de instrumentos para la utilización de suelo para vivienda.

- Desarrollar programas de adquisición de suelo para vivienda que incorporen recursos fiscales federales, estatales y municipales, así como privados, para detonar el programa de vivienda.
- Promover modificar el marco regulatorio en materia de suelo para vivienda.

ESTRATEGIA 5. Desarrollo tecnológico, abasto competitivo de insumos, normalización y certificación habitacional para el crecimiento de la producción

- Incorporar aspectos de normalización y certificación en los reglamentos de construcción locales.
- Desarrollar la normalización y certificación de productos y procedimientos constructivos para vivienda, particularmente básica, social y económica, y la investigación y aplicación de nuevas tecnologías que permitan el uso de materiales regionales y la reducción de costos en la edificación.
- Fomentar el uso de ecotecnologías en la construcción que garanticen la protección al ambiente
- Desarrollar programas enfocados al apoyo técnico para autoconstrucción
- Incorporar la participación de universidades y de centros educativos y de investigación dedicados al desarrollo del sector vivienda.
- Promover la incorporación, en los ordenamientos jurídicos correspondientes, de disposiciones específicas para que en las construcciones, se consideren los espacios y adaptaciones necesarias para la población discapacitada.

INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA SECTORIAL

Con la finalidad de alcanzar la misión, visión y objetivos del presente Programa, las instituciones públicas de vivienda, en conjunto con los demás actores del sector, deberán realizar coordinadamente, una serie de actividades con el fin de fortalecer al Sistema Nacional de Vivienda, principalmente a través de:

- Promover y garantizar la participación articulada de todos los factores productivos cuyas actividades incidan en el desarrollo de la vivienda, especialmente las del sector privado;
- Fortalecer la coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales;
- Promover la coordinación interinstitucional entre las diferentes instancias federales relacionadas con la vivienda; el Impulsar la adecuación del marco jurídico en materia de vivienda.

- Desarrollar programas de adquisición de suelo para vivienda que incorporen recursos fiscales federales, estatales y municipales, así como privados, para detonar el programa de vivienda.
- Promover modificar el marco regulatorio en materia de suelo para vivienda.

ESTRATEGIA 5. Desarrollo tecnológico, abasto competitivo de insumos, normalización y certificación habitacional para el crecimiento de la producción

- Incorporar aspectos de normalización y certificación en los reglamentos de construcción locales.
- Desarrollar la normalización y certificación de productos y procedimientos constructivos para vivienda, particularmente básica, social y económica, y la investigación y aplicación de nuevas tecnologías que permitan el uso de materiales regionales y la reducción de costos en la edificación.
- Fomentar el uso de ecotecnologías en la construcción que garanticen la protección al ambiente
- Desarrollar programas enfocados al apoyo técnico para autoconstrucción
- Incorporar la participación de universidades y de centros educativos y de investigación dedicados al desarrollo del sector vivienda.
- Promover la incorporación, en los ordenamientos jurídicos correspondientes, de disposiciones específicas para que en las construcciones, se consideren los espacios y adaptaciones necesarias para la población discapacitada.

INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA SECTORIAL

Con la finalidad de alcanzar la misión, visión y objetivos del presente Programa, las instituciones públicas de vivienda, en conjunto con los demás actores del sector, deberán realizar coordinadamente, una serie de actividades con el fin de fortalecer al Sistema Nacional de Vivienda, principalmente a través de:

- Promover y garantizar la participación articulada de todos los factores productivos cuyas actividades incidan en el desarrollo de la vivienda, especialmente las del sector privado;
- Fortalecer la coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales;
- Promover la coordinación interinstitucional entre las diferentes instancias federales relacionadas con la vivienda; el Impulsar la adecuación del marco jurídico en materia de vivienda.

VERTIENTES DE EJECUCIÓN Y PROGRAMAS DE TRABAJO**Vertiente 1. Consolidar el crecimiento del sector vivienda**

- a) Programa de trabajo para coordinar nacionalmente el fomento para la construcción y el mejoramiento de vivienda.
- b) Programa de trabajo para el fortalecimiento institucional.
- c) Programa de trabajo para la información y medición sectorial.
- d) Programa de trabajo de subsidios directos para la adquisición de vivienda.
- e) Programa de trabajo para el mejoramiento físico de la vivienda.
- f) Programa de trabajo para el mejoramiento jurídico de la vivienda.

Vertiente 2. Incrementar el financiamiento de la oferta y la demanda de vivienda

- a) Programa de trabajo para la movilidad habitacional.
- b) Programa de trabajo para desarrollar el mercado hipotecario.
- c) Programa de trabajo para el ahorro para vivienda.

Vertiente 3. Desarrollar la productividad del sector vivienda

- a) Programa de trabajo para la disminución de los costos indirectos
- b) Programa de trabajo para la simplificación de trámites para vivienda
- c) Programa de trabajo para la competitividad en la producción de vivienda

Vertiente 4. Incrementar la oferta de suelo con infraestructura y servicios para vivienda

- a) Programa de trabajo para el fomento del abasto de suelo con aptitud habitacional.
- b) Programa de trabajo para el desarrollo de la infraestructura y servicios para uso habitacional.

4.5. Programa Hábitat.

Introducción.

A lo largo de la historia las ciudades han crecido y se han desarrollado, debido a las acciones de gobierno, a la participación de la comunidad y la iniciativa privada.

Ciertamente, no siempre la suma de estos esfuerzos ha dado los resultados esperados. Algunas ciudades tienen un equilibrio entre su población, economía, medio ambiente, usos del suelo y política, pero algunas otras no han logrado este equilibrio, por el contrario sus desequilibrios son de tal magnitud que los problemas se reflejan en los diferentes ámbitos de la ciudad, pero hay uno que preocupa sobre los demás: la pobreza urbana.

Programa hábitat

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT), tiene como uno de sus objetivos estratégicos de gran visión, el integrar un sistema urbano nacional en sinergia con el desarrollo regional en condiciones de sustentabilidad.

Para cumplir con este objetivo el PNDU-OT presenta como estrategia específica el diseñar, promover y coordinar una política nacional de desarrollo urbano y regional. Esta estrategia se traduce en la concepción y generación del programa hábitat.

Por tanto, el programa hábitat es el instrumento para llevar a cabo la política de desarrollo urbano y regional del PNDU-OT, a través de los programas:

- red ciudad 2025
- red zonas metropolitanas 2025

Así mismo el Programa Hábitat tiene cuatro principios de actuación, los cuales son:

- gobernabilidad territorial
- competitividad económica
- cohesión social y cultural
- planificación y gestión urbana

Para cada principio de actuación, el programa hábitat tiene líneas estratégicas, que en su conjunto apuntan hacia un objetivo central que es el desarrollo integral de las ciudades y su región.

Para cumplir con este objetivo central el programa hábitat crea el fondo hábitat.

El fondo hábitat tiene dos líneas estratégicas fundamentales:

- instrumentar el programa red ciudad 2025, con el fondo de acción urbana
- instrumentar el programa red zonas metropolitanas 2025, con el fondo de acción metropolitana

Por lo que es necesario contar con paquetes de proyectos estratégicos estructurantes y compensatorios para ambos fondos.

Los paquetes de proyectos deberán ser rentables social y/o económicamente.

Los paquetes de proyectos que serán respaldados por el fondo hábitat, son:

- proyectos estratégicos en zonas de crecimiento
- estructura vial primaria y de transporte masivo
- servicios ambientales: bosque, agua y suelo
- redes de infraestructura
- equipamiento urbano y regional y residuos sólidos
- fortalecimiento de la hacienda municipal y las finanzas públicas locales
- atención a zonas de pobreza urbana extrema
- centros de ciudad, históricos y patrimoniales
- espacio público, imagen urbana y cultura

Con estos paquetes de proyectos se pretende abordar una vieja tarea que es hacer ciudad, pero con una óptica diferente: a través de agencias de desarrollo hábitat.

Hacer ciudad

Hacer ciudad es una labor compartida, que a mayor participación de sus actores, mejores ciudades se construyen.

Hacer ciudad es construir la infraestructura y el equipamiento necesarios, es establecer los espacios de trabajo y comercio.

Hacer ciudad es edificar una vivienda digna para todos los habitantes.

Hacer ciudad es generar los empleos que la gente necesita, creando las condiciones para atraer inversiones.

Hacer ciudad es concertar y constituir las áreas de crecimiento.

Hacer ciudad es definir la estructura vial y las modalidades del transporte masivo.

Hacer ciudad es gestar la calidad de vida que la gente merece. Agua, aire y suelo limpios.

Hacer ciudad es conformar el centro de la misma en el lugar de mayor vitalidad urbana.

Hacer ciudad es crear los espacios públicos vivibles, caminables y disfrutables; es delinear su imagen urbana.

Hacer ciudad es descubrir su cultura, y es fortalecer sus finanzas locales.

Hacer ciudad en términos correctivos, es atender las zonas urbanas de pobreza extrema.

Hacer ciudad es una labor de todos sus habitantes.

Agencias de desarrollo hábitat

Características de las agencias de desarrollo hábitat:

- el artículo 51 del capítulo VIII de la Ley General de Asentamientos Humanos, les otorga el sustento jurídico a las agencias de desarrollo hábitat.
- son los instrumentos operativos del fondo hábitat, en cada entidad federativa y/o en cada ciudad del sistema urbano nacional.
- siendo un espacio de encuentro, tienen la misión de promover el desarrollo de las ciudades, y facilitar la toma de decisiones para tal fin.
- son impulsoras de los paquetes de proyectos de la ciudad, emanados de los propios gobiernos locales (estatal y municipal), del sector social y de la iniciativa privada, que respondan a la estrategia de los planes de desarrollo urbano existentes.
- pretenden garantizar la continuidad de los paquetes de proyectos, así como la visión de planeación a largo plazo con la que se deberá tratar cada una de las ciudades.
- actuarán en el seno del COPLADE de cada entidad federativa.
- aprovecharán agrupaciones comunitarias existentes, para impulsar el desarrollo urbano
- son órganos consultivos en la etapa de selección de paquetes de proyectos

- son órganos ejecutivos en la etapa de construcción de los paquetes de proyectos, creando la figura de asociación público-privada más adecuada para cada caso, donde quedarán perfectamente definidas las atribuciones de cada actor: público, privado y social.

Figuras de asociación público-privada

Las figuras de asociación público-privada que adopten las agencias de desarrollo hábitat les permitirán actuar con oportunidad, agilidad y flexibilidad. Entre otras, estas figuras pueden ser:

- fideicomiso
- asociación en participación
- asociación civil
- sociedad anónima
- organismo descentralizado
- promotora del desarrollo
- empresa de participación estatal

Dentro de la figura de asociación público-privada que se adopte para cada paquete de proyectos o para cada proyecto, en las ciudades del sistema urbano nacional, se establecerán con toda claridad las funciones de cada participante: gobierno, iniciativa privada y sector social.

A través de esta asociación público-privada, los conocimientos y recursos de cada sector (público, privado y social) son compartidos para prestar diversos tipos de servicios públicos, o generar beneficios para la ciudad a través de la construcción de los diferentes paquetes de proyectos para una mejor calidad de vida de la ciudadanía en general.

Además de sumar sus recursos cada integrante, comparte los riesgos y potenciales beneficios de la construcción de los paquetes de proyectos y/o de la prestación de los servicios públicos que correspondan.

A continuación de manera enunciativa más no limitativa se citan ejemplos de las funciones de cada participante en la agencia de desarrollo hábitat.

Funciones de gobierno

- fija las reglas del juego
- otorga garantías para las inversiones
- da certidumbre en la tenencia de la tierra
- puede aportar económicamente
- puede aportar el suelo para un proyecto o paquete de proyectos determinado (bienes nacionales, bienes estatales, bienes municipales)
- agiliza trámites (uso del suelo, impacto ambiental, licencias de construcción, etc.)
- otorga estímulos fiscales
- diseña fórmulas de enlace fiscal, para que un porcentaje determinado de los impuestos generados por los paquetes de proyectos quede en el territorio donde se llevaron a cabo.
- concede aquellos servicios públicos que proponga y determine el pleno de la agencia de desarrollo hábitat
- elabora presupuestos
- puede aportar garantías y colaterales

Funciones de la iniciativa privada

- puede aportar como inversionista
- puede aportar suelo para un proyecto o paquete de proyectos
- elabora proyectos ejecutivos
- elabora presupuestos
- formula corridas financieras y determina la factibilidad económica de los proyectos
- construye los paquetes de proyectos y/o los proyectos
- obtiene la concesión de los servicios públicos que así determine la agencia de desarrollo hábitat

Funciones del sector social

- participa proactivamente en la conformación de los paquetes de proyectos
- participa en la selección de los paquetes de proyectos
- aporta ideas para solucionar aspectos puntuales de las comunidades
- puede aportar como inversionista
- puede aportar suelo para un proyecto o paquete de proyectos
- puede participar con mano de obra

Fuentes de recursos

La operación exitosa de las agencias de desarrollo en la etapa de construcción de los paquetes de proyectos, se basa en la mezcla de recursos económicos que se alleguen las asociaciones público-privadas. El origen de dichos recursos será diverso, pudiendo ser:

- iniciativa privada
- banca nacional de desarrollo
- banca internacional de desarrollo y/o fomento
- gobierno federal
- gobiernos estatales
- gobiernos municipales
- organismos no gubernamentales
- fundaciones y donaciones
- asociaciones nacionales e internacionales
- emisión de bonos

Claves para el éxito de una agencia de desarrollo hábitat

- visión de largo plazo
- misión: hacer ciudad

- objetivo: los habitantes de la ciudad
- liderazgo político-ciudadano
- participación de los sectores público, privado y social
- un plan de desarrollo urbano coherente y consensado
- excelente comunicación entre todos los actores
- selección correcta de los socios

Sugerencia de integrantes de las agencias de desarrollo hábitat

- presidente
- secretario técnico
- vocal de asuntos administrativos
- vocal de coordinación gubernamental
- vocal del gobierno federal
- vocal del gobierno estatal
- vocal del gobierno municipal
- vocal estatal del sector social
- vocal municipal del sector social
- vocal estatal del sector privado
- vocal municipal del sector privado
- vocal(es) asesor(es), de acuerdo a las necesidades de la ciudad y/o del estado

Sugerencia para la constitución de las agencias de desarrollo hábitat

- convocar una reunión en el seno del COPLADE
- invitar a los integrantes que conformarán la agencia de desarrollo hábitat
- invitar a los principales organismos sociales de la ciudad y/o del estado

- invitar a los principales inversionistas y financieros (industriales, hoteleros, comerciantes) de la ciudad y/o del estado
- invitar a los principales desarrolladores inmobiliarios de la ciudad y/o del estado
- invitar a los propietarios de la tierra
- invitar a las principales ONG's de la ciudad y/o del estado
- invitar a los representantes de universidades del estado
- invitar a los representantes de colegios de profesionales de la ciudad y/o del estado
- invitar a otros actores que, por las características propias de la ciudad, sean necesarios
- llevar a cabo la sesión de instauración de la agencia de desarrollo hábitat
- establecer un plazo, de acuerdo a las circunstancias de cada ciudad, para la presentación de proyectos de inversión por parte de cualquiera de los actores invitados
- levantar el acta de instauración y compromisos

POLÍTICA	PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN	PROGRAMA	FONDO	SUBDIVISIÓN DEL FONDO	ACCIONES PROYECTO	PRESUPUESTO
Ordenación del Territorio y Acción Urbana y Regional	Orientación espacial del desarrollo Organización de territorios de actuación Planificación y Prospectiva del Territorio nacional Creación de fondos de financiamiento	Programa de Ordenación del Territorio	Fondo de Ordenación del Territorio [FOT+]	Fondo Regional Estructurante [FRE]	Proyecto Estratégico Estructurante de Acción Regional [PEE-AR]	Operación
				Fondo Regional Compensatorio [FRC]	Proyecto Estratégico Compensatorio de Acción Regional [PEC-AR]	Aportación Federal
Desarrollo Urbano y Regional	Gobernabilidad y Administración territoriales Eficiencia Económica Cohesión Social y Cultural Planificación y Gestión Urbana y Regional	Programa RED CIUDAD 2025	Fondo Hábitat +	Fondo de Acción Urbana [FAU]	Proyecto Estratégico Estructurante de Acción Urbana	Operación
					Proyecto Estratégico Compensatorio de Acción Urbana	Aportación Federal
		Programa RED ZMs 2025		Fondo de Acción Metropolitana [FAM]	Proyecto Estratégico Estructurante de Acción Metropolitana	
					Proyecto Estratégico Compensatorio de Acción Metropolitana	
Suelo para Desarrollo Urbano y Vivienda	Identificación / Inventario de suelo Financiamiento / Adq. de Reserva Terr. Programación de polígonos de actuación	Programa Suelo – Reserva Territorial	Fondo de Suelo Reserva Territorial [FS RT+]	Fondo de Suelo Reserva Territorial [FS RT+]	Polígono de Actuación Concertada [PAC]	Operación Aportación Federal

Paquetes de proyectos estratégicos del Programa Hábitat:

Los siguientes paquetes de proyectos estratégicos son temas para la aplicación del Programa Hábitat en sus vertientes: Red Ciudad 2025 y Red Zonas Metropolitanas 2025:

- Proyectos estratégicos en zonas de crecimiento.
- Estructura vial primaria y de transporte masivo.
- Servicios ambientales: bosque, agua y suelo.
- Redes de infraestructura.
- Equipamiento urbano y regional y, residuos sólidos.
- Fortalecimiento de la hacienda municipal y las finanzas públicas locales.
- Zonas de pobreza extrema urbana.
- Centros de ciudad, históricos y patrimoniales.
- Espacio público, imagen urbana y cultura.

4.5.1. Operación del programa Hábitat.

Antecedentes.

Se estimó que en el año 2000, alrededor de 37.4 por ciento de los hogares urbanos del país (43.8% de la población urbana) se encontraba en situación de pobreza patrimonial.

Asimismo, se calcula que en la columna vertebral del SUN, integrada por las ciudades mayores de 100 mil habitantes, casi uno de cada cuatro hogares urbanos (23.4 por ciento) comparte esta misma característica.

De las 539 mil manzanas que integran las ciudades mayores de 100 mil habitantes o más, la pobreza se hace presente, en alrededor de 349 mil manzanas, aunque la situación más precaria se advierte en 100 mil manzanas, donde más de 50 por ciento de los hogares se encuentran en condición de pobreza patrimonial.

Cerca de 3.5 millones de hogares, de casi 15 millones establecidos en las ciudades del SUN, se vieron obligados en algún momento a ocupar el suelo de manera irregular.

Se estima que de no actuar oportunamente, cerca de 125 mil familias por año no tendrán más alternativa que la ocupación irregular o el hacinamiento.

Las familias de escasos recursos se asientan a menudo en zonas de alto riesgo, lo cual los hace muy vulnerables a la ocurrencia de desastres naturales y socio-naturales. De hecho, las víctimas de los desastres con frecuencia son los integrantes de los hogares en situación de pobreza.

Propósito principal del Programa Hábitat:

Contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables.

Cobertura de Hábitat.

El Programa Hábitat iniciará su operación durante el ejercicio fiscal 2003 en 32 ciudades seleccionadas mayores de 100 mil habitantes: Aguascalientes, Tijuana, La Paz, Ciudad del Carmen, Ciudad Acuña, Colima, San Cristóbal de las Casas, Ciudad Juárez, Distrito Federal, Durango, León, Acapulco, Pachuca, Puerto Vallarta, Toluca, Uruapan, Cuernavaca, Tepic, Monterrey, Oaxaca, Tehuacán, Querétaro, Cancún, Ciudad Valles, Culiacán, Nogales, Villahermosa, Ciudad Victoria, Tlaxcala, Coatzacoalcos, Mérida y Zacatecas.

