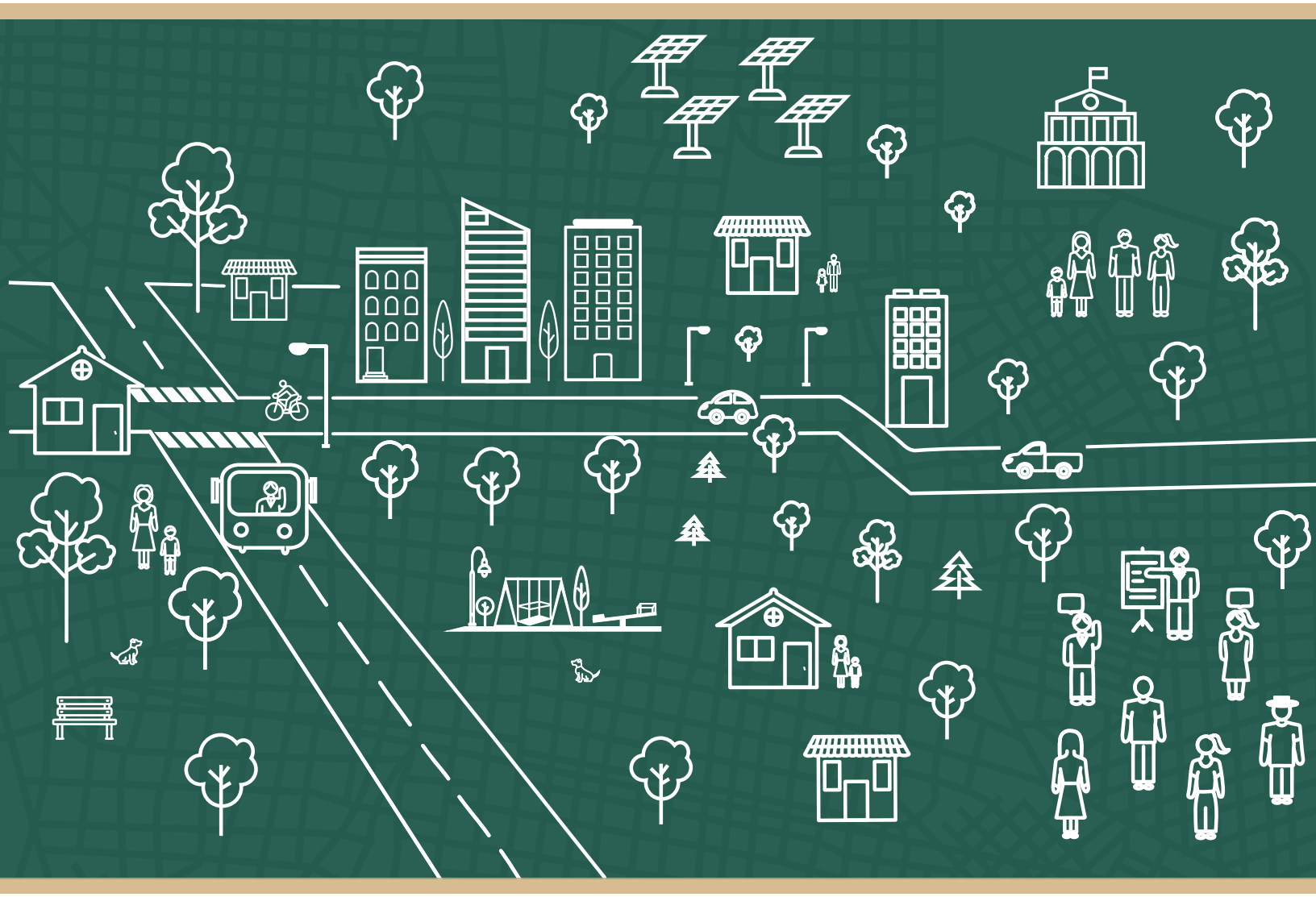
Política Nacional de Suelo



DESARROLLO TERRITORIAL
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

INSUS
INSTITUTO NACIONAL DEL SUELO SUSTENTABLE

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Román Guillermo Meyer Falcón
Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Carina Arvizu Machado
Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda
David Ricardo Cervantes Peredo
Subsecretario de Ordenamiento Territorial
María Dolores Franco Delgado
Directora General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda

Edna Elena Vega Rangel
Comisión Nacional de Vivienda
Lirio Elizabeth Rivera Calderón
Fondo Nacional de Habitaciones Populares
Carlos Martínez Velázquez
Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
Plutarco García Jiménez
Registro Agrario Nacional
Luis Hernández Palacios
Procuraduría Agraria
Samuel Peña Garza
Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal
Jorge Mendoza Sánchez
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
Jorge Alberto Mendoza Sánchez
Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.