Beneficiarios.

Personas y hogares en situación de pobreza patrimonial residentes en las ciudades seleccionadas y en las zonas urbano-marginadas seleccionadas.

Pobreza patrimonial en las áreas urbanas, se refiere a todos aquellos hogares cuyo ingreso (menos de 41.8 pesos diarios del 2000 por persona) es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

Elegibilidad de los barrios y zonas urbano-marginadas:

- Estar localizados en el perímetro urbano o urbanizable del municipio (o delegación del D.F.) de acuerdo con los planes o programas de desarrollo urbano vigentes.
- Al menos la mitad de los hogares asentados en los polígonos seleccionados deberán encontrarse en situación de pobreza patrimonial.
- No deberán estar ubicados en zonas de preservación ecológica.
- Al menos 80 por ciento de los lotes deberán estar ocupados
- Presentar un déficit de infraestructura, equipamiento y servicios.

Modalidades de Hábitat:

1. Superación de la Pobreza Urbana: Dirigido a ampliar las capacidades y oportunidades de los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial residente en barrios y zonas urbano-marginadas seleccionadas.
2. Mujeres Jefas de Familia: orientado a apoyar a las mujeres (o grupos de mujeres) integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial, residentes en barrios y zonas urbano-marginadas seleccionadas, mediante acciones que promueven el desarrollo de sus capacidades, faciliten su desempeño laboral o su incorporación a la actividad productiva.

3. Mejoramiento de Barrios: Busca desarrollar o mejorar la infraestructura y el equipamiento de las zonas urbano-marginadas para integrarlas a la ciudad.
4. Reserva de Suelo: Apoya a las ciudades y zonas metropolitanas elegibles en la adquisición de suelo para el asentamiento de los hogares que se encuentren en situación de pobreza patrimonial.
5. Ordenamiento del Territorio: Contribuye a reducir la vulnerabilidad de la población residente en barrios y zonas urbano-marginadas seleccionadas frente a las amenazas de origen natural o socio-natural.
6. Agencias de Desarrollo Hábitat: Promueve la formación de instancias donde concurren los agentes relevantes del desarrollo urbano y social para impulsar prácticas de desarrollo local y promover la ejecución de proyectos estratégicos en la ciudad y sus barrios.

Acciones de Hábitat por modalidad:

Superación de la Pobreza Urbana:

- Organización social y desarrollo comunitario y familiar en los barrios y zonas urbano-marginadas seleccionadas.
- Capacitación para el trabajo y entrenamiento en artes y oficios.
- Apoyo a iniciativas, oportunidades y proyectos productivos en los barrios y zonas urbano-marginadas seleccionadas.
- Apoyo alimentario y nutricional a la población en situación de vulnerabilidad.
- Proyectos de desarrollo social con las personas adultas mayores.
- Acciones definidas en las propias comunidades, dirigidas a prevenir conductas de riesgo entre las y los adolescentes y jóvenes, incremento de capacidades y oportunidades para esta población y promoción de la educación sanitaria y ambiental.

Mujeres Jefas de Familia:

- Promoción de la salud reproductiva, y capacitación a las mujeres para facilitar su desempeño laboral e incorporación a la actividad económica.
- Capacitación a las mujeres para que tomen conciencia de su condición de género, e identifiquen las desigualdades entre hombres y mujeres.
- Instalación, equipamiento y operación de Casas de Atención Infantil para los menores de seis años durante las jornadas laborales o los procesos de capacitación de las madres.

Mejoramiento de Barrios

- Ampliación, mejoramiento o introducción de redes de infraestructura urbana básica: agua potable, drenaje, vialidad, electrificación y alumbrado público.
- Pavimentación u otro recubrimiento de calles, delimitación de zonas para la circulación vehicular y construcción de banquetas y guarniciones.
- Construcción o mejoramiento del equipamiento urbano y comunitario, incluida la construcción o habilitación de Centros de Desarrollo Comunitario y de rampas en las calles para la circulación en sillas de ruedas.
- Medidas de conservación o mejoramiento ambiental, incluidas acciones de rescate de cauces, arborización y forestación.
- Construcción de obras para el establecimiento de sistemas de recolección regular de basura.
- Mejoramiento de imagen urbana, de señalización y nomenclatura de las calles.
- Construcción o recuperación de espacios públicos que acojan adecuadamente a las personas de todas las edades (plazas públicas y áreas verdes, así como espacios recreativos y deportivos para hombres y mujeres, entre otros) y, en su caso, a preservar centros de ciudad (históricos y patrimoniales).

Reserva de Suelo

- Apoyo a los gobiernos estatales y municipales en la adquisición de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, a efecto de proveer suelo de bajo costo para el asentamiento de la población en situación de pobreza patrimonial.

Ordenamiento de Territorio

- Planeación orientada a ordenar el uso del suelo y a elaborar mapas de riesgo.
- Educación a la población de todas las edades para hacer frente a eventuales situaciones de riesgo y desastre.
- Prevención y mitigación de riesgo ambiental que contribuyan a reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos ante amenazas naturales o socio-naturales.
- Prevención dirigida a evitar la exposición de los hogares pobres a las amenazas de tipo natural o socio-natural en zonas de riesgo no mitigable, como es el caso de la relocalización o reubicación de viviendas.

Agencias de Desarrollo Hábitat

- Elaboración de diagnósticos, guías y planes de superación de la pobreza en las ciudades.
- Creación de Agencias de Desarrollo Hábitat en cada una de las ciudades seleccionadas, sin fines de lucro, orientadas a alentar y apoyar las iniciativas de desarrollo local en los ámbitos social y urbano.

4.5.1.1. Lineamientos específicos para la operación del Programa Hábitat 2004

INTRODUCCIÓN

El Programa Hábitat es la respuesta de la Secretaría de Desarrollo Social para avanzar hacia la superación de los rezagos y los profundos contrastes sociales en las ciudades y zonas metropolitanas, así como para contribuir a transformarlas en espacios seguros, ordenados y habitables.

El Programa está dirigido a enfrentar los desafíos de la pobreza y el desarrollo urbano mediante la instrumentación de un conjunto de acciones que combinan, entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las zonas urbano marginadas seleccionadas con la entrega de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario en esos ámbitos.

Mediante este Programa se busca asegurar la concurrencia y la integralidad de los esfuerzos dirigidos a apoyar a la población en situación de pobreza patrimonial que reside en las ciudades del país. El Programa es particularmente sensible a las necesidades de las mujeres, en especial las jefas de familia, las personas con capacidades diferentes y los adultos mayores.

El Programa Hábitat también incorpora en su diseño acciones encaminadas a apoyar la constitución de las reservas territoriales necesarias para alojar la expansión prevista de las ciudades, en particular la provisión del suelo requerido para el asentamiento de las familias en situación de pobreza patrimonial; acciones de ordenamiento territorial y mejoramiento ambiental, entre las que destacan las orientadas a reducir la vulnerabilidad de los hogares frente a riesgos ambientales y las amenazas de origen natural que pongan en riesgo tanto la vida de sus integrantes como su patrimonio; acciones que permitan proteger, conservar y rehabilitar el patrimonio histórico y cultural de las ciudades, y un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la planeación y gestión urbanas, buscando asegurar que las instancias locales impulsen proyectos encaminados a mejorar la funcionalidad de las ciudades, potenciar su competitividad y superar la pobreza.

El Programa Hábitat se organiza en tres vertientes para atender los problemas y necesidades particulares de los pobladores de las ciudades y zonas metropolitanas del país: Hábitat Vertiente Fronteriza, que atiende las ciudades y zonas metropolitanas localizadas en las franjas fronterizas Norte y Sur; Hábitat Vertiente General, con cobertura en las ciudades y zonas metropolitanas localizadas en el resto del territorio nacional; y Hábitat Vertiente

Centros Históricos, que atiende por mandato del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación la protección, conservación y revitalización de sitios que se encuentran inscritos en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.

Como señala el numeral 5 de las Reglas de Operación del Programa Hábitat, estos Lineamientos, tienen como finalidad dar a conocer el marco estratégico y normativo al que se tendrán que sujetar las dependencias e instancias relacionadas con la operación y ejecución de subsidios del Programa Hábitat.

I. MARCO NORMATIVO

Estos lineamientos complementan lo estipulado en los instrumentos normativos que regulan el ejercicio del gasto público federal como son, entre otros: la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento; el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2004; la Ley de Servicio de la Tesorería y su Reglamento; el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento; la Ley de Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio Unidad Coordinadora General del Programa Hábitat Lineamientos Específicos para la Operación del Programa Hábitat 2004 Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas y su Reglamento, y las Reglas de Operación del Programa Hábitat.

Estos lineamientos son para:

- Unidades Administrativas de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio responsables de planear, normar y coordinar la ejecución del Programa Hábitat; apoyar la promoción y seguimiento de las vertientes del mismo, así como de acompañar técnicamente las acciones en cada una de sus modalidades;
- Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social en las entidades federativas;
- Órganos Administrativos Desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social, así como sus entidades;
- Gobiernos estatales y municipales, Agencias de Desarrollo Hábitat y organizaciones de la sociedad civil, que funjan como ejecutores del Programa.

Los recursos autorizados para el Programa Hábitat, podrán complementar los programas de inversión de los ejecutores o de otras dependencias y entidades del Gobierno Federal, para lo cual se especificará en los Acuerdos de Coordinación para la Asignación y Operación de Subsidios del Programa en sus distintas vertientes, los montos presupuestarios que aplicarán cada una de las partes y las metas previstas; los registros se llevarán por separado para efectos de su identificación en los informes institucionales que se presenten.

Para efectos de los presentes lineamientos se entenderá por:

- Acuerdo de Coordinación: al Acuerdo de Coordinación para la Asignación y Operación de Subsidios del Programa Hábitat;
- CIS: a la Cédula de Información Socioeconómica;
- Convenio Hábitat: a los Convenios Hábitat de Coordinación o Concertación que se suscriban entre la Secretaría de Desarrollo Social y los ejecutores del Programa Hábitat;
- Decreto del PEF: al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004;
- Delegaciones: a las Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social en las entidades federativas;
- Ejecutores: a los gobiernos estatales y municipales, Agencias de Desarrollo Hábitat, organizaciones de la sociedad civil y Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social que ejecuten las acciones del Programa;
- Gobiernos Locales: a los gobiernos estatales y/o municipales;
- OSC: a las organizaciones de la sociedad civil;
- PDC: Plan de Desarrollo Comunitario;
- Programa: al Programa Hábitat;
- Reglas: a las Reglas de Operación aprobadas para el Programa Hábitat y sus modalidades;
- SEDESOL: a la Secretaría de Desarrollo Social;
- SHCP: a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- SIAFF: al Sistema Integral de Administración Financiera Federal;
- SIIPSO: al Sistema Integral de Información para los Programas Sociales de la SEDESOL;
- SIPREC: al Sistema Integral de Presupuesto y Contabilidad;
- Subsecretaría: a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio;
- UCGP: a la Unidad Coordinadora General del Programa, que para el Programa Hábitat será la Dirección General de Suelo y Reserva Territorial;
- Unidades que Promueven las Vertientes: a las unidades administrativas de la Subsecretaría que apoyan la promoción y seguimiento de las acciones del Programa Hábitat en sus tres vertientes;

- Unidades que Acompañan Técnicamente: a las unidades administrativas de la Subsecretaría que acompañan técnicamente a las acciones de las modalidades del Programa, y
- Zonas de Atención Prioritaria: a las zonas urbano marginadas y otras zonas urbanas prioritarias, seleccionadas para su atención por el Programa Hábitat.

La Subsecretaría, en el ámbito de su competencia, es la unidad facultada para la interpretación y modificación de los presentes Lineamientos.

II. DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL E INTERINSTITUCIONAL

Con fundamento en los artículos 33, 34 y 37 de la Ley de Planeación y las leyes en materia de planeación y administración de cada Entidad Federativa, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, promoverá con los Gobiernos de los Estados la suscripción de Convenios de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano, que establecen la planeación, ejecución y coordinación de acciones dirigidas a reducir la pobreza, propiciar el desarrollo urbano y avanzar en la ordenación del territorio.

En el marco del citado Convenio de Coordinación se suscribirán Acuerdos de Coordinación en los que la Federación y los Estados y los municipios, se comprometerán de manera libre, razonada y conjunta a erogar recursos destinados a regiones y espacios geográficos previamente determinados, adoptando un esquema de aportación asociado y complementario.

En dichos instrumentos se establecerá la distribución de los recursos del Programa, identificando las ciudades o zonas metropolitanas que ambas instancias se comprometan a apoyar; las bases y compromisos que permitan dar cumplimiento a las estrategias de las políticas de desarrollo social, regional, urbano y de ordenación del territorio; las atribuciones y responsabilidades de los Estados y Municipios en el ejercicio del gasto.

III. DE LAS INSTANCIAS O UNIDADES RESPONSABLES DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA HÁBITAT

La SEDESOL, a través de la Subsecretaría, será la responsable del Programa, así como de administrar, liberar y, en su caso, operar los recursos presupuestarios asignados al Programa; para este efecto se apoyará en la Unidad Coordinadora General del Programa y en las Delegaciones.

La SEDESOL y sus Delegaciones, los Gobiernos Locales y, en su caso, las OSC serán responsables de la ejecución y correcta aplicación del Programa y de los recursos que se ejerzan en el marco del Acuerdo de Coordinación y del Convenio Hábitat.

La operación del Programa será responsabilidad de la Subsecretaría, con la participación de la UCGP, las Delegaciones y de otras instancias, en los términos definidos por el presente ordenamiento.

Como apoyo a la promoción y seguimiento de las vertientes del Programa, éstas se adscriben a las siguientes unidades administrativas de la Subsecretaría: Vertiente Fronteriza, a la Dirección General de Ordenación del Territorio; Vertiente General, a la Dirección General de Suelo y Reserva Territorial, y Vertiente Centros Históricos, a la Dirección General de Desarrollo Urbano y Regional.

Las modalidades del Programa se adscriben a las siguientes Unidades de la Subsecretaría que Acompañan Técnicamente a las acciones: Superación de la Pobreza Urbana, Oportunidades para las Mujeres y Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano, a la Dirección General de Suelo y Reserva Territorial (DGSRT); Mejoramiento de Barrios, a la Dirección General de Ordenación del Territorio (DGOT); Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental, a la Dirección General de Atención Social a la Vivienda Urbana y Rural (DGASVUR); Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat, a la Dirección General de Desarrollo Urbano y Regional (DGDUR), y Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad, a las direcciones generales de Ordenación del Territorio (DGOT) y de Desarrollo Urbano y Regional (DGDUR).

IV. ÁMBITOS DE RESPONSABILIDAD

1. La Subsecretaría será responsable de:

- Planear, normar y coordinar la ejecución del Programa; informar de sus avances; administrar y, en su caso, operar los recursos asignados al Programa;
- Coordinar acciones para el cumplimiento de las políticas y estrategias establecidas para el Programa;
- Elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación las Reglas de Operación del Programa bajo su responsabilidad;
- Establecer los mecanismos de coordinación del Programa, constituyéndose en el conducto para que el Ejecutivo Federal asigne los recursos presupuestarios federales de dicho Programa;
- Definir los criterios para determinar las ciudades o zonas metropolitanas, así como los espacios territoriales que por sus niveles de pobreza y marginación requieren mayor atención;
- Emitir a cada Delegación los Oficios de Autorización Especial de aplicación de subsidios, conforme a los techos presupuestarios asignados, y
- Consolidar diversos informes institucionales con respecto al Programa.

2. La Unidad Coordinadora General del Programa será responsable de:

- Coordinar y dar seguimiento a la operación del Programa, conforme a la normatividad aplicable;
- Proponer disposiciones para la operación del Programa que deberán estar contenidas en las Reglas de Operación;
- Llevar a cabo la integración de los Lineamientos Específicos para la operación del Programa, teniendo la facultad de sustentar la interpretación de su aplicación, contenido y alcance, en caso de controversia;
- Elaborar y someter a consideración del Subsecretario, los proyectos de Acuerdos de Coordinación y Convenios Hábitat que se operan en el ejercicio del Programa;
- Participar en el proceso operativo del Programa como ventanilla única;
- Llevar el registro de las obras y acciones, contenidos en los Anexos Técnicos;
- Emitir a cada Delegación los Oficios de Autorización para gastos indirectos, conforme a los techos presupuestarios autorizados;
- Asignar el número de expediente a las obras y acciones presentadas oficialmente por las Delegaciones y capturadas previamente en el SIIPSO;
- Operar un sistema de seguimiento de la gestión del Programa, así como integrar su información y emitir los reportes que correspondan;
- Someter a consideración del Subsecretario propuestas para eficientar el ejercicio de gasto de los recursos asignados al Programa, y
- Gestionar ante la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP) los trámites relativos a la programación y el ejercicio de los recursos del Programa.

3. Las Unidades que Promueven las Vertientes serán responsables de:

- Apoyar la promoción del Programa y los de otras instituciones, que permitan enriquecer la estrategia del mismo;
- Apoyar a las Delegaciones y, en su caso, a los Ejecutores, para presentar proyectos integradores y emblemáticos del Programa, y
- Apoyar el seguimiento de manera selectiva de la ejecución de los proyectos de obras y acciones emblemáticas de cada modalidad del Programa en la vertiente correspondiente.

4. Las Unidades que Acompañan Técnicamente serán responsables de:

- Asesorar y orientar a las Delegaciones, los Gobiernos Locales y a las OSC, en los aspectos normativos y de operación de las modalidades a su cargo;
- Brindar apoyo técnico en la materia que corresponda al ámbito de su competencia;

- Apoyar a las Delegaciones en la revisión técnica y normativa de las propuestas de obras y acciones por cada modalidad a su cargo;
- Dar seguimiento a las obras y acciones dentro de su modalidad, y
- Realizar verificaciones selectivas de las obras y acciones, en las ciudades donde se opera el Programa.

5. Las Delegaciones serán responsables de:

- Realizar la promoción y divulgación de las acciones del Programa, dando a conocer las acciones a realizar en las Zonas de Atención Prioritaria y, en lo posible, el número de personas beneficiarias, así como los resultados que se pretenden obtener;
- Recibir e integrar oportunamente, de manera conjunta con el COPLADE o institución similar, las propuestas de obras y acciones;
- Revisar que las propuestas cumplan con los requisitos establecidos en las Reglas, así como enviar, debidamente firmados, copia del original de las mismas y de los Anexos Técnicos de autorización a la UCGP;
- Utilizar el SIIPSO para capturar, validar, integrar, revisar y mantener actualizada la información específica del Programa, así como para reportar sus avances;
- Integrar, revisar, validar y enviar a la UCGP los archivos magnéticos de la CIS, el Informe de Hogares Beneficiados y de Capacidad Instalada que les entregue el Ejecutor;
- Dictaminar, utilizando las herramientas que facilite la Coordinación General de Padrones de Programas Sociales, las CIS proporcionadas por el Ejecutor;
- Gestionar el número de expediente y registro de las propuestas ante la UCGP;
- Autorizar, de manera directa, las propuestas de obras y acciones, conforme a las Reglas y a las asignaciones definidas en el Acuerdo de Coordinación, así como enviar a la UCGP copias de los oficios de aprobación;
- Efectuar pagos y liberar los recursos presupuestarios con base en los criterios normativos definidos por la SHCP en el SIAFF y al calendario de gasto establecido en el SIPREC;
- Efectuar el seguimiento y verificación al desarrollo y ejecución de las obras o acciones;
- Remitir semanal, mensual y trimestralmente a las áreas centrales, la información programática y presupuestal del ejercicio de las modalidades del Programa;
- Presentar y conciliar el Cierre del Ejercicio del Programa en cuanto a los recursos autorizados a la Delegación;
- Conciliar, elaborar y presentar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del Programa, de acuerdo con las etapas que establezca la SHCP y con base en las Cuentas por Liquidar Certificadas emitidas, y

- Las demás que establezcan las disposiciones aplicables.