Instituto Nacional del Suelo Sustentable

José Alfonso Iracheta Carroll
Director General
Coordinador general del diseño de la política

Dulce María Franco Pérez
Directora de Planeación y Evaluación de Proyectos
Coordinadora técnica del diseño de la política
Diego Hoshin López Vergara
Subdirector de Planeación y Evaluación de Proyectos
Coordinador técnico de contenidos
Jorge Alberto Gómez González
Alejandro Benigno Cástulo Hernández
Gabriel Alejandro Mosqueira Cárcamo
Desarrollo de contenidos
Carlos Octavio Toledo Magos
María Elvia Castillo Hernández
Brenda Karen Ocampo Vallarta
Arturo Ortega González
Investigación y apoyo técnico

Juan Carlos Zamora García
Director de Asuntos Jurídicos
Julio Alfonso Ortegón Espadas
Director de Gestión de Suelo
Víctor Rubén Guzmán Dagnino
Director de Regularización
Manuel Rodríguez Escobar
Director de Administración y Finanzas
José Daniel Magallanes Galaviz
Coordinador Operativo de Representaciones Regionales
Margarita Dolores Briones Velázquez
Coordinación Técnica

Leticia Baeza Ramírez
Responsable de diseño e imagen Insus
Diseño editorial

Concepción Carroll Valera
Corrección de estilo

Acuerdo COMERI/1.5/EXT01/2020
Instituto Nacional del Suelo Sustentable
Liverpool 80, Col. Juárez, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México. C.P. 06600
https://www.gob.mx/insus

México, agosto de 2020

Agradecimientos

Secretaría de Desarrollo Urbano, Territorial y Urbano: **América Gallegos Carrera, Anabel Palacios Moreno, Daniel Fajardo Ortiz, Edgar Buenrostro Salazar, Miguel Ángel Cancino, Martha Peña Ordóñez, Nalleli M. Servianski Rosario, Oscar Javier Garduño Arredondo, Roberto Estrada Trujillo, Victor Hugo Hofmann Aguirre.**

Instituto Nacional del Suelo Sustentable: **Adalid Carapia González, Andrea Margarita Chávez Barrera, Claudia Angélica Estévez Arcos, Claudio Fernando Fabiano, Dasha Durán Fernández, Francisco J. Rodríguez Mijarez, Hugo Ever Díaz Ramos, Javier Martínez Montalván, Juan Ernesto Sánchez, Laura Aracely Heredia Reyes, María de los Ángeles Maldonado Morgado, María del Rosario Peniche Nájera†, Pablo Antonio Flores Pérez, Paola Julieta Mora Ramírez, Víctor Manuel Álvarez Bautista y a todas las personas servidoras públicas de apoyo administrativo.**

Representaciones Regionales del Insus: **Alejandro Hernández Gutiérrez, Alejandra Cuevas, Ángel Aguiñaga Luna, Armando de Jesús Rivas Zavala, Carlos Alberto Leos Mata, Ernesto Padilla Aceves, Florentino Romero Romero, Gabriel Grijalva Mesa, Geovanna Loreto Aceves, Griselda Campos Copca, Humberta Peláez Pérez, José Carlos Veloz Flores, Larissa Ibarra Valdés, Luis Francisco Calzada Paredes, María del Carmen García Carbajal, María de los Ángeles Aragón Vásquez, María del Rocío Hernández Mavil, Mónica Palacio García, Norma Martínez Ruiz, Martha María de la Cruz Gómez, Maximiliano Arreola Coronel, Romeo Consospo Díaz, Yeraldo Emanuel Torres Flores.**

Comisión Nacional de Vivienda. **Esperanza Pita Larrañaga**

Grupo de Asesores Estratégicos del Secretario: **Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta, Alfredo Henry Hidalgo Rasmussen, Carlos Morales-Schechinger, Clara Eugenia Salazar Cruz, Eduardo López Moreno.**