6. Los Ejecutores del Programa serán responsables de cumplir con lo señalado en las Reglas de Operación y en los Lineamientos Específicos del Programa, así como en la normatividad aplicable.

7. Corresponderá a la Auditoría Superior de la Federación, a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y a la Contraloría del Gobierno del Estado, la revisión del cumplimiento y el ejercicio del gasto del Programa, pudiendo intervenir en el ámbito de sus atribuciones y mediante los mecanismos de auditoría, en todo momento y en cualquier etapa de la administración de los recursos.

V. CARACTERÍSTICAS DE LOS SUBSIDIOS

Los recursos autorizados por la H. Cámara de Diputados para llevar a cabo los Programas de la SEDESOL, se aprobaron como subsidios, en la partida 4101 "Subsidios a la Producción", que el Decreto del PEF, en su artículo segundo fracción XXVII, define como asignaciones de recursos federales "... que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad o a las entidades federativas para fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, como son, entre otras, proporcionar a los usuarios o consumidores los bienes y servicios a precios y tarifas por debajo de los de mercado. Asimismo, a los recursos federales que el gobierno federal otorga a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, como apoyos económicos no recuperables."

El destino, las características y los criterios a los que deberá sujetarse el otorgamiento de subsidios se establecen en el Decreto del PEF y en las Reglas.

Los recursos que otorga la SEDESOL como subsidios, no pierden su carácter federal dentro del proceso de ejecución, comprobación y finiquito que está bajo la responsabilidad de los ejecutores por lo que deberán cumplir con todas las disposiciones aplicables en materia de seguimiento, verificación, supervisión, evaluación, fiscalización y auditoría.

VI. CONSIDERACIONES PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

1. Esquema de Complementariedad de Acciones de los Tres Órdenes de Gobierno Con la finalidad de potenciar los recursos orientados por el Gobierno Federal hacia las zonas urbano-marginadas seleccionadas de aquellas ciudades y zonas metropolitanas identificadas en el Acuerdo de Coordinación, los Gobiernos Locales complementarán los esquemas de atención integral, a través de acciones instrumentadas con cargo a sus presupuestos, de acuerdo con lo establecido en las Reglas.

El esquema de complementariedad que las entidades federativas determinen, se deberá establecer en los Anexos Técnicos (PH-01) de los Convenios Hábitat.

2. Planeación Participativa

La programación de los recursos a ser aplicados en cada una de las ciudades y zonas metropolitanas seleccionadas, así como las obras y acciones que serán desarrolladas en las mismas, deberá tomarse colegiadamente en el seno del COPLADE.

Las etapas de las obras que se aprueben para su ejecución en el ejercicio presupuestario, deberán concluirse en el año de su programación, sin comprometer recursos de presupuestos de años subsecuentes para su continuación.

En las localidades donde se programe ejecutar obras nuevas, no deberá existir subutilización de la infraestructura instalada o capacidad ociosa del servicio de obras semejantes a las que se pretende realizar.

Será función del COPLADE y de las Delegaciones, instruir a los Ejecutores para que una vez concluidas las obras y acciones e integrada y validada la documentación requerida para la comprobación del gasto, se proceda a su entrega formal mediante la instrumentación de las actas de entrega-recepción.

Para conocimiento de la sociedad en general, los Ejecutores deberán colocar en un lugar visible de la localidad o en el área en la que se realicen los trabajos, las características generales de las obras a ejecutar, metas físicas, costo, población y comunidades beneficiadas, modalidad de ejecución, ejecutor, fecha de inicio y término, señalando que las obras o acciones se realizan en el marco del Programa Hábitat, con la participación de recursos de la Federación, de los Gobiernos Locales y de los beneficiarios, según corresponda. A la conclusión de la obra, los Ejecutores deberán instalar una placa en un lugar visible, donde se reconozca el apoyo del Programa.

3. Participación Comunitaria

Con fundamento en el Decreto del PEF y las Reglas se debe promover la participación comunitaria en determinadas obras y acciones. Con ello se pretende impulsar la forma organizativa, la autogestión, la participación de la comunidad en la toma de decisiones para su propio desarrollo; además de la corresponsabilidad en la planeación, programación, ejecución, control, vigilancia, seguimiento, operación y mantenimiento de las obras y acciones que se lleven a cabo.

La población residente en las zonas urbano marginadas seleccionadas, podrá participar en la elaboración de un autodiagnóstico que deberá contener el resultado de la identificación de las condiciones socioeconómicas al interior de la zona urbana marginada, las fortalezas y debilidades de la organización vecinal y las expectativas de mejora.

A partir del autodiagnóstico y del establecimiento de las prioridades, la comunidad organizada en redes de participación, promoverá la elaboración de un Plan de Desarrollo Comunitario que contendrá básicamente: la definición de áreas de atención debidamente justificadas; los objetivos y las metas que se pretenden alcanzar; los recursos aproximados requeridos, tanto materiales como monetarios; así como las estrategias de intervención de redes sociales por áreas específicas de atención.

Los resultados de los estudios elaborados con recursos y al amparo del Programa deberán incorporarse, en su caso, en los planes de desarrollo comunitario, así como en otros planes de desarrollo social y urbano de las ciudades y zonas metropolitanas.

La participación de los beneficiarios en los proyectos a ejecutar con recursos asignados al Programa deberá llevarse a cabo de manera corresponsable entre los Ejecutores y los ciudadanos participantes.

La aportación de los beneficiarios en las modalidades de Mejoramiento de Barrios y Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental, podrá ser en dinero, mano de obra o en especie, de por lo menos diez por ciento del monto total del proyecto y, en su caso, podrá ser cubierta por los Ejecutores.

Con el fin de garantizar la aportación de los beneficiarios, el ejecutor será el responsable de promover y asegurar dicha aportación, estableciendo con los mismos un Convenio que defina los mecanismos a través de los cuales harán dichas aportaciones.

La aportación de los beneficiarios se aplicará al costo total del proyecto; las aportaciones de las OSC que tengan como propósito apoyar la operación y continuidad de los proyectos serán adicionales al esquema de complementariedad que se convenga o, en su caso, a la estructura financiera concertada, con el fin de guardar el equilibrio de los recursos fiscales (Federal y Estatal).

4. De las Delegaciones como Ejecutoras del Programa

Cuando las Delegaciones sean ejecutoras de las obras o acciones del Programa, se aplicará lo siguiente:

- Las obras o acciones podrán ser propuestas por grupos vecinales inscritos en el municipio, por el mismo municipio o grupo de municipios, así como por la propia Delegación.
- La Delegación solicitará visto bueno a la Subsecretaría para autorizar las obras o acciones.
- La Delegación formalizará las obras o acciones con los participantes a través del Convenio Hábitat respectivo y sus Anexos Técnicos, señalando los recursos que aportarán la SEDESOL y los participantes. Asimismo, integrará el expediente técnico y emitirá la aprobación correspondiente.
- La Delegación se apegará a la normatividad vigente conforme la naturaleza de la operación del proyecto respectivo.
- Cuando las obras o acciones las realizan los grupos vecinales, la aportación de la contraparte podrá ser en especie o mano de obra, variando según las posibilidades de los vecinos y el apoyo que aporte el municipio. La contraparte vecinal podrá ser de 10% hasta 50% del monto total.
- La Delegación podrá entregar directamente a las organizaciones vecinales, o a través del municipio, los materiales para la realización de las obras o acciones cuando los vecinos las realizan y aportan recursos directos o mano de obra. La Delegación en todo momento

supervisará el desarrollo de los proyectos y, en su caso, podrá coordinarse con el municipio para tal efecto.

5. Del Carácter Integral de las Acciones

Las intervenciones en las zonas urbano-marginadas seleccionadas deberán distinguirse por su carácter integrado y complementario. Por ello, el conjunto de proyectos que se proponga realizar deberá comprender:

- Los que promueven tanto el desarrollo social como el desarrollo urbano.
- Proyectos de cuando menos tres de las cinco modalidades siguientes: Superación de la Pobreza Urbana; Oportunidades para las Mujeres; Mejoramiento de Barrios; Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental; y Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad.

Las ciudades que dispongan de una asignación de recursos federales inferior a cinco millones de pesos deberán incluir en sus propuestas al menos tres de las acciones emblemáticas identificadas en estos Lineamientos.

A su vez, las ciudades con una asignación federal de entre 5 y 10 millones de pesos deberán impulsar al menos cinco acciones emblemáticas.

Finalmente, las ciudades con un presupuesto más de 10 millones de pesos deberán incluir en sus propuestas al menos ocho acciones emblemáticas.

Las acciones emblemáticas son aquéllas que responden claramente al objetivo general del Programa, propician la integración social de quienes se encuentran en situación de pobreza patrimonial, son relevantes en cuanto a su impacto para el desarrollo de la comunidad e identifican socialmente al Programa Hábitat.

Comprenden proyectos vinculados al desarrollo de capacidades; la ampliación de oportunidades; la formación de patrimonio; el fortalecimiento de las redes de protección social; y el mejoramiento del entorno.

Para los efectos del Programa, las acciones emblemáticas del Programa son principalmente las siguientes:

- Instalación y/o equipamiento de Casas y Centros de Atención Infantil;
- Construcción, ampliación o mejoramiento de Centros de Desarrollo Comunitario;
- Construcción y/o equipamiento de Estancias de Día y Villas para Adultos Mayores;
- Construcción, rehabilitación o remozamiento de parques y jardines y de espacios culturales, deportivos y recreativos;
- Construcción o ampliación de las redes de infraestructura básica (agua potable, drenaje, electrificación y alumbrado; disposición de aguas residuales, vialidad, entre otros);

- Construcción de obras y provisión del equipamiento para fortalecer los sistemas de recolección y disposición de desechos domésticos;
- Construcción, ampliación, rehabilitación o readecuación del mobiliario y/o el equipamiento urbano;
- Instalación y funcionamiento de las Escuelas-Taller o Casas de Oficios;
- Constitución de reservas de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano.

Asimismo, podrán considerarse como acciones emblemáticas cualquiera de las siguientes:

- Acciones orientadas a apoyar la integración de grupos en situación de vulnerabilidad (tanto las vinculadas al desarrollo de capacidades y la ampliación de oportunidades, como las relativas a la ampliación de las redes de protección social).
- Acciones dirigidas a fomentar y apoyar la titulación de activos inmobiliarios de la población en situación de pobreza;
- Acciones de mejoramiento ambiental, así como de atención y prevención de desastres y mitigación de riesgos;
- Acciones que involucren la cooperación intermunicipal.
- Acciones encaminadas a impulsar la planeación urbana, la protección o conservación del patrimonio localizado en los centros históricos y el mejoramiento de la imagen urbana.

6. De las Zonas de Atención Prioritaria y de los Proyectos

a) De las Zonas de Atención Prioritaria

Las Zonas de Atención Prioritaria en las que se aplique el Programa deberán presentar déficit en su infraestructura básica, conforme a los parámetros que, en su caso, indique la DGOT.

Cuando los Gobiernos Locales soliciten definir nuevos polígonos o ampliaciones con bases distintas a la información de la cartografía utilizada por la SEDESOL, y con el propósito de que puedan ser dictaminados por la Instancia Normativa, deberán proporcionar la cartografía digitalizada correspondiente, la metodología, fuentes y la información estadística relevante.

Para la selección de las Zonas de Atención Prioritaria en las que se aplicará el Programa, se tomará en cuenta lo dispuesto en las Reglas, particularmente en el inciso c) del apartado 4.4.1.1., relativo a los criterios de elegibilidad, así como en el inciso a) del apartado 4.4.1.2, que se refiere al establecimiento de prioridades.

De acuerdo con el procedimiento señalado en el punto 6.3 de las Reglas, en cuanto a la selección por concurso de Zonas de Atención Prioritaria que propongan grupos comunitarios, organizaciones o comités vecinales para la instrumentación de proyectos, los ámbitos territoriales considerados en las propuestas sometidas a concurso deberán cumplir las disposiciones señaladas en el párrafo anterior.

En cualquiera de los casos mencionados, la SEDESOL, a solicitud de los gobiernos locales o grupos comunitarios, podrá autorizar como zona de atención prioritaria del Programa los ámbitos territoriales de las ciudades identificados como de alta y muy alta marginación (según los criterios del Consejo Nacional de Población), siempre y cuando éstos cumplan con los criterios de densidad mínima y déficit de infraestructura básica establecidos por las Reglas de Operación en el apartado 4.4.1.1., inciso c).

b) De los proyectos

Son condiciones para conformar la elegibilidad de cada proyecto:

- Firma del Convenio Hábitat, así como la elaboración de los Anexos Técnicos de autorización y expedientes técnicos;
- Certificación, en su caso, del Municipio o autoridad competente del cumplimiento de normas y criterios técnicos;
- Demostración, en su caso, de la viabilidad técnica, económica, social, financiera, legal y ambiental;
- Compromiso por escrito de las instancias responsables de operación y mantenimiento;
- Aceptación de la comunidad y otras instancias involucradas, y
- Contar con el oficio de aprobación de la Delegación.

Será responsabilidad de la Delegación y del COPLADE, establecer la prioridad de los proyectos, tomando en cuenta lo señalado en las Reglas, así como lo siguiente:

- Un orden gradual de mayor a menor en el caso de la relación beneficio-costos, tomando en consideración que la inclusión de Barrios con densidades menores a 35 viviendas por hectárea podría resultar con altos costos y beneficios limitados;
- Podrá formar parte de un Plan de Desarrollo Comunitario (PDC). En el caso de que no exista el PDC, podrá ser elaborado por los Ejecutores, y
- Proceso de micro-planeación en el que la comunidad priorice sus problemas principales y evalúe la consistencia entre éstos y el tipo de acciones propuestas.

Los proyectos que impliquen construcción de obras deberán contener información que permita su ejecución y establecer la viabilidad de los mismos en los siguientes rubros:

- Técnica: Memoria descriptiva del proyecto; cuando se requiera, descripción de las obras de cabeza requeridas y disponibles; los volúmenes, costos y programa de obra; y, en su caso, los dictámenes de las áreas normativas competentes como la autoridad estatal y local normativa del desarrollo urbano.
- Socioeconómica: De ser factible, realizar una evaluación económica del proyecto, relación costo-beneficio, valor presente neto o tasa interna de retorno; o bien hacer la evaluación social del proyecto relación beneficio-costos, individuos beneficiados, ampliación de coberturas o incremento de niveles de servicio.

- Financiera: Documento que garantice la aportación de los recursos en monto y tiempo para la construcción del proyecto.
- Ambiental: Para las obras que así lo requieran, contar con la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) aprobada o el dictamen ambiental de la autoridad competente.
- Legal: Cuando así se requiera, contar con los permisos y licencias de construcción y las autorizaciones requeridas para la ejecución de las obras.

Para cualquier proyecto de obra o acción no contemplada en estas normas, el COPLADE podrá solicitar por escrito autorización a la Subsecretaría, a través de las Delegaciones, con el fin de incluir dicho proyecto o acción en la ciudad concertada en el Acuerdo de Coordinación.

7. Del Registro de Beneficiarios.

El registro de los beneficiarios del Programa se llevará a cabo conforme a lo siguiente: • En las acciones que corresponda, invariablemente se registrarán a las personas y a los hogares beneficiados.

- Los instrumentos para el registro de los beneficiarios serán la Cédula de Información Socioeconómica (CIS), el Informe de Hogares Beneficiados (IHB) y el Informe de Capacidad Instalada (ICI).
- Los beneficiarios que correspondan a proyectos o acciones que permiten direccionar los apoyos a la población en situación de pobreza patrimonial y registrar las características de la población beneficiada y de sus hogares, serán registrados en la Cédula de Información Socioeconómica.
- Aquellos proyectos y acciones que dan lugar a beneficiarios con nombre, apellido y ubicación, y en los que por la naturaleza de los proyectos o acciones no es posible direccionar los apoyos solo a los hogares que están en situación de pobreza patrimonial, serán registrados en el Informe de Hogares Beneficiados.
- Los beneficiarios estimados en base a la capacidad instalada de los proyectos o acciones, serán registrados en el Informe de Capacidad Instalada.
- Los Ejecutores serán responsables de aplicar el instrumento de registro que corresponda y de enviarlo a las Delegaciones en medio magnético, en los términos que establezca la UCGP.
- Las Delegaciones integrarán la información de los ejecutores y la enviarán a la UCGP, conforme lo determine esta última.

En el Anexo C de estos Lineamientos Específicos, se presentan a detalle los criterios para el registro de beneficiarios.

VII. PROCESO OPERATIVO Y PRESUPUESTARIO

1. Programación

Para el otorgamiento y aplicación de los subsidios, las Delegaciones promoverán la participación comunitaria bajo los esquemas que se establezcan en las Reglas, en las diferentes etapas del proceso, iniciando por la integración de propuestas para llevar a cabo la programación adecuada de presupuestos.

Las Delegaciones promoverán que las propuestas contengan esquemas de complementariedad de recursos por parte de los ejecutores, con el fin de ampliar el alcance de las obras y acciones a realizar con los subsidios federales.

La Subsecretaría, a través del Diario Oficial de la Federación, dará a conocer las asignaciones presupuestarias para el Programa.

Conforme se programen, precisen y autoricen las propuestas de obras y acciones a ejecutar en el ejercicio se deberán considerar niveles específicos: Zonas de Atención Prioritaria, Vertientes, municipios y modalidades, de acuerdo con la apertura programática del Programa, señalada en el Anexo A de estos Lineamientos.

Para efecto de apoyar el cumplimiento de las metas comprometidas en los programas de la SEDESOL que otorgan subsidios, se autoriza realizar gastos indirectos hasta por el porcentaje que se establezca en las mismas Reglas.

Dichos gastos se destinarán a la SEDESOL para la instrumentación, seguimiento, verificación, difusión, promoción, evaluación, y podrán ejercerse en las partidas de gasto que se relacionan en el Anexo B de estos Lineamientos.

La ministración de gastos indirectos para las Delegaciones estará sujeta a la operación de los subsidios en la entidad federativa y en apego a lo establecido en la circular 001/2004 de la Oficialía Mayor de la SEDESOL.

2. Autorización Especial

Una vez definida la asignación de recursos a cada entidad federativa y concertada su distribución por ciudades y municipios en el Acuerdo de Coordinación, las Delegaciones solicitarán a la Subsecretaría, por conducto de la UCGP, un Oficio de Autorización Especial de Aplicación de Subsidios, cuyo objetivo primordial será que las Delegaciones puedan efectuar trámites administrativos, preparar convocatorias, captar demandas, contraer compromisos y autorizar aquellas obras o acciones que por sus características así lo requieran.

Cuando la Subsecretaría identifique evidencias de orden operativo que demuestren una inadecuada autorización para el desarrollo de las obras o acciones del Programa, se procederá a cancelar el Oficio de Autorización Especial de Aplicación de Subsidios y a emitir autorizaciones específicas basadas en propuestas de proyectos de obras y acciones.

3. Presentación y Validación de Propuestas

Los Gobiernos Locales y, en su caso, las OSC, serán responsables de integrar las propuestas de proyectos y expedientes técnicos correspondientes, siendo las Delegaciones las responsables de validar su contenido. Para la presentación de las propuestas se deberá utilizar el formato PH-01, por cada proyecto, que se señala en el Anexo D de estos Lineamientos.

La propuesta debe contener, entre otros datos, la mezcla de recursos y las acciones complementarias concertadas con los Gobiernos Locales y con otros aportantes.

Las propuestas de proyectos se deberán presentar por polígono o zona de atención prioritaria. En el caso de que un proyecto beneficie a más de uno de ellos, se deberá precisar en hoja adicional al formato PH-01.

En el caso de proyectos en los que los Gobiernos Locales o los beneficiarios propongan obras complementarias como parte de sus aportaciones, y sean obras distintas a las consideradas en los mismos, en hoja adicional al formato PH-01 se les deberá identificar y detallar.

Asimismo, dichas obras complementarias deberán ubicarse en las Zonas de Atención Prioritaria seleccionadas, estar comprendidas en la apertura programática del Programa, realizarse en el periodo de la vigencia del Acuerdo de Coordinación correspondiente y contar con su respectivo expediente de proyecto.

Las Delegaciones validarán las propuestas de proyectos de obras y acciones, las capturarán en el SIIPSO y remitirán copias debidamente firmadas a la UCGP para su registro en el inventario de obras y acciones.

La UCGP le asignará un número de expediente por cada obra o acción (que deberá señalarse en los oficios de aprobación) y las descargará del monto asignado en la autorización especial, remitiendo copias a las Unidades que Acompañan Técnicamente, para que puedan apoyar el proceso de revisión técnica y normativa de las propuestas de proyectos de obras y acciones.

Las propuestas de proyectos contendrán el conjunto de acciones y obras respetando el principio de integralidad de las modalidades del Programa, señalado en las Reglas y en estos Lineamientos.

Dichas propuestas deberán respetar la apertura programática, así como la forma y contenido del formato PH-01.

Las Unidades que Acompañan Técnicamente realizarán una verificación selectiva y aleatoria a las propuestas presentadas, con la finalidad de constatar el cumplimiento de la normatividad.

Para cualquier modificación a los oficios de autorización especial, así como a las propuestas de obras o acciones, la Delegación deberá presentar una solicitud de reprogramación de recursos (cancelación-autorización) de oficios y números de expediente a la UCGP para su

análisis y en su caso, registro, remisión y consulta a las Unidades que Acompañan Técnicamente.

Para realizar modificaciones a los montos acordados por cada ciudad o zona metropolitana y, en su caso, modalidad, así como a las metas para cada entidad federativa, se requerirá la autorización de la UCGP.

4. Aprobación de Propuestas

Previo a la elaboración del oficio de aprobación, las Delegaciones deberán contar con el número de expediente que a nivel central se asigne al presentar las propuestas ante la UCGP.

Será responsabilidad de las Delegaciones emitir los oficios de aprobación, los cuales deberán incluir el número de expediente antes referido en congruencia con los Anexos Técnicos correspondientes.

Para emitir la aprobación, las Delegaciones deberán contar con los expedientes técnicos de las obras o acciones, conforme a los criterios de cada modalidad. Los expedientes deberán ser elaborados por los Ejecutores y, en caso de ser indispensable por la complejidad técnica o monto de inversión, deberá contar con la validación de la dependencia o entidad normativa correspondiente. La Delegación conservará copia del expediente técnico.

Las aprobaciones deberán emitirse en un plazo máximo de quince días hábiles, contados a partir de la recepción del número de expediente que corresponda, debiendo remitir copia a la UCGP y a las Unidades que Acompañan Técnicamente.

Será prerrogativa de las Delegaciones, autorizar modificaciones a nivel de acciones dentro de la misma Modalidad, previa solicitud de los ejecutores de la obra o acción, sin alterar las metas y el monto total autorizado, debiendo cancelar las propuestas originales y solicitar a la UCGP número de expediente para las nuevas.

5. Ejercicio de Subsidios

Las obras y acciones ejecutadas con subsidios provenientes de las vertientes del Programa, están sujetas a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas establecidas en el ámbito federal, ya sea en el proceso de devengamiento, cuando la SEDESOL asigne, comprometa y devengue los recursos, como durante el proceso de ejecución, paralelo y complementario que realizan los ejecutores.

La SEDESOL considerará como ejercido el presupuesto al momento de tramitar y autorizar una Cuenta por Liquidar Certificada en el SIAFF para los ejecutores, recabando previamente el recibo oficial correspondiente, junto con la propuesta, el Anexo Técnico y, en su caso, el proyecto ejecutivo, así como con los Acuerdos de Coordinación y Convenios Hábitat. Con ellos se integrará la documentación justificativa y comprobatoria del ejercicio de subsidios.

Consecuentemente, todos los rechazos deberán aclararse o, en su caso, reenviar el trámite. Los subsidios que podrán liberar las Delegaciones serán aquellos que mediante asignación original o por distribución de fondos que apruebe la Subsecretaría, sean dados de alta en el

SIAFF. Dichos recursos se asignarán a las Delegaciones a nivel de unidad responsable y se reflejarán por clave definida por el Gobierno Federal en el SIAFF. Por su parte, los recursos de los programas con su calendario financiero, estarán disponibles por línea de crédito del conjunto de los subsidios.

Los Ejecutores elaborarán un informe periódico del avance físico y financiero de las obras y acciones, con las observaciones que se consideren necesarias y, en su caso, con fotografías, el cual deberá ser enviado a las Delegaciones.

Tras verificar su contenido, éstas notificarán el avance físico-financiero de las obras y acciones y el ejercicio de los subsidios registrados a la UCGP y al órgano estatal de control. Los Ejecutores serán responsables de elaborar y firmar el acta de entrega-recepción una vez ejecutada la obra o acción, así como de presentar a las Delegaciones la documentación que compruebe su conclusión en los términos establecidos.

Las fotografías a que se refiere el párrafo anterior, deberán corresponder a la situación previa, durante y posterior a la ejecución del proyecto y deberán tomarse, en los tres casos, preferentemente desde el mismo sitio y desde el mismo ángulo.

Cuando los Ejecutores sean los Gobiernos Locales, el presupuesto de subsidios se liberará una vez autorizadas y aprobadas las propuestas, teniendo como restricciones el calendario financiero en la línea de crédito y el adecuado uso de las disponibilidades, según lo estipulado en estos lineamientos.

Los requisitos y formalidades de la ejecución de las obras y acciones en cuanto al pago a contratistas, es responsabilidad total de los ejecutores, así como la estricta observancia de lo establecido en las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios relacionadas con las Mismas y en los reglamentos respectivos.

Cuando los Ejecutores sean OSC, las Delegaciones podrán otorgar hasta el cincuenta por ciento del subsidio, una vez integrado el expediente técnico y aprobada la propuesta de la obra o acción, las subsecuentes ministraciones de subsidios se otorgarán tomando en consideración la calendarización del gasto formulado para el Programa por la SHCP, los reportes que presente la OSC y, en su caso, las verificaciones que efectúen las Delegaciones sobre el desarrollo del proyecto.

La totalidad de los subsidios asignados a las unidades centrales y Delegaciones, sólo se podrán disponer a través del SIAFF, siempre y cuando no rebase el calendario financiero anual de la clave afectada, y deberán apegarse a la normatividad de ese sistema, particularmente en lo referente al trámite y registro de altas y bajas de usuarios.

Las unidades que operen subsidios deberán registrar invariablemente en el SIPREC los compromisos en que incurran; este sistema descontará de los saldos disponibles del SIAFF el monto de las obligaciones contraídas. Para tal efecto, el compromiso se registra contra la propuesta autorizada y aprobada y los documentos soporte correspondiente.

De conformidad con la normatividad aplicable, el pago de subsidios debe realizarse a través de cuentas bancarias de beneficiarios o proveedores.

En su caso, las cuentas bancarias para administrar los subsidios, aperturadas por las Delegaciones como cuentas por programa, en todos los casos deberán ser productivas y sus rendimientos financieros se enterarán mensualmente a la Tesorería de la Federación (TESOFE).

Los ejecutores aperturarán cuentas para administrar los subsidios federales; todas esas cuentas así como el manejo de los recursos que reciban para aplicar los subsidios, serán de su absoluta responsabilidad y podrán ser auditados por las autoridades competentes. La SEDESOL y las Delegaciones no podrán firmar de manera mancomunada ninguna cuenta una vez recibidos los fondos por los ejecutores.

Para el caso de la emisión de reportes de ejercicio mensual, la fecha de cierre será los días 30 de cada mes o un día hábil después si aquél es inhábil.

Los reportes semanales de avances financieros se emitirán preferentemente por vía electrónica o en su defecto por cualquier otra que se implemente.

Los reportes se enviarán a la UCGP los días jueves de cada semana, a través del formato PH-02, que se presenta en el Anexo E, de estos Lineamientos; en caso de no ser día hábil, su envío será el día hábil inmediato anterior. La información del presupuesto autorizado, modificado, comprometido y el ejercido, se obtendrá directamente del SIPREC.

Los fondos liberados no ejercidos por los ejecutores deberán reintegrarse al banco a través del "Aviso de Reintegro a la TESOFE (Documento Múltiple)", utilizando el Formato PH-05 que se presenta en el Anexo J, de estos Lineamientos, siendo responsabilidad del entero tanto el ejecutor como del COPLADE, asimismo, deberá enviarse copia del reintegro a la Delegación.

Cuando al término del ejercicio presupuestario existan recursos no devengados, éstos deberán reintegrarse a la TESOFE a más tardar al quinto día hábil del mes de enero. Como los subsidios no pierden su carácter federal, será responsabilidad de las Delegaciones el asegurar el cumplimiento de esta disposición.

6. Modificaciones de Proyectos

Las modificaciones a los montos y metas de los proyectos las propondrán las Delegaciones por solicitud de cualquiera de los ejecutores, con apego a la normatividad aplicable.

Las cancelaciones totales se aplicarán cuando por razones sociales, técnicas, normativas, económicas u operativas, deje de justificarse la realización de las obras y acciones aprobadas.

Las cancelaciones parciales y las ampliaciones, son aquellas modificaciones cuyo objetivo es el de adecuar los montos aprobados, por obra, meta y conceptos a ejecutar, a las necesidades reales de ejecución, sin alterar la inversión total por vertiente, ciudad o municipio, ni las metas programadas, mediante movimientos compensados de la misma dependencia ejecutora.

En todos los casos, se deberán cubrir los requisitos de solicitud, justificación y aprobación ante las Delegaciones. Asimismo, se deberá presentar el formato PH-01, indicando si éstos corresponden a autorización, cancelación total o parcial, o ampliación.

Las Delegaciones dictaminarán sobre la viabilidad de las solicitudes de modificación y, en su caso, las remitirán a la UCGP.

7. Adecuaciones Presupuestarias

Atendiendo al comportamiento de la demanda y a la evaluación de avances del Programa, las Delegaciones o la UCGP podrán solicitar adecuaciones a las asignaciones presupuestarias autorizadas.

Las Delegaciones deberán elaborar una justificación e incorporar el análisis de variación de metas; este documento debe contener:

- Exposición de motivos sobre la problemática que se prevé resolver con la transferencia presupuestal, identificando metas e indicadores estratégicos de las acciones a cancelar, así como de las que se propone desarrollar;
- Descripción genérica de los proyectos a desarrollar, precisando objetivos, población beneficiaria, cobertura geográfica y costos, entre otros;
- Partidas presupuestarias de origen y destino de los recursos, y
- De ser el caso, modificaciones a los Acuerdos de Coordinación necesarias para la correcta aplicación de los recursos.

La UCGP podrá solicitar a las Delegaciones los datos adicionales que considere convenientes o los que requiera la SHCP para la tramitación de las adecuaciones presupuestarias.

8. Comprobación del gasto.

Para efectos de la comprobación en las Delegaciones, la documentación justificativa son los Acuerdos de Coordinación, los Convenios Hábitat y los Anexos Técnicos de autorización que se desprendan de éstos, copia del expediente técnico correspondiente y los recibos oficiales de los ejecutores que amparan la entrega de los subsidios, así como una relación de los gastos efectuados, en un formato que incluya el número de proyecto, identificación del polígono, fecha y número de factura o recibo, proveedor, descripción del gasto, precio unitario, monto total y, en su caso, la relación de pagos de personal.

Para el ejecutor, la documentación justificativa son los Anexos Técnicos y los expedientes técnicos originales, los proyectos ejecutivos, los convenios específicos para celebrar acciones y los contratos licitados o establecidos con proveedores y contratistas.

La documentación comprobatoria, serán los recibos originales de beneficiarios, facturas de gastos y nóminas, entre otros, en apego de lo que establece la normatividad aplicable.

Los ejecutores serán responsables de llevar el registro y control de los recursos ejercidos a nivel obra o acción. Los expedientes deberán contener la documentación justificativa necesaria, con el objeto de comprobar que se erogaron los recursos de acuerdo a los montos previstos para la ejecución de la obra, o en su caso, los ahorros presupuestarios obtenidos y enterados.

Los documentos originales de comprobación de gasto deberán ser conservados por los ejecutores, cuando corresponda, durante los plazos que dispone el "Acuerdo por el que se establecen los lineamientos a que se sujetará la guarda, custodia y plazo de conservación del archivo contable gubernamental", que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de agosto de 1998, y deberán presentarlos ante las instancias normativas y fiscalizadoras que lo requieran, para efectos de seguimiento, control y auditoría.

9. Terminación y entrega de obras y acciones.

Toda vez que el proceso de ejecución queda bajo la total responsabilidad del ejecutor, éste deberá integrar un expediente final por obra o acción, que será auditable en cualquier momento, dicho expediente debe contener los siguientes documentos:

- Copia del Convenio Hábitat;
- Acta de entrega recepción de las obras ejecutadas o informe final de las acciones realizadas;
- Documentación justificativa: propuesta aprobada, Anexo Técnico (formato PH-01), proyecto ejecutivo, oficio de aprobación y anexos de modificación, de ser el caso;
- Documentación comprobatoria: originales de facturas, recibos, listas de raya, contratos y estimaciones de obra pagados, entre otros;
- Cédula resumen de la documentación comprobatoria de gasto, debidamente requisitada;
- Documentación técnica, incluida la Cédula de Información Básica por Proyecto (formato PH-06) que se presenta en el Anexo K, de estos Lineamientos, el proyecto ejecutivo o expediente técnico, los informes de supervisión, memoria fotográfica (con fotografías de antes, durante y después de las obras) o audiovisual y la bitácora de la obra. Documentos análogos correspondientes cuando se trate de proyectos o acciones, y
- Relación de beneficiarios (CIS, informes de hogares beneficiados y/o de capacitación instalada).

En las actas de entrega recepción se especificará que las obras están totalmente terminadas y que la comunidad se compromete a conservarlas y vigilar su correcta operación. Esta acta deberá estar firmada por el ejecutor y por un representante de: la instancia que recibe la obra o acción, del COPLADE y de la Delegación.

En la elaboración de las actas de entrega-recepción podrá participar la comunidad beneficiada por las acciones del Programa.

En el caso de las acciones realizadas, diferentes a obras, se elaborará un informe final que deberá estar firmado por el ejecutor, por un representante de la Delegación y por tres representantes de los beneficiarios.

Cuando exista inconformidad por cualquiera de los involucrados en cuanto a la firma del acta de entrega-recepción, el representante inconforme podrá firmar de forma condicionada, en su caso, y deberá justificar por escrito las razones de su firma condicionada y proponer una fecha para solventar las observaciones.

El Ejecutor enviará a las Delegaciones y al COPLADE, una copia de las actas de entrega-recepción de las obras y acciones concluidas. La Delegación remitirá a la UCGP una relación de estas actas.

Si al término del ejercicio existieran obras o acciones no concluidos en el tiempo programado, deberán levantarse las actas correspondientes a cada una de ellas, citando los trabajos realizados en el ejercicio presupuestal y los trabajos faltantes, así como los montos no ejercidos, mismos que serán reintegrados a la TESOFE los primeros cinco días hábiles de enero de cada ejercicio.

Las actas de entrega-recepción deberán ser formuladas antes de la fecha de entrega del cierre del ejercicio, de conformidad con las fechas límite que expida la DGPP en concordancia con las que emita la SHCP.

El expediente de documentación deberá permanecer en poder del ejecutor por lo menos cinco años y estar disponible para cualquier revisión y consulta por parte de cualquier instancia, social o gubernamental interesada, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.

10. Cierre del Ejercicio y Cuenta Pública

El COPLADE con apoyo de los Ejecutores, integrará el Cierre de Ejercicio para revisión y validación por parte de las Delegaciones, instancia que la remitirá en las fechas correspondientes a la UCGP y la DGPP, debidamente requisitado y en medios magnéticos.

Las Delegaciones conciliarán las cifras con el SIAFF. En la elaboración del Informe del Cierre de Ejercicio se utilizará el formato PH-04, que se presenta en el Anexo I, de estos Lineamientos.

Las Delegaciones serán las instancias responsables de recabar e integrar la información referente a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, con el apoyo del COPLADE, cumpliendo con las reglas, criterios y formatos que para los efectos establezca la SHCP.

La información y datos reportados en la Cuenta Pública deberán emanar de los registros del cierre del ejercicio. Es responsabilidad de las Delegaciones y del COPLADE, formular e

integrar una explicación amplia, en documento anexo, sobre las variaciones registradas tanto en inversión como en metas a nivel de obra o acción, con respecto a lo programado, modificado y ejercido.

Dichos reportes deberán remitirse a la UCGP y serán avalados con las firmas en todas sus hojas de los representantes de los Ejecutores, del Delegado y del COPLADE.

La inobservancia de estas disposiciones, limitará la ministración de subsidios federales en los términos de lo establecido en el Decreto del PEF.

11. Informes Institucionales

Los ejecutores del Programa presentarán a las Delegaciones, en los periodos que se indican y a partir de la fecha de aprobación del proyecto, los siguientes informes de avance físico y financiero:

- Informes mensuales de avance físico y financiero, durante los cinco días naturales posteriores al mes de que se trate, (utilizar el formato PH-03 que se presenta en el Anexo F);
- Informes trimestrales que contengan lo acumulado del avance físico y financiero de las obras o acciones, durante los cinco días naturales posteriores al término del trimestre de que se trate (utilizar el formato PH-03-A que se presenta en el Anexo G);
- Informes trimestrales de obras prioritarias durante los cinco días naturales posteriores al término del trimestre de que se trate (utilizar el formato PH-03-B que se presenta en el Anexo H), y
- Los demás informes sobre las obras y acciones que realizan en el marco del Programa, conforme lo determine la UCGP.

Las Delegaciones integrarán los reportes de los Ejecutores y remitirán la información a la UCGP, mediante el SIIPSO o cualquier otro medio que determine esta última, conforme a lo siguiente:

- Informes semanales de avance financiero, los días jueves de cada semana (formato PH-02);
- Informes mensuales de avance físico y financiero, durante los diez días naturales posteriores al mes de que se trate;
- Informes trimestrales que contengan lo acumulado del avance físico y financiero de los proyectos, durante los diez días naturales posteriores al término del trimestre de que se trate;
- Informes trimestrales de obras prioritarias, durante los diez días naturales posteriores al término del trimestre de que se trate, y
- Los demás informes sobre las obras y acciones que se realizan en el marco del Programa, conforme lo determine la UCGP.

El incumplimiento sobre la forma y contenido de estos reportes será objeto de retención de las ministraciones de subsidios, según lo establece el Decreto del PEF en su artículo 20.

12. Modalidades para la ejecución de obras

Los subsidios que se autoricen para propuestas de obra deberán observar lo establecido en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento. En esta ley se contempla la ejecución a través de dos modalidades: por administración directa o por contrato.

En las obras realizadas bajo la modalidad de administración directa se deberá observar lo siguiente:

- Los ejecutores realizan las obras contra los recursos previstos en la partida 4101 "Subsidios a la producción"; y, toda vez que incrementan el patrimonio de los beneficiarios, no se registrarán ante la Unidad de Inversiones de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP. Los proyectos ejecutivos y los expedientes técnicos, deberán contar con la aprobación técnica de las autoridades locales por materias, según sea el caso.
- En la ejecución de obras en las que se requiera la utilización de maquinaria y equipo de construcción y la aportación de ésta la realicen los propios ejecutores, los únicos cargos que deberán considerar por su utilización en la obra de que se trate, serán los correspondientes a mantenimiento menor, combustibles, lubricantes y llantas.
- La comprobación la deberá autorizar el ejecutor, a través del COPLADE; dichas obras deberán identificarse con un sello que indique "Operado PH". Anexo a la copia del recibo del subsidio, deberá contarse con una descripción de los conceptos y volúmenes de obra que corresponda a la documentación cobrada.
- Los Gobiernos Locales podrán realizar obra por administración directa siempre que posean la capacidad técnica y los elementos necesarios (maquinaria, equipo de construcción, personal técnico y mano de obra local).