Asesores expertos durante la transición del Gobierno Federal: **Ana López, Antonio Azuela de la Cueva, Alberto Rébora, Boris Graizbord, Edgar Guzmán, Horacio Almanza Alcalde, Louise David, Pablo Tomás Benlliure Bilbao, Roberto Eibenschutz, Salvador Herrera Montes, Salvador Medina Ramírez, Víctor Ramírez Navarro.**

Urban Land institute México: **Adela Rangel Fediuk, Carlos de la Mora.**

Índice

Prólogo 5

Presentación 6

1. **Fundamento normativo** 9

2. **Marco conceptual para la gestión del suelo** 15
   - 2.1 Glosario de conceptos 16

3. **Ocupación del suelo urbano en México: magnitud y consecuencias** 23
   - 3.1 Antecedentes 23
   - 3.2 Costos del modelo de crecimiento urbano en México 26
   - 3.3 Importancia de una política nacional de suelo 31

4. **Política Nacional de Suelo** 33
   - 4.1 Principios 34
   - 4.2 Retos estratégicos 36
     - 4.2.1 Recuperar la función social del suelo 37
     - 4.2.2 Contribuir a la planeación de ciudades resilientes y sostenibles 40
     - 4.2.3 Adaptar la regularización de la tenencia del suelo a los rezagos que ha generado el patrón actual de urbanización y ocupación territorial 46
     - 4.2.4 Gestionar suelo apto y bien localizado con sentido social 48
     - 4.2.5 Gestionar información territorial para la toma de decisiones 51
     - 4.2.6 Avanzar hacia la gobernanza territorial 55
     - 4.2.7 Promover la regulación y financiamiento para la gestión del suelo 56
   - 4.3 Vinculación de la Política Nacional de Suelo 60
   - 4.4 Agenda de coordinación para la implementación de la PNS 77

5. **Anexos** 80

Índice de figuras, mapas y tablas 81

Siglas y acrónimos 82

Referencias 83

Prólogo

Históricamente, uno de los grandes pendientes del Estado mexicano ha sido conformar una política de suelo adecuada para su desarrollo. Las ciudades del país se han configurado a partir de un modelo disperso de crecimiento urbano, cuyos costos rebasan la capacidad de las autoridades locales.

La ocupación del suelo en sitios cada vez más alejados de las zonas urbanas consolidadas, sumado al aumento de la irregularidad, ha propiciado la segregación y fragmentación de las ciudades, con graves consecuencias que limitan la movilidad social, reducen la competitividad, deterioran el medioambiente y aumentan la brecha de desigualdad. Lo cierto es que la falta de directrices para gestionar suelo bien localizado, asequible y apto para el desarrollo ha contribuido al crecimiento desordenado de nuestras ciudades. Este hecho por sí solo debería bastar para que todos los órdenes de gobierno alineen sus esfuerzos en favor de una ocupación sustentable del territorio.

En el marco de los principios rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 —y de los objetivos prioritarios del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024 de la Sedatu— surge la Política Nacional de Suelo, un instrumento que aplica un enfoque de derechos humanos y sociales para el acceso y aprovechamiento del suelo, con el fin de orientar el crecimiento y desarrollo de las ciudades.

En el Gobierno de México, a través de la Sedatu y del Instituto Nacional del Suelo Sustentable, reconocemos la necesidad de recuperar la función socio-ambiental del suelo para que su uso, destino y aprovechamiento responda al bien común, fortalezca la rectoría del Estado en el desarrollo territorial y contribuya a que los beneficios de la urbanización sean equitativos para toda la población. Son estos los preceptos que fundamentan la Política Nacional de Suelo, un documento sin precedentes, de vital importancia para enfrentar la deuda histórica con quienes menos tienen y atender de forma eficiente los grandes problemas que enfrentamos en las ciudades.

La Política Nacional de Suelo impulsa, desde una perspectiva integral y con la participación de diversos actores y órdenes de gobierno, el derecho constitucional a la ciudad y a la propiedad del suelo, priorizando las necesidades de la población en situación de riesgo y rezago social. En ella queda plasmado el resultado de importantes esfuerzos conjuntos en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda dentro del Sector, por lo que con seguridad abonará a la transformación de México y, en específico, a la ocupación justa, equitativa y sustentable de nuestras ciudades.

Román Guillermo Meyer Falcón
Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Presentación

El suelo tiene características muy particulares, que lo vuelve un factor fundamentalmente diferente a otros factores que participan en el terreno de las políticas públicas relacionadas con el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y el cuidado del ambiente. Por un lado, el suelo es un elemento tangible y concreto, lo podemos ver y tocar, podemos caminar y edificar nuestra vivienda y nuestras ciudades sobre él. Es un elemento con el que estamos en contacto prácticamente todo el tiempo y, por lo tanto, está presente en cada momento de nuestra vida diaria. Sin embargo, al mismo tiempo, el suelo es un concepto muy abstracto, sobre todo cuando lo discutimos en términos del territorio y la política pública y, desafortunadamente, es un concepto poco discutido y menos entendido fuera de los círculos especializados en la materia. Al encontrar este documento, estoy seguro que muchas personas nos estaremos preguntado: ¿qué es una política de suelo? O más aun: ¿por qué es necesaria una política de suelo? En las siguientes líneas, trataré de responder a estas preguntas.

Una política de suelo es un instrumento de política pública que establece una serie de conceptos, fundamentos y criterios técnicos para orientar la toma de decisiones respecto a la problemática relacionada con el uso, aprovechamiento, ocupación y conservación del suelo. Esta problemática la encontramos virtualmente en cada metro cuadrado del territorio nacional. La encontramos en el continuo urbano-rural, en donde existen procesos acelerados de urbanización irregular descontrolada sobre suelo productivo o de valor ambiental; lo encontramos en los litorales y riberas, en donde la especulación sobre el valor del suelo acaba con manglares y ecosistemas completos; lo encontramos incluso en parques nacionales y zonas protegidas que sufren constantemente de presiones para cambiar los usos del suelo, y la encontramos en todas nuestras ciudades.

Y en efecto, en todas las ciudades, esta problemática es evidente al recorrer los núcleos urbanos consolidados, en donde es común observar predios baldíos debido a procesos especulativos sobre el valor del suelo; o desarrollos de baja densidad, a pesar de contar con infraestructura instalada y en muchos casos subutilizada. Y la problemática se agrava conforme uno se aleja de los centros consolidados hacia la periferia, en donde la estructura urbana tiende a diluirse entre parches de suelo urbanizado, carentes de medios articuladores, servicios básicos, equipamientos urbanos o espacio público. Y lo paradójico es que el crecimiento anárquico y precario de la periferia ocurre a pesar de contar con extensiones relevantes de suelo disponible servido y bien localizado en los núcleos urbanos. Este patrón de urbanización no es sostenible desde un punto de vista ambiental, no es viable desde un punto de vista económico, y es catastrófico desde un punto de vista social.

El argumento principal (aunque definitivamente no el único) para explicar la ocurrencia de estos fenómenos tiene que ver con el valor (especulativo) y el potencial del suelo para ser desarrollado, y una disparidad existente entre la oferta de suelo y vivienda, y la capacidad de pago de un importante segmento de la población. Pero eso refleja solamente una mirada parcial del problema, ya que la condición que determina la existencia de estas disparidades, es una falta de capacidad y de coordinación entre los agentes que intervienen en el proceso de urbanización y de ocupación del territorio, y principalmente por la incapacidad del Estado para orientar y regular la forma en que crecen nuestras ciudades, así como el destino que se le da al suelo.

Y en este punto es pertinente retomar la pregunta ¿por qué es necesaria una política de suelo? Es necesario que el Estado recupere la rectoría sobre el desarrollo urbano y la ocupación del territorio. Dicha rectoría, debería servir para garantizar que el suelo cumpla con su función social y ambiental, y no solo con su función económica. Debería servir para constituir los mecanismos que permitan financiar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial incluyente, partiendo del valor que genera el Estado mediante la inversión pública y las decisiones normativas sobre el potencial de aprovechamiento del suelo, así como de las economías de aglomeración que se generan como consecuencia natural de la urbanización. Si lográramos aprovechar estos factores, podríamos financiar la infraestructura y proveer servicios de calidad para todos, garantizando el goce universal de los benefactores que brinda la ciudad. No hay que olvidar que cualquier política relacionada con el ordenamiento territorial o ecológico, con el desarrollo urbano o regional, o cualquier política que tenga una incidencia directa sobre el territorio, necesariamente debe partir de un entendimiento de la problemática que enfrenta el suelo, y de cómo se puede gestionar; de otro modo, difícilmente podrá alcanzar los objetivos para los que se plantea.