En las obras que se realicen por contrato se deberá observar lo siguiente:

- Para convocar a una licitación, el ejecutor deberá contar invariablemente con el número de expediente, la propuesta autorizada con Anexo Técnico, la aprobación de la misma y el proyecto ejecutivo o expediente técnico.
- Los ejecutores solo podrán modificar el proyecto ejecutivo o expediente técnico y los conceptos de obra y sus especificaciones, con anuencia de la Delegación.
- Es responsabilidad del ejecutor otorgar el anticipo y supervisar su correcta aplicación, así como las correspondientes amortizaciones.
- Para efecto de las Delegaciones, los recursos se administrarán por calendario de disponibilidades y de acuerdo a propuestas autorizadas y no de avance de obras y acciones, por lo que se liberarán con base en las necesidades que plantee el ejecutor, con la única restricción de que éste, bajo su responsabilidad, no tenga disponibilidades en la(s) cuenta(s) abierta(s) para el manejo de subsidios en la entidad.

13. Vigilancia y Control del Proceso de Ejecución.

Para la vigilancia y control de los recursos de Programas financiados con subsidios de la SEDESOL asignados a ejecutores en las Entidades Federativas, la Contraloría Estatal convendrá con la Secretaría de la Función Pública (SFP), un programa de trabajo con las actividades que permitan garantizar el cumplimiento de las disposiciones aplicables.

En caso de que se detecten desviaciones o incumplimiento de lo convenido, la Contraloría Estatal comunicará dicha situación a la SFP, a la Delegación y al COPLADE, a efecto de que se apliquen las medidas preventivas y correctivas necesarias, debiendo realizar el seguimiento correspondiente.

Como apoyo a las Contralorías Estatales y con el propósito de coadyuvar a las acciones de vigilancia y control, el Ejecutor otorgará proporcionalmente, a dichas instancias de control, el 2 al millar del total de los recursos federales y locales destinados a obras que se ejecuten por administración directa. El cálculo se hará con base en las propuestas aprobadas.

Para lo indicado en el párrafo anterior, se deberá señalar como beneficiario al titular de la Contraloría Estatal y como concepto de gasto "Control y Vigilancia".

En cuanto a las obras que se ejecuten por contrato, se está sujeto a lo señalado en la Ley Federal de Derechos, es decir, se deberá retener a los contratistas el 5 al millar del importe de sus estimaciones de obra, dichos recursos serán entregados a la Contraloría Estatal de conformidad con el procedimiento establecido para tal fin. No será aplicable en esta modalidad el 2 al millar, a efecto de no caer en duplicidades.

Los recursos no utilizados por las Contralorías Estatales al término del ejercicio fiscal, se reintegrarán a la TESOFE conforme a las normas aplicables.

VIII. CONSIDERACIONES OPERATIVAS POR MODALIDAD DEL PROGRAMA

1. Superación de la Pobreza Urbana

Los proyectos y acciones de estas modalidades, así como aquellas acciones de capacitación que se convengan con otras instituciones, se realizarán preferentemente en los Centros de Desarrollo Comunitario.

En las acciones de servicio comunitario donde participen Adultos Mayores, el apoyo se entregará a mes vencido durante el periodo que presten sus servicios a la comunidad. Los servicios prestados deberán ser realizados preferentemente en Lecherías de LICONSA, Centros de Desarrollo Comunitario y Casas o Centros de Atención Infantil, entre otros.

Los Gobiernos Locales, como Ejecutores, deberán considerar que las condiciones de elegibilidad a que deberán sujetarse los jóvenes provenientes de las escuelas de educación superior, para apoyar la prestación de su servicio social en las zonas de atención prioritaria, serán las siguientes:

- Deberán acreditar su calidad de estudiantes o egresados de instituciones de educación superior, que cuenten con el reconocimiento oficial de las autoridades competentes;
- Deberán haber cubierto los créditos y requisitos académicos para la prestación de su servicio social que determinen sus correspondientes instituciones educativas, y
- Deberán manifestar por escrito su conformidad para participar en tareas vinculadas con el desarrollo comunitario en las zonas de atención prioritaria, en los términos que señalen las Delegaciones.

Las Delegaciones y los Ejecutores deberán supervisar que los prestadores de servicio social de las instituciones de educación superior cumplan con el servicio en los términos señalados en la normatividad aplicable; promoverán su participación en la elaboración del autodiagnóstico y del plan de desarrollo comunitario de las zonas de atención prioritaria, así como en otras acciones que apoyen el desarrollo de la comunidad.

En el caso de acciones para la titulación de activos inmobiliarios, el tope máximo del apoyo federal no excederá de \$2,500.00 (dos mil quinientos pesos 00/100 m. n.) por hogar en situación de pobreza patrimonial. Este apoyo se otorgará a quienes acrediten el derecho a la titularidad del inmueble que habitan. No se apoyará la titulación de terrenos.

Integración de expedientes técnicos

Para cada acción autorizada, el ejecutor integrará un expediente técnico que deberá contener la siguiente información:

- Descripción de la acción a desarrollar, incluyendo objetivo, metas, beneficiarios, planos de macro y micro localización.
- Presupuesto detallado especificando unidades de medida, importes unitarios y totales a precios actuales.
- Calendario de ejecución de las acciones, sin rebasar el ejercicio fiscal.
- Si la obra o acción incluye rehabilitación o adecuación de un espacio físico, deberá incluir descripción técnica de la obra (plano o croquis, volúmenes y costos). Si se refiere a capacitación o formación debe incluir un programa didáctico (objetivo, contenido, estrategias de enseñanza-aprendizaje, recursos didácticos y evaluación).
- De ser necesario, los permisos y autorizaciones aplicables.
- De ser el caso, copia de la credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM).

Para el caso de las acciones de OSC's se complementará con la documentación que marque la convocatoria.

2. Oportunidades para las Mujeres

Casas de Atención Infantil (CAI)

El modelo CAI-Hábitat consiste en brindar a las madres trabajadoras o que participan en procesos de capacitación, un espacio de atención y educación para sus hijas e hijos de entre 18 meses y 6 años de edad.

En las Casas de Atención Infantil, bajo el cuidado de una Madre Educadora y una Asistente, los niños(as) realizan diversas actividades lúdicas y recreativas, de manera individual y colectiva; cubren sus necesidades básicas de descanso, alimentación y formación de hábitos, en un ambiente de respeto, libertad y comprensión que favorece su desarrollo integral y donde se garantiza su estancia en condiciones óptimas de higiene y seguridad.

La SEDESOL proporcionará los materiales donde se detallan los propósitos, la filosofía y los procedimientos para la operación de las CAI.

La instancia ejecutora del Modelo CAI-Hábitat será una OSC con reconocimiento en la región o en el estado. Asimismo, podrá serlo el ayuntamiento o alguna instancia pública local. En ambos casos se requiere que para el desempeño eficiente de sus funciones, la instancia ejecutora cuente con los servicios de tres profesionales titulados en las áreas de Trabajo Social, Educación Preescolar y Psicología, respectivamente.

La instancia ejecutora deberá considerar los siguientes aspectos para la operación de las CAI:

- Cada CAI deberá tener capacidad para atender un máximo de 15 niños y niñas.
- Los niños y las niñas serán aceptados en las CAI si su edad está comprendida entre los 18 meses y los 6 años de edad y no presentan necesidades especiales de cuidado y aprendizaje.
- El lugar donde se provea la atención deberá ser seguro, confortable y proporcionar estimulación temprana, educación y valores, alimentación balanceada y vigilancia en su crecimiento.
- Se considera a la Madre Educadora como núcleo principal para lograr el óptimo funcionamiento de la CAI, por lo que deberá: ser residente de la comunidad y mayor de 18 años; ser reconocida por la comunidad como una persona honesta y participativa, y estar en condiciones de destinar a la CAI el tiempo equivalente a una jornada normal de trabajo, así como aprobar el proceso de selección que consiste en una entrevista a profundidad y un examen psicológico.
- Las madres de los niños(as) atendidos aportarán una cuota mensual de recuperación por niño(a) que será utilizado para costear el abasto de alimentos, sufragar los costos de operación y mantenimiento de la CAI, adquisición y/o reposición de algunos materiales para el trabajo cotidiano de los niños(as), así como para reconocer el servicio de atención y cuidado infantil prestado por la Madre Educadora y la Asistente.
- La adquisición de un seguro de grupo contra accidentes, el cual se financiará a través de las cuotas de inscripción.

Características físicas básicas requeridas para las CAI:

- Contar con espacio suficiente y áreas para que niños y niñas se desplacen, jueguen y realicen actividades propias de su edad.
- Disponer de agua potable, energía eléctrica y servicios sanitarios.
- Posesión legal del inmueble, o bien autorización por escrito del propietario legal, o residente para la instalación de una CAI por lo menos durante 2 años.
- Las adecuaciones a las CAI se realizarán sobre la base de los acuerdos con los Ejecutores, considerando lo establecido en los materiales para la operación de las CAI.

Para operar el Modelo CAI-Hábitat, el ejecutor será responsable de realizar las siguientes tareas:

- Identificar, junto con los habitantes de las colonias, la casa donde se puede ofrecer el servicio.
- Seleccionar, entre los miembros de la comunidad, a las Madres Educadoras (ME) y Asistentes.
- Capacitar y brindar formación permanente a las ME y Asistentes.
- Promover la constitución y asesorar al Comité de Madres y Padres de Familia (CMPF).
- Coordinar que se realicen las adecuaciones a las viviendas donde se brinde el servicio y proveer de equipamiento y material didáctico a cada CAI, con los recursos proporcionados por el Programa Hábitat.
- Realizar las gestiones institucionales necesarias (convenios) para apoyar las tareas vinculadas con la nutrición, el cuidado de la salud y la seguridad, así como el servicio médico para los niños y las niñas de la CAI.
- Supervisar la operación de cada CAI y brindar seguimiento formativo a la ME, su Asistente y eventualmente al CMPF.
- Revisar y distribuir los menús alimenticios, acompañar a la ME en la aplicación del programa educativo que se implemente en las CAI y dar seguimiento al desarrollo integral de los niños y de las niñas beneficiados.
- Evaluar permanentemente los resultados de su propio desempeño en la operación del Modelo y concertar, en caso, el incremento de matrícula de infantes atendidos o por el contrario, el cierre de alguna CAI.
- Sistematizar sus propias experiencias y promover que así también lo hagan las comunidades donde opera el Modelo CAI-Hábitat.
- Establecer mecanismos para complementar los recursos necesarios para asegurar el debido funcionamiento de la CAI.

- Tomar las provisiones necesarias para asegurar la autosostenibilidad de las CAI.

En el presente ejercicio fiscal se podrá subsidiar a aquellas Organizaciones de la Sociedad Civil que recibieron en 2003 apoyo para la selección, capacitación, asesoría técnica y supervisión de las Casas de Atención Infantil, toda vez que:

- Sean avaladas por el Municipio;
- Se hayan ajustado al modelo CAI-Hábitat;
- Demuestren el cumplimiento de las metas establecidas para 2003, y
- Acaten las disposiciones vigentes en la normatividad.

Es importante que la OSC prevea oportunamente la obtención de recursos para los siguientes ejercicios fiscales, que les permitan asegurar la autosostenibilidad de las CAI.

Los expediente técnicos de los proyectos de Oportunidades para las Mujeres deberán contener los mismos documentos señalados para la modalidad Superación de la Pobreza Urbana.

3. Mejoramiento de Barrios

Selección de proyectos

Los proyectos que serán apoyados en la modalidad de Mejoramiento de Barrios, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- Estar contemplados en la apertura programática de la modalidad.
- Estar ubicados en áreas consideradas para desarrollo urbano en los planes y programas vigentes de desarrollo urbano y uso del suelo de los centros de población.
- Contar, en los casos que se requiera, con dictamen de la autoridad competente sobre la aptitud del suelo para desarrollo urbano.
- Cuando se requiera para su construcción de un lote o terreno (Centro de Desarrollo Comunitario o Centros Deportivos) deberán contar con título de propiedad o permiso del titular (requisito que debe cubrir el ejecutor).
- Cuando se trate de acciones de pavimentación de calles, vialidades o accesos para el transporte urbano, las obras que se realicen deben de contar previamente con infraestructura de agua potable, alcantarillado y obras inducidas, a menos que las mismas estén incluidas como parte del paquete de obras autorizadas y que se realicen de manera simultánea y coordinada.
- Los proyectos para construcción y equipamiento de Centros de Desarrollo Comunitario, deberán considerar los siguientes lineamientos:

Tipo	Superficie (m2)	Rangos de Inversión (\$)	Acciones Consideradas
A	501 o más	1,500,000	B+C+, Plaza cívica Teatro al aire libre Áreas verdes Cine de Barrio
B	151-500	450,000 1,500,00	C+ Consultorio médico Biblioteca Farmacias Lavadoras comunitarias Tortillería
C	70-150	210,000 450,000	Salones Oficinas administrativas Sala de usos múltiples Sanitarios Tele aula

• Se podrán realizar proyectos de mejoramiento y desarrollo vecinal, propuestos por los Comités Vecinales o de Barrio registrados en el municipio, hasta por un monto federal de \$10,000.00 por proyecto. En estos proyectos la contraparte local (50%) será aportada por los beneficiarios del proyecto a través de mano de obra o productos en especie utilizados en el mismo.

Integración de expedientes técnicos

Para cada obra o acción autorizada, el ejecutor integrará un expediente técnico que, para dar cumplimiento a lo que establecen las Reglas y estos Lineamientos Específicos, deberá contener la siguiente información:

- Memoria descriptiva del proyecto; plano de localización y planos de detalle, los volúmenes, costos y programa de obra.
- Dictámenes de las áreas normativas competentes como la autoridad estatal y local normativa del desarrollo urbano.
- La evaluación social del proyecto relación beneficio-costos, individuos beneficiados, ampliación de coberturas o incremento de niveles de servicio.
- Documento que garantice la aportación de los recursos en monto y tiempo para la construcción del proyecto, compromiso de los beneficiarios y/o del organismo operador que recibe la obra de sufragar los gastos de operación y mantenimiento.
- Para las obras que así lo requieran, contar con la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) aprobada o el dictamen ambiental de la autoridad competente.

- Los permisos y licencias de construcción requeridos.

Criterios para la determinación del número de beneficiarios

- En las obras y acciones en que se identifican beneficiarios, como en la construcción de redes de agua potable y alcantarillado, pavimentación de calles, construcción de guarniciones y banquetas, se deberán contabilizar como beneficiarios todas las personas o familias que se benefician con las obras.
- En las obras y acciones en que no es posible identificar beneficiarios como en la construcción de accesos viales, centros de desarrollo comunitario y centros recreativos y deportivos, los beneficiarios se definirán de acuerdo a lo siguiente:
 - Para la construcción de acceso viales a colonias o polígonos incomunicados o de muy difícil acceso, los beneficiarios serán todos los habitantes de la colonia o polígono.
 - Para la construcción de accesos viales a colonias o polígonos que ya cuentan con vías de comunicación y la construcción o mejoramiento de vialidades primarias, los beneficiarios serán los habitantes que ocupen una franja de 200 m a cada lado del acceso o vialidad.
 - Para Centros de Desarrollo Comunitario, áreas deportivas, recreativas y parques, los beneficiarios corresponderán a las personas que habitan en un radio de 700 m alrededor de la obra realizada.

Acciones de Construcción, Rehabilitación y Equipamiento en Apoyo a los Adultos Mayores

a) Estancias o Casas de Día para Adultos Mayores

Las estancias o casas de día son espacios de convivencia para los adultos mayores, en donde podrán desarrollar diversas actividades, como pueden ser talleres, cursos, pláticas, caminar, lectura, juegos, cine, televisión, acceso a Internet, comer o bañarse, entre otras.

Los Gobiernos Locales, a través de los organismos que determinen, serán los responsables de operar las estancias o casas de día para adultos mayores. El apoyo de la SEDESOL será para acciones de construcción, rehabilitación y equipamiento, en los términos de las Reglas.

El prototipo de las estancias o casas de día deberán tener, aproximadamente, una superficie de terreno no mayor a 240 m² y una superficie construida de 130 m². Asimismo, su equipamiento deberá incluir como mínimo lo siguiente: área de administración y control; vestíbulo; dispensario médico; salón de usos múltiples; bodega; sala de televisión; cocineta; comedor; sanitarios para mujeres y para hombres; baños para mujeres y para hombres; patio de servicio, y jardín.

b) Equipamiento para Viviendas en Comodato para Personas Adultas Mayores

La vivienda en comodato para personas adultas mayores, en forma de pie de casa, comprende como mínimo una recámara, cocina, baño y patio de servicio. La vivienda será proporcionada por instituciones de vivienda, federales o locales y, en su caso, por las OSC, previo acuerdo para ello.

El apoyo que prestará la SEDESOL, al que se le adicionará la contraparte local, se destinará al mobiliario necesario para que la vivienda cuente con las condiciones necesarias para que el adulto mayor pueda vivir en condiciones dignas. El equipamiento tipo mínimo que deberá contener el pie de casa comprende: cama individual, buró, clóset, televisor, sillón individual, calentador, refrigerador, estufa, fregadero y ante comedor.

c) Villas o Asilos para Adultos Mayores

Las villas son espacios destinados proporcionar vivienda digna, esparcimiento y trato digno a adultos mayores que no cuenten con un lugar para vivir y que no requieran cuidados especiales y continuos por parte del personal que trabaja en la villa. Están diseñadas para que los adultos mayores puedan tener actividades cotidianas fuera de las mismas.

Los asilos para adultos mayores son instalaciones destinadas a proporcionar vivienda digna y cuidados geriátricos a adultos mayores que los requieran.

Los Gobiernos Locales, a través de los organismos que determinen, serán los responsables de operar las villas y asilos para adultos mayores. El apoyo de la SEDESOL será para acciones de construcción, rehabilitación y equipamiento, en los términos de las Reglas.

El prototipo de las villas o asilos para adultos mayores deberán tener, aproximadamente, una superficie de terreno no mayor de 528 m² y una superficie construida de 300 m².

Asimismo, su equipamiento deberá incluir como mínimo lo siguiente: vestíbulo y recibidor; área de administración y control; cocina; comedor; salón de usos múltiples; pasillo; enfermería; sala de lectura; dormitorios (incluyen cama, buró, clóset y sillón); sanitarios para mujeres y para hombres; baños para mujeres y para hombres; área de lavado; jardín (incluye mesas y sillas especiales), y andador peatonal.

4. Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental

Los proyectos, obras o acciones orientadas al Ordenamiento del Territorio deberán contar con el visto bueno de la unidad de Protección Civil municipal, mientras que las orientadas al Mejoramiento Ambiental, con el visto bueno de la autoridad ambiental municipal. Cuando sea el caso, se requerirá el visto bueno de las autoridades de desarrollo urbano y de la Comisión Nacional del Agua.

a) Ordenamiento del Territorio

Las acciones orientadas a ordenamiento del territorio deben de considerar el tipo de riesgo que permitan identificar, en cada una de las zonas de atención prioritaria y su área de influencia, el tipo y grado de riesgos existentes, las zonas de riesgo mitigable y no mitigable, las edificaciones y los hogares expuestos a diferentes niveles de vulnerabilidad.

Lo anterior con el objetivo de identificar y determinar las prioridades aplicables a la realización de acciones de prevención, incluyendo las relacionadas con la educación y sensibilización en la materia, con las posibles obras de mitigación de riesgos y con la recomendable reubicación de las familias asentadas en zonas de riesgo no mitigable.

Según corresponda al tipo de acción, los expedientes técnicos deberán de considerar, al menos, los siguientes aspectos:

- Términos de referencia elaborados por la Subsecretaría para los estudios y mapas de riesgo (cuando se trate de propuestas para ordenar el uso del suelo, los términos de referencia los elaborará el ejecutor).
- Convenio o Contrato.
- Diagnóstico o dictamen de riesgos.
- En el caso de estudios de riesgos y propuestas para ordenar el uso del suelo, el cronograma de actividades que incluya las fechas de entrega de los reportes parcial y final.
- Carta compromiso por parte de la instancia ejecutora de promover la incorporación de las recomendaciones derivadas de las propuestas para ordenar el uso del suelo a los ordenamientos locales que regulan el uso del suelo (planes, programas y reglamentos aplicables).
- En el caso de cursos y talleres, un reporte final en el que se especifique su convocatoria, contenido, material didáctico, duración y evaluación de las y los asistentes.
- Justificación técnica en aquellos casos en que las obras de mitigación de riesgos se localicen fuera del perímetro de las zonas de atención prioritaria.
- En el caso de obras, lo estipulado en la modalidad de Mejoramiento de Barrios.
- Consentimiento por escrito de las familias sujetas a reubicación.
- Dictamen o recomendación de la reubicación emitida por la unidad de Protección Civil municipal.
- Dictamen de aptitud del suelo para reubicación de familias.
- Carta compromiso de titulación de lotes o viviendas en beneficio de las familias reubicadas.
- Cédulas de información socioeconómica, informes de hogares beneficiados o informe de capacidad instalada, cuando proceda.

b) Mejoramiento Ambiental

Las acciones orientadas a mejoramiento ambiental estarán enfocadas a promover o difundir entre la comunidad las prácticas más adecuadas para la disposición de la basura, al desazolve o saneamiento de los cauces urbanos, el saneamiento y limpieza de barrancas, y la forestación o reforestación de las áreas recuperadas de los cauces como consecuencia de los desazolves o limpiezas realizadas.

Asimismo, acciones orientadas a prevenir el deterioro del medio y los riesgos a la salud pública producidos por la disposición inadecuada de desechos domésticos, con la recolección, el almacenamiento, el transporte, el tratamiento o la disposición de residuos.

Según corresponda al tipo de acción, los expedientes técnicos deberán de considerar, al menos, los siguientes aspectos:

- Memoria descriptiva del proyecto; plano de localización y planos de detalle, los volúmenes, costos y programa de obra.
- Dictámenes de las áreas normativas competentes como la autoridad estatal y local normativa del desarrollo urbano.
- La evaluación social del proyecto relación beneficio-costos, individuos beneficiados, ampliación de coberturas o incremento de niveles de servicio.
- Documento que garantice la aportación de los recursos en monto y tiempo para la construcción del proyecto, compromiso de los beneficiarios y/o del organismo operador que recibe la obra de sufragar los gastos de operación y mantenimiento.
- Los permisos, dictámenes y licencias requeridas de acuerdo con la normatividad aplicable.
- Cédulas de información socioeconómica, informes de hogares beneficiados o informe de capacidad instalada, cuando proceda.

c) Acciones de Apoyo a la Población en Situaciones de Emergencia Originadas por Desastres Naturales.

Una vez que la Secretaría de Gobernación haya emitido la declaratoria de desastre, la SEDESOL podrá apoyar —mediante cualquiera de las acciones autorizadas por las Reglas de Operación— a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad establecida en las Zonas de Atención Prioritaria.

Para llevar a cabo la entrega expedita de los subsidios, la Delegación se coordinará con las instancias competentes.

Dependiendo del grado de afectación, las áreas o polígonos urbanos impactados por desastres naturales que no habían sido considerados con anterioridad como Zonas de Atención Prioritaria del Programa, eventualmente podrían ser consideradas como tales, previo análisis y evaluación de los daños y la correspondiente autorización de la Subsecretaría.

Para llevar a cabo acciones de apoyo a la población en situación de vulnerabilidad a raíz de un desastre, incluidas las de equipamiento de los hogares afectados, será necesario el visto bueno de la Subsecretaría.

En todos los casos, la combinación de apoyos federales no deberá ser mayor al equivalente de \$5,000.00 (cinco mil pesos 00/100 m. n.) por hogar.

5. Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat

La SEDESOL alentará y apoyará la creación de las Agencias de Desarrollo Hábitat en cada una de las ciudades del Programa.

Si en alguna ciudad existen instancias u organizaciones ya creadas sin fines de lucro preponderantemente y con objetivos similares a los de la modalidad de Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat, tales como los organismos descentralizados de la administración pública estatal y municipal dedicados al desarrollo de la ciudad, los consejos o comisiones consultivas de planeación, los consejos asesores de desarrollo urbano, las asociaciones o sociedades civiles dedicadas al desarrollo de la ciudad, entre otros, la SEDESOL las reconocerá como Agencias de Desarrollo Hábitat, siempre y cuando estas instancias cuenten con la participación de los sectores público, privado y social y cumplan lo señalado en los numerales 5.1 y 5.2 de este apartado.

La SEDESOL revisará la documentación soporte para verificar su congruencia con las Reglas.

De no existir dichas instancias u organizaciones, la SEDESOL promoverá y apoyará la creación y operación de Agencias de Desarrollo Hábitat de acuerdo con lo siguiente:

- Se constituirán como organizaciones sin fines de lucro preponderantemente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, preferentemente bajo la figura jurídica de asociación civil, con el propósito de ejecutar las acciones señaladas en el numeral 5.2. de este apartado.
- Deberán protocolizar ante notario público su Acta Constitutiva y los Estatutos de su asociación. Estos instrumentos deberán definir las responsabilidades de los asociados y de su Consejo Directivo.
- La Asamblea de asociados deberá sesionar regularmente (por lo menos una vez cada tres meses).
- En la Asamblea y en el Consejo Directivo de la Agencia participarán agentes relevantes de los sectores público, privado y social. Ninguno de los sectores constituirá mayoría absoluta.
- Una vez constituidas las Agencias, la SEDESOL las registrará con base en lo señalado en el numeral 5.1 de este apartado.

5.1 Mediante solicitud formulada por los Gobiernos Locales respectivos, la SEDESOL registrará formalmente a las Agencias de Desarrollo Hábitat de cada ciudad como instancias dedicadas a apoyar e impulsar las tareas de planificación, promoción, concertación, difusión y educación del desarrollo económico, social y urbano.

La solicitud deberá de ser acompañada por la siguiente documentación:

- Acta constitutiva
- Estatutos
- Escritura Pública o Acta Notarial
- Objeto

- Composición sectorial
- Estructura operativa y
- Programa de trabajo.

4.5.2. Ejemplo de Programa de Desarrollo Comunitario. León, Gto.

Se presentará el ejemplo de un Programa de Barrios realizado en la ciudad de León, Gto., por el Instituto Municipal de Planeación de León (IMPLAN).

¿Qué es un programa de Desarrollo Comunitario?

Un programa de desarrollo comunitario es una serie de propuestas que establece el gobierno local en conjunto con los deseos, necesidades e intereses de la población de una determinada zona de la ciudad.

Así se establece un flujo doble de comunicación que permite entender mejor la problemática y otorgar mejores soluciones que contribuyan a dignificar y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Esquema de trabajo

Se realizaron dos foros de consulta, donde se han involucrado a personas representativas de toda la zona. La primera reunión fue realizada el 31 de Julio del 2001 en la escuela primaria de la colonia y en ella asistieron:

Pbro. Amando Rodríguez Mena S.D.B.
P. Baltazar Rodríguez Zamora S.D.B.
Arq. Rafael Antonio Guzmán Ascencio
Sr. Margarito Saldaña Vallejo
Sr. José Luis Duarte Plasencia
Sr. Juan Eduardo Gómez Hernández
Prof. José Manuel Jiménez Villanueva
Prof. Enrique Lucas Reyes
Sr. José Luis Flores

Se realizaron cuestionarios con preguntas abiertas sobre las cualidades y defectos que actualmente tiene el barrio.

La segunda reunión fue realizada en las instalaciones de la Casa Don Bosco el 8 de Agosto del 2001 y contó con la asistencia de 42 personas representates de varias dependencias y sectores del barrio. La problemática fue resumida en los siguientes aspectos:

PROBLEMAS Y RIESGOS**Desarrollo Económico:**

Falta de capacitación para trabajos.
Organización de la canasta básica.
Falta de fuentes de trabajo.

Vida Comunitaria:

Desintegración Familiar
Falta de Centros Comunitarios
Venta de Droga
Pandillerismo
Falta de higiene en viviendas
Falta de espacios para misas y catequesis
Falta de espacios para el deporte y esparcimiento
Falta de Seguridad

Educación:

Apatía para el estudio
Falta de centros educación personas mayores (INEA)
Irresponsabilidad de los padres con los estudios de sus hijos
Falta de Centros del Saber
Falta de escuelas secundarias
Mejora de instalaciones y equipo de cómputo de las escuelas

Sustentabilidad para el desarrollo:

Mejora del Medio Ambiente
Reforestación
Recolección de basura

Infraestructura para el desarrollo: Pavimentación

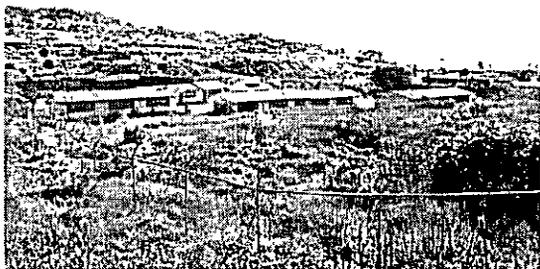
Mala iluminación en calles
Mejora en el estado físico de las casas
Regularización de predios
Solución de afectaciones por cauce de arroyos

Después de hacer el análisis de la problemática se encuentra que respecto a los aspectos arquitectónicos los espacios mas necesarios a crear son :

- 1.- Áreas verdes / esparcimiento
- 2.- Reforestación
- 3.- Andadores / Ciclopistas
- 4.- Talleres de oficios / muros exposición
- 5.- Salón de usos múltiples
- 6.- Centro de asistencia médica, permisos-trámites
- 7.- Centro del Saber
- 8.- Mercado informal / Tianguis
- 9.- Mobiliario urbano

DIAGNÓSTICO

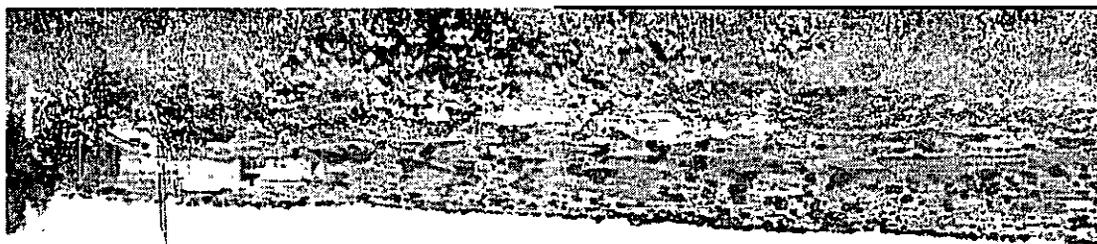
Áreas de donación aprovechables :



Escuela Primaria / Área libre



Templo en Construcción



CEPOL / Área Libre



Minideportiva / Área Libre



Arroyo / Nueva Presa

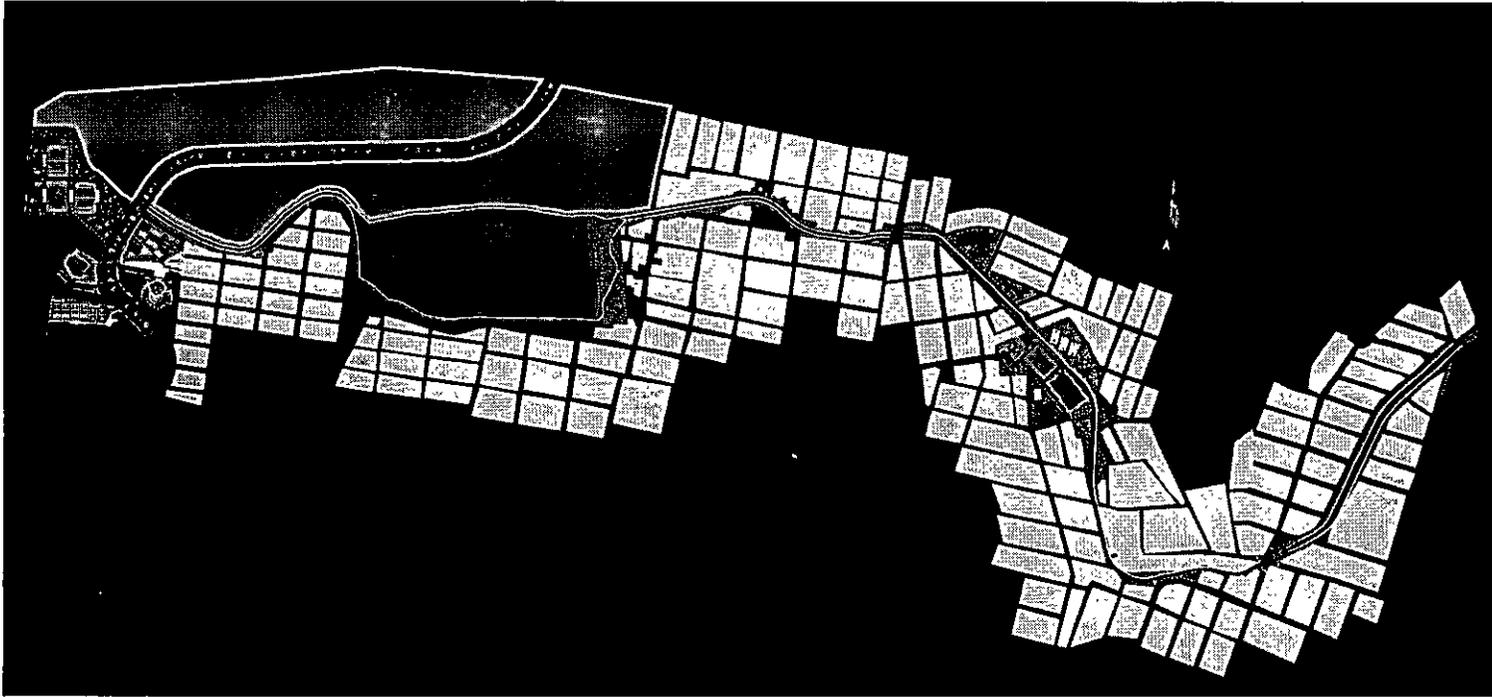
PROYECTO

El proyecto se crea a partir de la conformación de dos polos de desarrollo (equipamiento) que son conectados por un parque lineal (canal del arroyo mariches).

De esta manera se genera un recorrido que puede ser disfrutado por toda la población y en donde en un punto intermedio se ubica el futuro vaso contenedor o presa mariches.

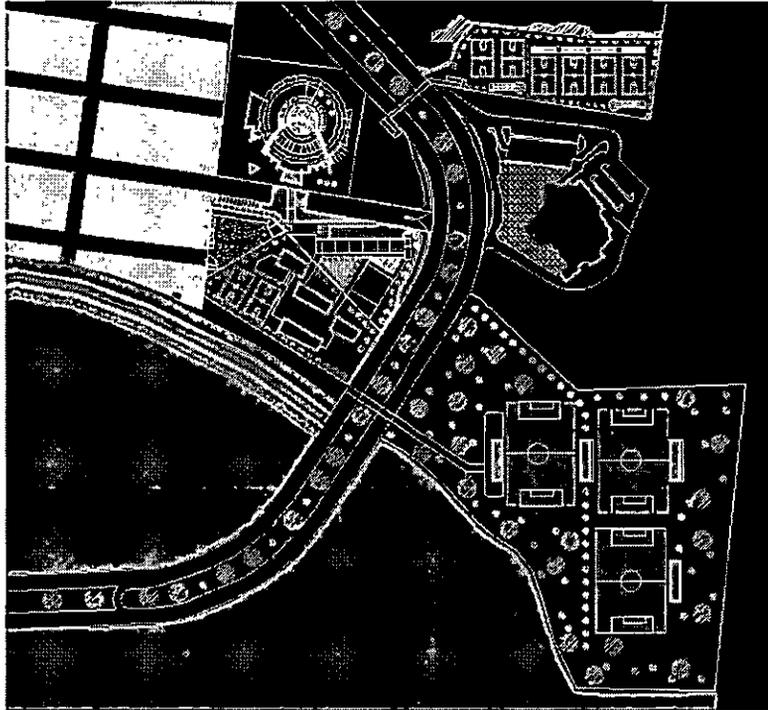
Se busca la utilización de todas las áreas restantes de donación para dotar del equipamiento propuesto, así como la reforestación y creación de áreas verdes, deportivas y de esparcimiento.

Propuesta:

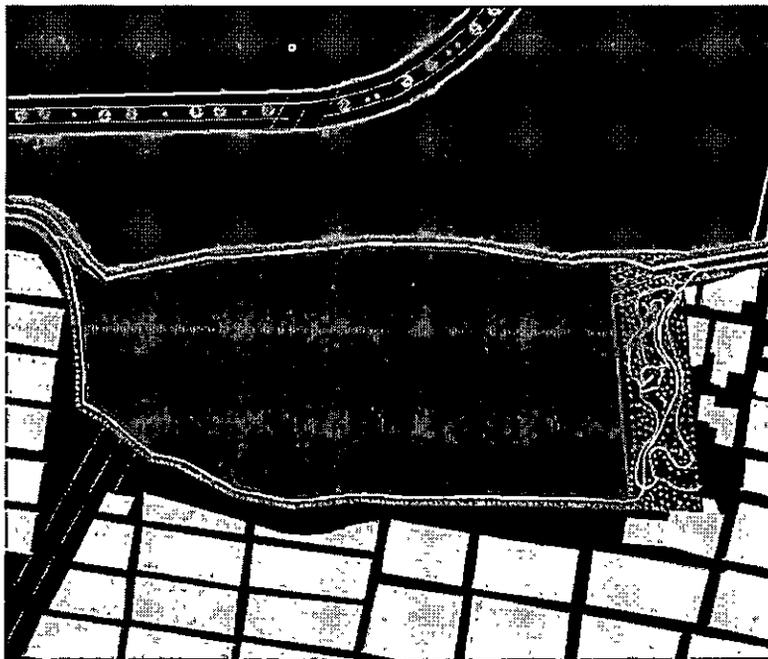


Planta de conjunto

AREA A. Minideportiva / Talleres / Templo / Escuela / CEPOL.



AREA B. Vaso Contenedor (presa) / Andadores parque lineal.



AREA C. Minideportiva / Centro del Saber

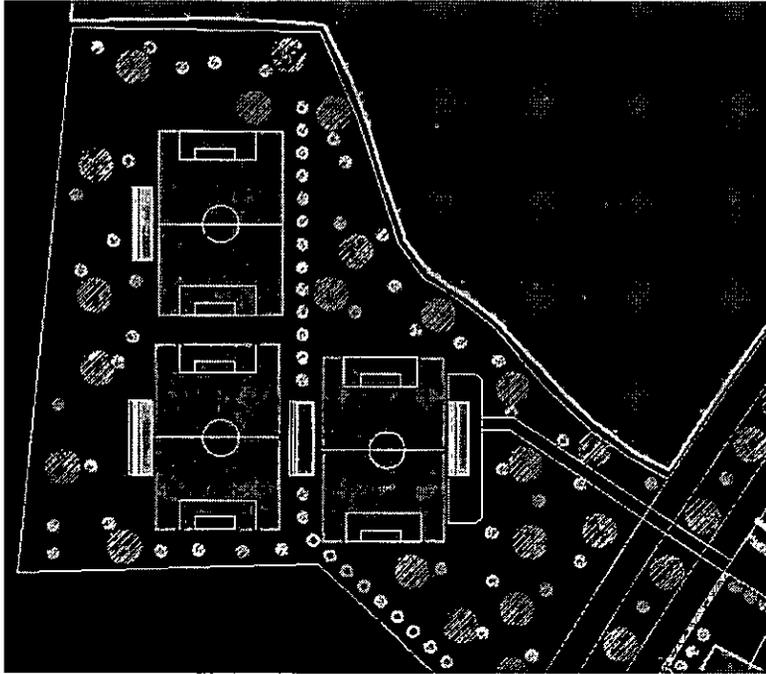


Centro Comunitario. Talleres de oficios + Módulo de atención + Salón de usos múltiples

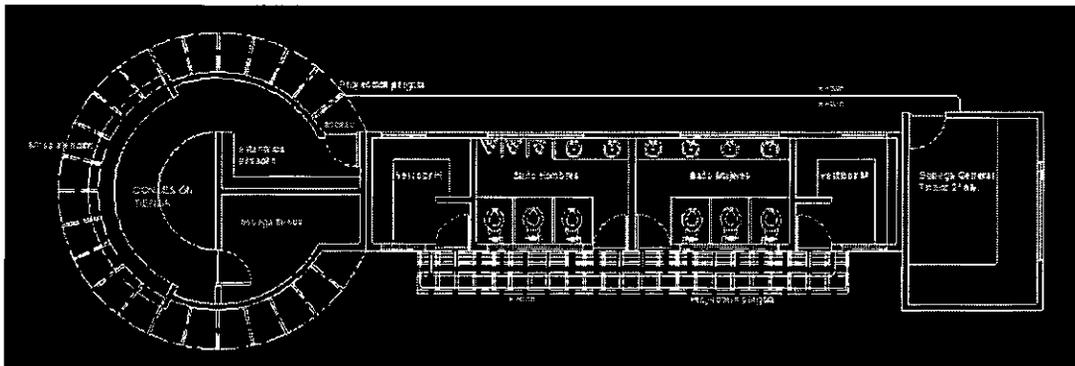


Planta de Conjunto

Canchas deportivas. Canchas fútbol. Área donación CEPOL.

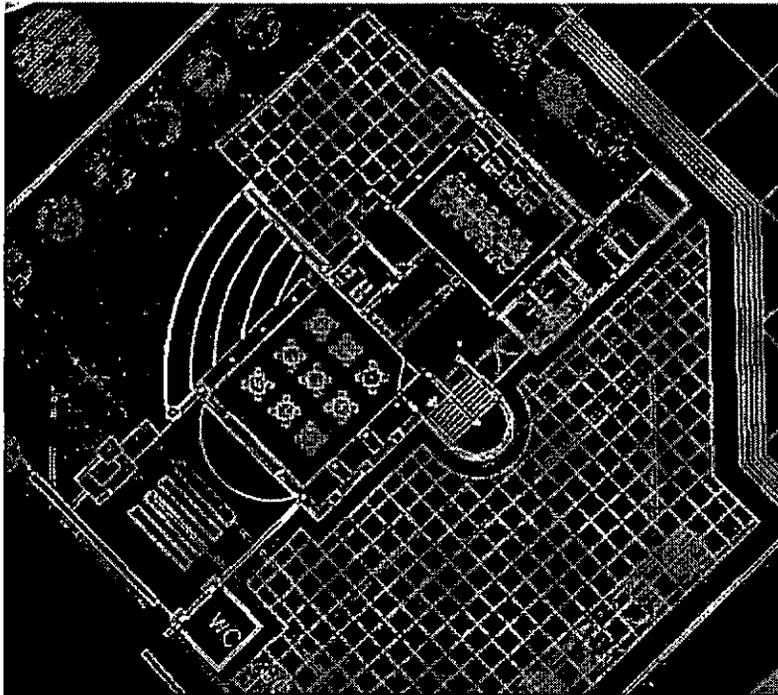


Módulos de servicios. Módulo de Servicios (tienda + vestidores + baños)



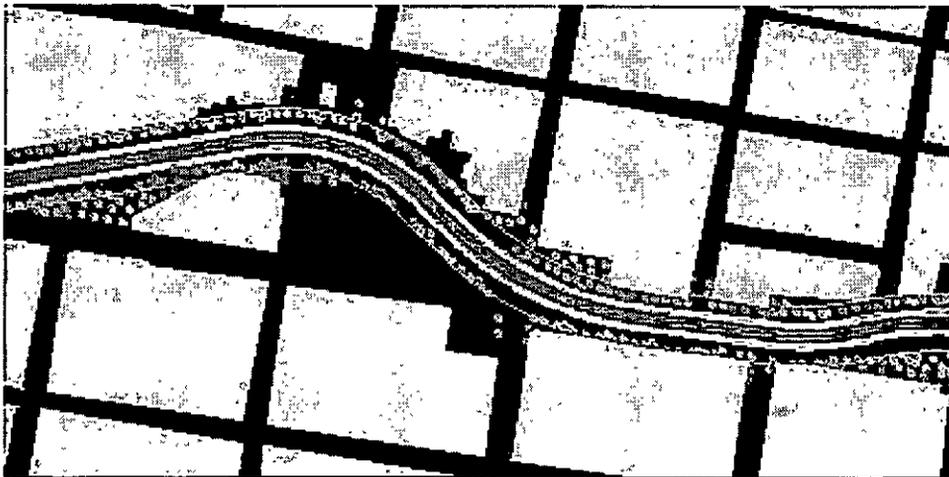
Planta arquitectónica

Centro del saber



Planta Arquitectónica

Parque lineal / Andadores



Planta arquitectónica de un tramo.

4.6. Fondo Hábitat.

Todos los mexicanos deseamos un desarrollo humano y social en armonía con el entorno espacial que nos rodea.

Para lograr este desarrollo, tenemos que valorar el hábitat en el que interactúa nuestra sociedad.

El territorio es el soporte de nuestras actividades, debemos considerarlo como un recurso de gran valor para nuestra generación y para la de nuestros hijos.

Diagnóstico

El territorio urbano del país presenta distintos grados de urbanización y se caracteriza por:

- Áreas con un alto potencial de desarrollo económico
- Áreas con enormes limitaciones y carencias en su infraestructura básica y de servicios.
- Ambas son susceptibles de determinarse como territorio urbano con grandes oportunidades que requieren de un marco de actuación orientado al fortalecimiento de las ciudades y al mejoramiento de la calidad de vida de su población.

El PNDU-OT contempla la instrumentación del Programa Hábitat

Misión

Conformar un marco estratégico de actuación institucional para integrar un sistema urbano coherente, articulado y que corresponda a las nuevas dinámicas espaciales y congruente con las estrategias del desarrollo regional y todos aquéllos mecanismos que permitan la sustentabilidad del territorio,

Objetivo

Integrar un Sistema Urbano Nacional en sinergia con el desarrollo regional y en condiciones de sustentabilidad.

Principios de actuación institucional

Para cumplir con esta misión, el PNDU-OT 2001-2006 promueve cuatro principios de actuación institucional en ciudades y zonas metropolitanas y la aplicación del Fondo Hábitat [FH] como elemento materializador del programa.

- Gobernabilidad territorial
- Competitividad económica

- Cohesión social y cultural
- Planificación y gestión urbana

¿Cómo se instrumenta?

A través de dos subprogramas

- ❖ Subprograma Red Ciudad 2025
- ❖ Subprograma Red Zonas Metropolitanas

Para atender estos dos subprogramas, el Fondo Hábitat tiene dos vertientes:

- ❖ Fondo de Acción Urbana [FAU]
- ❖ Fondo de Acción Metropolitana [FAM]

Fondo Hábitat

Paquetes de Proyectos

1. Proyectos estratégicos
2. Estructura vial primaria y de transporte masivo
3. Servicios ambientales, bosque, agua y residuos
4. Redes de infraestructura
5. Equipamiento urbano y regional
6. Fortalecimiento de la hacienda municipal y las finanzas locales
7. Zonas urbanas de extrema pobreza
8. Centros históricos y patrimoniales
9. Espacio público, imagen urbana y cultura

Como se Propone que Opere el [FH]

Mediante un fideicomiso de carácter público que contará con un Comité Técnico Nacional de Desarrollo Urbano Regional y, Agencias de Desarrollo [AD], una en cada localidad que participe el FH.

Este fideicomiso no tendrá estructura orgánica propia, por lo que no queda comprendido en los supuestos de los artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Estructura del Fideicomiso

Fideicomitente: la SEDESOL

Aportantes solidarios: Los estados o entidades federativas, los municipios, actores sociales y privados aportantes de recursos financieros al [FH].

Fideicomisarios: Serán las Agencias de Desarrollo [AD].

Fiduciaria: Institución nacional de crédito que designe el fideicomitente.

Por qué un Fideicomiso

Se instrumenta un fideicomiso para:

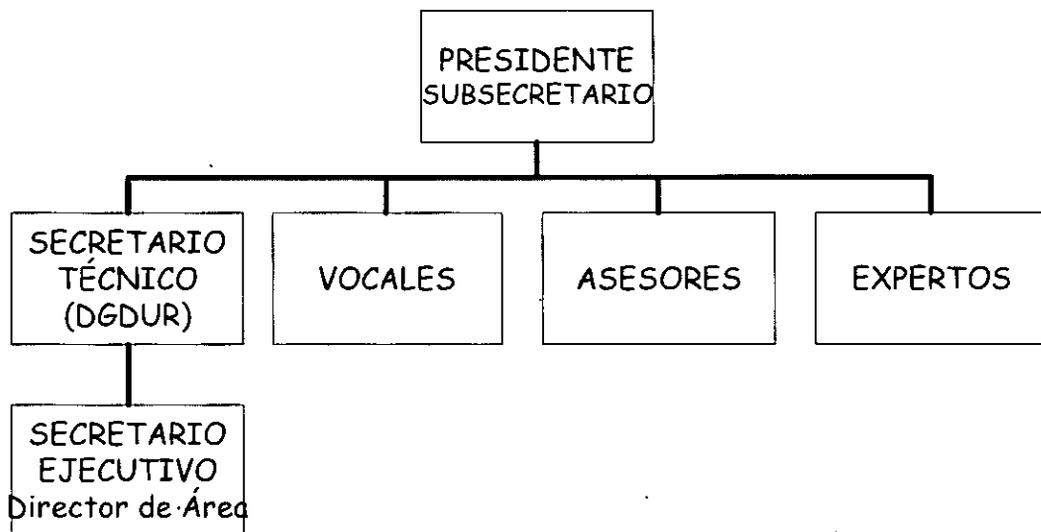
- ❖ Incorporar la inversión federal como capital semilla y generar un fondo de carácter nacional que la potencialice.
- ❖ Establecer un instrumento financiero que facilite la consolidación de recursos de diferentes niveles de gobierno y aportaciones del sector social y privado.
- ❖ Generar un medio transparente para ejercer recursos de diversos aportantes.
- ❖ Desarrollar un instrumento financiero versátil para el ejercicio presupuestal que permite dar continuidad a los ejercicios presupuestales y a los proyectos
- ❖ Generar, por la forma de concebirse, mayor confiabilidad de los aportantes en la utilización de sus recursos, eliminando la discrecionalidad en el manejo financiero.
- ❖ La federación como fideicomitente mantiene el control sobre el usos y destino de los recursos.
- ❖ Brindar la posibilidad de desarrollar fideicomisos estatales en el mediano y largo plazos como instrumentos financieros descentralizados.

Que Hace el Comité Técnico Nacional de Desarrollo Urbano y Regional

Se constituye al interior de la Sedesol como órgano de carácter técnico y plural encargado de calificar la elegibilidad de los proyectos de inversión que serán financiados por el FH, con las siguientes atribuciones:

- ❖ Determinar los proyectos de inversión que serán susceptibles de incorporarse a los beneficios del [FH] que cumplan con las reglas de operación.

- ❖ Determinar el ejercicio del presupuesto del [FH], así como sus modificaciones, asignaciones y reasignaciones, en los términos de los convenios con los aportantes al Fideicomiso y reglas de operación.
- ❖ Dar seguimiento a los proyectos del Programa.
- ❖ Vigilar el cumplimiento de las Reglas de Operación.
- ❖ Emitir las reglas de operación a que deberán sujetarse las agencias.
Comité Técnico Nacional de Desarrollo Urbano y Regional



Agencias de Desarrollo

Papel en el fideicomiso

Serán los fideicomisarios constituidas bajo la figura de asociaciones de acuerdo al Código Civil, con personalidad jurídica propia para poder ejercer su función.

Propósito:

Asociaciones con una visión prospectiva y emprendedora para llevar a cabo proyectos, acciones y obras de alto impacto social, urbano y regional bajo esquemas de cooperación claros y eficientes que permitan hacer confluir los esfuerzos, recursos y acciones de los sectores público, privado y social, en beneficio de las ciudades y de su población.

¿Por qué agencias?

Los proyectos de inversión no se asumen como imposiciones de la federación, sino como producto de consensos y acuerdos formalizados entre actores gubernamentales, sociales y privados

- ❖ Se facilita la operación descentralizada del Fondo.
- ❖ Se genera confiabilidad en los actores locales sobre la definición y utilización de los recursos locales, al dar un control directo sobre su ejercicio.
- ❖ Se da libertad al nivel local para decidir sobre las instancias ejecutoras de los proyectos.
- ❖ Se genera un espíritu emprendedor y prospectivo a nivel local.
- ❖ Por su papel de fideicomisarios, la federación mantiene el control final sobre el uso y destino de los recursos.

Control y Evaluación

Seguimiento de los recursos autorizados, aprobados y liberados por instancias internas y externas, tanto gubernamentales como del sector social y privado (aportantes solidarios e interesados) para garantizar su transparencia y rendición de cuentas

Emisión de reportes físico-financieros con información detallada por programa, subprograma, proyecto, obra y/o acción

La evaluación será con base en indicadores diseñados ex profeso para medir el impacto y la gestión del Programa

Beneficios esperados

Mejorar las ventajas competitivas de las ciudades y de las zonas metropolitanas, y hacerlas más atractivas para inversiones en infraestructura, de servicios financieros, tecnologías de la información y del conocimiento, consolidando el desarrollo social y humano a su interior, mediante el mejoramiento de los niveles de vida de la población.

4.7. Agencias de Desarrollo Hábitat (ADH)

Diagnóstico

En el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, se señala que dos tercios de la población nacional viven actualmente en los centros de población (ciudades y zonas metropolitanas) del Sistema Urbano Nacional.

En algunos de ellos, el crecimiento demográfico experimentado durante las últimas cuatro décadas sobrepasó la capacidad económica, operativa y de organización y participación social de los gobiernos federal y locales para atender los requerimientos de suelo, equipamiento, infraestructura y servicios, situación que se relaciona con la necesidad

actual de implementar programas, estrategias y acciones integrales y eficientes de desarrollo urbano, económico y social para atender los rezagos, evitar la expansión desordenada, desarticulada y segregadora de los centros de población, así como para impulsar sus potencialidades competitivas.

La veloz urbanización del país demanda la satisfacción de numerosos requerimientos de la población urbana, de manera que para tal efecto los existentes planes y programas de desarrollo de centro de población suelen contemplar planteamientos genéricos referentes a estudios y proyectos estratégicos de ciudad, así como de desarrollo económico y social, cuya ejecución se señala como relevante para impulsar la estructuración, sustentabilidad y seguridad de los centros de población, así como para responder a las necesidades urbanas.

Pero la realización de los estudios y la puesta en marcha de los proyectos se posterga, a menudo, no sólo por la carencia de recursos, sino porque su formulación, evaluación y ejecución requieren del consenso, la organización y el compromiso corresponsable de los actores relevantes en la materia, pertenecientes a los sectores público, privado y social.

Esto es, los tres órdenes de gobierno necesitan el apoyo de la sociedad organizada y participativa para enfrentar y resolver los problemas urbanos, por lo que hoy es necesario crear instancias de apoyo civil a las autoridades, a fin de incrementar su capacidad de respuesta y fortalecer sus capacidades de administración y gestión de las ciudades, así como para impulsar la cultura cívica de la población.

En ese contexto, el Programa Nacional establece que la instrumentación de la Política de Desarrollo Urbano y Regional, a través del Programa Hábitat, tiene la misión de conformar un marco estratégico de actuación institucional para integrar un Sistema Urbano Nacional coherente y articulado, que corresponda adecuadamente a las nuevas dinámicas espaciales, el cual deberá ser congruente con las estrategias del desarrollo económico y social, así como con todos aquellos mecanismos que permitan la sustentabilidad del territorio.

Con base en lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Social diseñó en el año 2002 el Programa Hábitat, para impulsar la superación de los rezagos y contrastes sociales, mejorar la funcionalidad y potenciar la competitividad de las 364 ciudades y zonas metropolitanas del Sistema Urbano Nacional, contemplando, entre otras acciones, la creación de las figuras de asociación trisectorial denominadas Agencias de Desarrollo Hábitat, las cuales tienen sustento jurídico en el artículo 51, capítulo VIII, referente al fomento al desarrollo urbano, de la Ley General de Asentamientos Humanos, donde se establece que "La Federación, las entidades federativas y los municipios fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado".

En específico, las Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2003 del Programa Hábitat, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, establecen seis modalidades de actuación institucional, una de las cuales corresponde a las Agencias, indicando que dicha modalidad promoverá la formación de instancias donde concurren los actores relevantes del desarrollo urbano y social, para impulsar, entre otros aspectos, la

ejecución de los estudios y proyectos estratégicos de la ciudad y de sus barrios que se desprendan de una visión estratégica integral de la misma.

Con base en lo anterior, las Reglas de Operación establecieron que en cada una de las zonas metropolitanas y ciudades del Programa, la SEDESOL alentará y apoyará la creación de las Agencias de Desarrollo Hábitat.

Cada Agencia que se constituya será una instancia a donde podrán concurrir los actores relevantes de los sectores público, privado y social relacionados con el desarrollo urbano, económico y social de su centro de población, para contribuir consensuada y corresponsablemente a la formulación de una visión y estrategia del mismo y de los barrios que lo conforman, para identificar e impulsar los estudios y los proyectos que se desprendan de dicha estrategia y para estimular la creación de Asociaciones o Sociedades público privadas y sociales, que ejecutarán, y en su caso, operarán, dichos proyectos.

En ese sentido, si en alguna o algunas de las zonas metropolitanas y ciudades incorporadas al Programa existen instancias u organizaciones ya creadas sin fines de lucro preponderante y con objetivos similares a los de la modalidad de Agencias de Desarrollo Hábitat, la Secretaría de Desarrollo Social las reconocerá como tal siempre y cuando estas instancias u organizaciones cuenten con la participación de los sectores público privado y social.

De no existir dichas instancias u organizaciones, la Secretaría fomentará, promoverá, asesorará y apoyará la creación y operación de las Agencias de Desarrollo Hábitat

Por lo tanto, las Agencias de Desarrollo Hábitat:

a) Fomentarán y apoyarán la elaboración de estudios o proyectos que permitan hacer de la ciudad y de sus barrios espacios incluyentes, ordenados, seguros y habitables.

Tales estudios y proyectos podrán ser:

- Diagnósticos,
- Guías y planes de superación de la pobreza,
- Planes integrales de mejoramiento de los Barrios seleccionados;
- Formulación o actualización de planes y programas de desarrollo urbano, y
- Estudios urbanos y regionales, proyectos ejecutivos, tanto para el mejoramiento como para el ordenamiento territorial de dichos Barrios.

En estos estudios se contemplan: los de infraestructura básica; de equipamiento urbano; de conservación o mejoramiento ambiental; de recolección y procesamiento de residuos sólidos; de recuperación de espacios públicos (recreativos o deportivos); de preservación de centros de ciudad, históricos y sitios del patrimonio cultural; de mejoramiento de la

imagen urbana; de ordenamiento del uso del suelo; de obras de prevención y mitigación de riesgos; de sensibilización y educación urbana, y de reubicación de viviendas.

b) Promoverán la creación de modalidades de asociación de carácter público-privado, público-social, privado-social o público-privado-social, con el fin de ejecutar u operar los proyectos estratégicos de la ciudad para potenciar los recursos gubernamentales, atraer las inversiones necesarias para el financiamiento de los proyectos urbanos estratégicos, impulsar la competitividad de la ciudad, crear empleos, combatir la exclusión social, atender los nichos de necesidades sociales insatisfechas y participar en la elaboración y ejecución de las acciones establecidas en las Reglas.

Cualquier ciudadano u organización podrá presentar ante la Agencia de Desarrollo Hábitat, para su análisis y gestión, estudios y proyectos que contribuyan al desarrollo económico, social y urbano de la ciudad y de sus barrios.

La Agencia de Desarrollo Hábitat también evaluará las propuestas de elaboración de estudios, diagnósticos y proyectos, globales o sectoriales, de ciudad o de barrio, que surjan de cualquiera de los asociados.

Los estudios o proyectos serán sometidos a un proceso de evaluación y selección en el seno de la Agencia de Desarrollo Hábitat.

Cada propuesta de estudio o proyecto que pretendan llevar a cabo las Agencias de Desarrollo Hábitat mediante recursos provenientes de la misma modalidad, deberán contener, para ser validas técnicamente los términos de referencia o protocolo que se señala a continuación:

- Título o denominación del proyecto.
- Origen (Antecedentes, Importancia del estudio o proyecto, Delimitación del ámbito territorial de actuación e Importancia del proyecto).
- Objetivos (General y Específicos).
- Etapas o metas parciales
- Productos esperados
- Guión o índice del estudio o proyecto.
- Contenido del estudio o proyecto
- Tiempo estimado de elaboración por etapas y costo
- Costo previsto

Una vez concluidos estudios y proyectos, se remitirá una copia impresa y digitalizada a la Dirección General de Desarrollo Urbano y Regional de la SEDESOL para proceder a su validación técnica e incorporación al centro documental de la instancia normativa.

La Agencia de desarrollo Hábitat promoverá su ejecución entre las autoridades locales y mediante la creación de modalidades de asociación público-privado o público-privado-social.

Asociación de municipios en las zonas metropolitanas.

Se promoverá la constitución de asociaciones de municipios donde se localizan las ciudades que conforman las zonas metropolitanas del Sistema Urbano Nacional con miras a conjuntar esfuerzos y recursos institucionales que les permitan superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables.

Esta figura legal les permite a los municipios asociarse, resolver problemas comunes relacionados con los servicios y funciones públicas en las áreas de conurbación mediante esquemas flexibles de cooperación y asociación intermunicipal.

Las asociaciones de municipios deberán constituirse como entidades de derecho público y considerar los siguientes objetivos específicos:

- Incrementar la capacidad técnica y de planeación de los municipios conurbados en cuanto a la prestación de servicios públicos y el ejercicio de sus funciones en las zonas de atención prioritaria localizadas en las áreas de conurbación.
- Fomentar los esquemas de cooperación intermunicipal e institucional que les permitan desarrollar infraestructura urbana básica, equipamiento urbano y comunitario, conservación ambiental, sistema de recolección y tratamiento de basura e imagen urbana.
- Establecer, a través de las asociaciones, mecanismos de coordinación con las Agencias Hábitat en materia de planeación urbana y desarrollo de proyectos estratégicos regionales.

a) Características de los proyectos

Los municipios que integran las 56 zonas metropolitanas del Sistema Urbano Nacional podrán presentar proyectos de asociación que contemplen las siguientes acciones:

- Asistencia técnica para la elaboración de diagnósticos institucionales de los municipios que decidan asociarse.
- Elaboración del protocolo jurídico del convenio para constituir la asociación de municipios y la reglamentación de sus órganos de representación y operación.
- Estudio para el fortalecimiento de las haciendas municipales.
- Asistencia técnica para la integración de un sistema de indicadores de gestión en planeación urbana y servicios básicos.
- Estudio técnico sobre el problema común priorizado por los municipios participantes.

b) Monto del apoyo

Por cada proyecto el monto máximo de subsidios será de hasta de \$1'000,000.00 (un millón de pesos 00/100 m. n.). Respecto al costo total del proyecto, la SEDESOL aportará el 50% y el 50% restante lo deberán aportar los municipios que decidan participar.

c) Selección de proyectos.

Los proyectos podrán ser apoyados de acuerdo a los siguientes criterios:

- Podrán participar al menos 2 de los municipios que integran la zona metropolitana respectiva y su número podrá ampliarse dependiendo de la disponibilidad financiera.
- Tendrán prioridad los polígonos que contengan al menos 500 hogares en situación de pobreza y estén ubicados en territorio de dos o más municipios y de dos o más estados.
- Los proyectos deberán cumplir con la reglamentación aplicable y las normas y criterios establecidos por organismos competentes.
- La participación de la comunidad es esencial en la formulación, ejecución y seguimiento del proyecto y las acciones.
- Todos los demás criterios de selección señalados en las reglas de operación.

d) Los proyectos deberán reunir los siguientes requisitos:

- Acuerdo de cabildo de cada municipio participante, en el que se manifiesta por escrito su conformidad respecto de:
 - El proyecto de asociación con otro(s) municipio(s).
 - La aportación de recursos del municipio al financiamiento del proyecto, con base a la estructura financiera acordada.
 - La conformación de un Comité Técnico integrado por los presidentes municipales y el nombramiento de un coordinador ejecutivo en la persona de uno de los presidentes. Este coordinador será el responsable de la ejecución del proyecto, ante la SEDESOL.
- Escrito del Gobierno del Estado, a través de la dependencia que éste designe, en el que se manifieste su aceptación para la realización del proyecto.
- Las acciones y metas del proyecto deberán corresponder con la apertura programática de la Modalidad de Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat.
- En el caso de los estudios que estén considerados como metas en el proyecto, el municipio ejecutor deberá contar con los términos de referencia en los que se definan los alcances, la metodología, los productos esperados y el nivel de calidad profesional y profundidad con el que se requieren los resultados de los estudios. Dichos términos deberán ser considerados en la estructura financiera y en las metas del proyecto.
- El proyecto deberá contemplar como una de sus metas la realización de un estudio jurídico que le proporcione sustento legal a la asociación de municipios de acuerdo a la legislación correspondiente, así como una estructura operativa y capacidad financiera. Deberá evitarse la constitución de asociaciones de municipios como sociedad civil o como asociación civil.

6. Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano

El Gobierno Local y la Delegación identificarán las posibles alternativas para la adquisición de áreas y predios, considerando los siguientes aspectos:

- Ubicación del o de los predios
- Superficie total y superficie útil
- Situación respecto al Plan de Desarrollo Urbano

- Factibilidad cuantitativa y cualitativa para dotarlos de infraestructura
- Estimación preliminar del costo del suelo y
- Situación legal en cuanto a la propiedad

La superficie que se pretenda adquirir, preferentemente, deberá estar integrada como una sola unidad territorial. La superficie considerada por proyecto deberá estar localizada en la misma ciudad o zona metropolitana.

En la selección de los predios deberá existir la viabilidad para su disposición en cuanto al régimen de propiedad.

A partir del análisis de las propuestas y considerando la aptitud de los terrenos, se llevará a cabo la selección del predio que reúna las mejores condiciones. La selección deberá ser validada por los tres órdenes de Gobierno.

Para el aprovechamiento de la superficie adquirida, la instancia ejecutora deberá considerar las disposiciones legales y reglamentarias, en cuanto a la densidad, áreas de donación y la superficie destinada a vialidad y servicios.

Las Delegaciones, con base en las propuestas de los Gobiernos Locales, emitirán la autorización de procedencia, efectuando los trámites correspondientes ante la UCGP.

Para el predio seleccionado, los Ejecutores integrarán el expediente técnico respectivo, del cual entregarán una copia a las Delegaciones. El expediente deberá contener los siguientes elementos:

- Certificado de libertad de gravámenes, emitido por autoridad competente.
- Declaratoria de la autoridad local respecto a que el predio no forma parte de su patrimonio.
- Declaratoria de la autoridad local respecto al uso habitacional del predio y apto para el desarrollo urbano de acuerdo al Plan de Desarrollo Urbano aplicable.
- Declaratoria de la autoridad local respecto a la viabilidad financiera para la dotación de infraestructura.
- Levantamiento topográfico.
- Número y descripción de las acciones a desarrollar (número de lotes y familias a beneficiar)
- Anteproyecto (esquema de aprovechamiento que garantice la utilización del cincuenta por ciento para familias situadas en pobreza patrimonial, indicando las etapas para la ocupación y desarrollo, considerando las disposiciones locales en relación al número de lotes por hectárea).
- Avalúo de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN) o del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), para definir el monto máximo de la aportación de recursos federales.
- Autorización de procedencia de la Delegación de la SEDESOL en la entidad y el visto bueno de los Gobiernos Locales.

Para comprobar la aplicación del subsidio federal como parte del proceso de adquisición del suelo, se deberá sustentar con el monto referido en la escritura pública del predio

adquirido, indicando de igual manera en la escritura que se destinará, al menos el 50 por ciento de la superficie para programas de vivienda en beneficio de familias en situación de pobreza patrimonial.

En el caso de los procesos expropiatorios el recurso asignado está referido al monto del Decreto y al acta de ejecución del mismo.

Posterior a la adquisición de los predios, la Delegación verificará, en su momento, el proceso de asignación de los lotes a los beneficiarios de la población objetivo.

La instancia ejecutora o la dependencia o entidad que tenga bajo su responsabilidad la administración de la propiedad, presentará a la Delegación informes semestrales sobre el avance de ocupación del suelo, hasta su total aprovechamiento y cumplimiento de los compromisos contraídos.

7. Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad

a) Selección de proyectos

Los proyectos que serán apoyados en la modalidad de Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- Estar contemplados en la apertura programática de la modalidad.
- Estar ubicados en áreas consideradas para desarrollo urbano en los planes y programas vigentes de desarrollo urbano y uso del suelo de los centros de población.

Tratándose de proyectos que tengan por objeto apoyar acciones para la remodelación de inmuebles que se consideren con valor histórico, previo a su aprobación, deberá acreditarse que el inmueble se encuentra comprendido en el catálogo del Instituto Nacional de Antropología e Historia y recabarse opinión favorable de este Instituto para realizar el proyecto.

En el caso de proyectos para apoyar acciones de remodelación de inmuebles o monumentos que se consideren con valor artístico, previo a su aprobación, se deberá obtener la opinión favorable del Instituto Nacional de las Bellas Artes.

b) Integración de expedientes técnicos

Para cada proyecto o acción autorizada, el ejecutor integrará un expediente técnico que, para dar cumplimiento a lo que establecen las Reglas y estos Lineamientos Específicos, deberá contener la siguiente información:

- Memoria descriptiva del proyecto; plano de localización y planos de detalle, los volúmenes, costos y programa de obra.
- Dictámenes de las áreas normativas competentes como la autoridad estatal y local normativa del desarrollo urbano.
- La evaluación social del proyecto relación beneficio-costos, individuos beneficiados, ampliación de coberturas o incremento de niveles de servicio.

- Documento que garantice la aportación de los recursos en monto y tiempo para la construcción del proyecto, compromiso de los beneficiarios y/o del organismo operador que recibe la obra de sufragar los gastos de operación y mantenimiento.
- Los permisos y licencias de construcción requeridos.

c) Criterios para la determinación del número de beneficiarios

- Para las obras y acciones de imagen urbana y mobiliario urbano como señalización y nomenclatura de calles, fuera de Centros Históricos, los beneficiarios serán los habitantes del área que cubre el proyecto.
- En las obras y acciones para el rescate de monumentos y mejoramiento de los Centros Históricos, los beneficiarios corresponderán a toda la población de la ciudad.
- En el caso de obras y acciones para rutas seguras peatonales y de transporte, los beneficiarios serán las personas que habiten en una franja de 200 m a cada lado de la ruta.

4.7.1. Ejemplo de Proyecto Hábitat Ciudad del Carmen, Camp.

Ejemplo de ejercicio de integración de un proyecto Hábitat en una ciudad. La SEDESOL llegó a negociar la participación de varias dependencias de los tres niveles de gobierno, especialmente PEMEX.

Datos generales: Ciudad del Carmen está ubicada en el costado poniente de Isla del Carmen. La superficie urbana aproximada es de 2000 ha. y es la cabecera del municipio El Carmen, Estado de Campeche. En el año 2002 la población municipal estimada es de 183,500 habitantes

Con base en los objetivos y políticas establecidas por el Programa Director Urbano vigente, se definen los siguientes proyectos que se pretende desarrollar:

A. Infraestructura Básica.

1. Implementar el Programa Integral del Manejo del Agua (PIMA).
2. Elaborar estudio para la red de drenaje sanitario.
3. Hacer obras para desalojo de las aguas pluviales.

B. Rescate Ambiental

Para La Caleta y La Manigua:

1. Dragar caleta y esteros.
2. Construir colectores marginales.
3. Elaborar el ordenamiento marino y del territorio.

C. Centro de Ciudad

1. Consolidar el Malecón Poniente.
2. Revitalizar el mercado principal y ampliar sus usos y actividades.
3. Reestructurar la vialidad y el transporte colectivo.
4. Remodelación y recuperación de edificios de valor patrimonial.
5. Promover la creación de estacionamientos.

D. Playa Norte

1. Elaborar un Plan Parcial en Playa Norte
2. Desincorporar las tierras ganadas al mar.
3. Promover la construcción de un Centro Comercial.

E. Boulevard Costero

1. Construir un boulevard de 28.5 Km. que integre el oriente y poniente de la ciudad en su zona norte.

F. Puerto Marítimo

1. Ampliar el puerto en la zona norte.
2. Dragar el canal de acceso a 120 metros de ancho.
3. Impulsar la pesca y establecer acuerdos entre CONAPESCA, PEMEX y SEMARNAT.
4. Modernizar la operación e instalaciones del recinto portuario.
5. Reordenar usos y actividades internas (reubicar las escuelas).

G. Reserva Territorial

1. Crear una reserva de suelo para el año 2006.
2. Impulsar la construcción de 3,997 viviendas al año 2006.
3. Promover la incorporación del material de dragado en la zona norte.

H. Expansión urbana

1. Dotar de agua y drenaje la zona de reserva territorial.
2. Incorporar la vialidad existente con la nueva reserva.
3. Establecer áreas para la dotación de equipamiento e infraestructura.

I. Turismo Recreativo

1. Crear el circuito ecoturístico "Laguna de Términos".
2. Hacer el estudio de mercado sobre turismo recreativo, pesca deportiva y actividades náuticas.
3. Promover el turismo relacionado con las plataformas petroleras.

4.8 Sesión de conclusiones y recomendaciones con la participación de un experto en el tema, que será invitado por la Comisión de Vivienda de la III Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Bibliografía del Módulo

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Presidencia de la República. México, D.F. Mayo del 2001. Tomado de sitio de Internet de la Secretaría de Gobernación www.segob.gob.mx

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. SEDESOL. México. Primera edición 2001. Se puede obtener una copia en el sitio de Internet de la SEDESOL www.sedesol.gob.mx

Ley General de Asentamientos Humanos. Comisión de Asentamientos Humanos, LV Legislatura México. 1992.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Congreso de la Unión en Legislación de la Administración Pública Federal, ed. Delma. México. 1996

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. México. 1995.

Ley de Desarrollo Urbano del D.F. Asamblea de Representantes del Distrito Federal. México. 1996

México 2020: Un enfoque territorial del desarrollo. Secretaría de Desarrollo Social.

Plan Puebla Panamá. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Programa Sectorial de vivienda. 2001-2006. Secretaría de Desarrollo Social. 2001.

El Programa Hábitat. Secretaría de Desarrollo Social. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. Agosto del 2003. Versión preliminar.

Programa de Barrios realizado en la ciudad de León, Gto., por el Instituto Municipal de Planeación de León (IMPLAN).

Las Agencias de Desarrollo Hábitat. Secretaría de Desarrollo Social. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. Agosto del 2003. Versión preliminar.

Proyecto Hábitat para Ciudad del Carmen, Camp. Secretaría de Desarrollo Social. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. 2002. Versión preliminar.

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
III LEGISLATURA**

DEPENDENCIA: COMISIÓN DE VIVIENDA DE LA ASEAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

PRESTADOR DE SERVICIOS DE CAPACITACIÓN: DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA DE LA FACULTAD DE INGENIERÍA DE LA UNAM

NOMBRE DEL DIPLOMADO: DIPLOMADO EN VIVIENDA

NO. MÓDULO: IV

NO. HORAS: 20

NOMBRE DEL CAPACITADOR: ING. ARQ. J. JESÚS ÁLVAREZ FLORES

PERIODO DEL: 31 AGOSTO AL 10 SEPTIEMBRE 2006

HORARIO: 9:00 A 12.00 LOS DIAS MIÉRCOLES Y VIERNES Y DE 9:00 A 13:00 LOS SABADOS

OBJETIVO ESPECIFICO DEL MODULO: CONOCER LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA PLANEACIÓN URBANA A NIVEL DEL PAÍS, REALIZAR UN DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y ESPERADA AL AÑO 2020 DEL DESARROLLO URBANO Y EVALUAR LOS PROGRAMAS Y ACCIONES QUE LLEVA A CABO EL GOBIERNO FEDERAL PARA ORIENTAR EL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES Y METRÓPOLIS.

CONTENIDO PROGRAMÁTICO	ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE	TÉCNICA	TIEMPO	PRODUCTOS PARA EVALUACIÓN FORMATIVA
4. LA PLANEACIÓN URBANA A NIVEL NACIONAL. 4.1 El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 4.2 México 2020 Un diagnóstico actualizado del desarrollo urbano en el país 4.3 Una evaluación de la aplicación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 4.3.1. El Plan Puebla Panamá 4.3.2 Señalamientos del PNDU-OT para la Zona Metropolitana del Valle de México 4.4 Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. 4.5. Programa Hábitat 4.5.1. Operación Programa Hábitat 4.5.1.1. Lineamientos específicos para la operación del Programa Hábitat 2004 4.5.2 Ejemplo de Programa de Desarrollo Comunitario León, Gto 4.6 Fondo Hábitat 4.7. Agencias de Desarrollo Hábitat (ADH) 4.7.1 Ejemplo de Proyecto Hábitat Ciudad del Carmen, Camp. 4.8. Sesión conclusiones y recomendaciones con participación de experto en el tema, que será invitado por la Comisión de Vivienda Bibliografía Carta descriptiva del Módulo	El Módulo se realizará mediante sesiones interactivas apoyadas con presentaciones de imágenes de computadora Al final de cada sesión se tendrá un lapso de aprox 20 minutos para aclaraciones y preguntas y respuestas Además, se tendrá como apoyo visual durante todo el curso una exposición de cartas de usos del suelo de distintas ciudades del país.	Explicativa Lluvia de ideas Trabajo individual Comillos	20 horas de exposiciones	Se pedirá a los participantes que participantes desarrollen un artículo de investigación relativo a los temas tratados Se pedirá que sea mínimo 5 cuartillas, con tablas y cuadros así como planos si es necesario. Se tomará en cuenta en la evaluación final de los participantes su asistencia Y su participación individual.