Finalmente, es necesario poner sobre la mesa los alcances de este documento, así como su relación con otros instrumentos normativos del Sector. Esta Política Nacional de Suelo no es un programa institucional con mandato de Ley. Más bien, es un documento con una naturaleza de largo plazo que busca orientar, desde la perspectiva del suelo, la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, y gestión ambiental del territorio. Por lo tanto, este documento no tiene una estructura tradicional de planeación, sino que tiene una estructura más flexible con una discusión de la problemática y los retos estratégicos que es necesario atender. La Política Nacional de Suelo es un reflejo de la integración de las políticas del Sector, como son la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, el Programa Nacional de Vivienda 2019-2024, el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2019-2024, y el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024.

El primer paso, que es la publicación de este documento, está dado. Lo que sigue es avanzar en varios frentes en paralelo. Por un lado, difundir y socializar este documento, de modo que coloque la discusión de la problemática del suelo en la agenda pública y, sobre todo, en la agenda legislativa. Por otro lado, consolidar los mecanismos de coordinación, particularmente entre diferentes instituciones del Gobierno de México y entre diferentes órdenes de gobierno. Finalmente, avanzar en la implementación de las estrategias que aquí se plantean, algunas de las cuales ya se están poniendo en práctica o podrán ver la luz en el corto plazo, mientras que otras requerirán de procesos de gestión de largo aliento. En cualquier caso, es fundamental avanzar decididamente hacia la atención de la problemática que está alrededor del suelo, ya que ha sido desestimada por demasiado tiempo.

José Alfonso Iracheta Carroll
Director General del Instituto Nacional
del Suelo Sustentable



Fotografía: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano



1. Fundamento Normativo

El marco normativo tiene su primer y más importante sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), cuyo artículo 27 establece que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de impulsar la defensa del interés público, por encima de los intereses particulares, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se deberán dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

De las atribuciones descritas en este artículo se desprende la ley general en la materia, denominada Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la cual prevé instrumentos y orientaciones de política respecto a la gestión del suelo:

- Se establece a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) como coordinadora del Sector y, de acuerdo con la relación de entidades paraestatales, el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (Insus) se encuentra sectorizado a dicha Secretaría. Es así que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), como entidad normativa, elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales.

- A su vez, el Insus tiene por objeto la gestión y regularización del suelo, con criterios de desarrollo territorial, planificado y sustentable, de acuerdo con los ejes rectores sustantivos que se desprenden de los programas, documentos e instrumentos normativos que contienen y regulan la política del Sector. Para el cumplimiento de su objeto, el Insus tiene entre sus atribuciones apoyar a la Sedatu en la planeación y ejecución de la Política Nacional de Suelo.

Acorde a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las personas servidoras públicas deben observar el principio de convencionalidad. Además de lo anteriormente señalado, los lineamientos y principios que regulan la gestión de suelo se encuentran en los siguientes instrumentos:

Leyes Generales

- **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.** En su artículo 4, fracción II, establece como uno de sus principios de equidad e inclusión promover el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo con sus preferencias, necesidades y capacidades. Asimismo, en su fracción III establece como principio el derecho a la propiedad urbana, con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades específicas con el Estado y con la sociedad. Reafirma también que el interés público prevalecerá en la ocupación y aprovechamiento del territorio.

  La misma Ley, en su artículo 8, fracción VII, establece que es atribución de la Federación a través de la Sedatu: elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los Centros de Población, lo anterior con la colaboración entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, con la coordinación entre éstas y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y con la participación y concertación con los diversos grupos sociales.

  En su artículo 77, fracción I, establece que la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra. Asimismo, en su fracción III plantea reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios mediante la oferta de suelo con infraestructura y servicios, terminados o progresivos, que atienda preferentemente las necesidades de los grupos de bajos ingresos.

  El artículo 78, fracciones I-VIII de la Ley, señala que la Federación por conducto de la Sedatu suscribirá acuerdos de coordinación con las entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios, y en su caso, convenios de concertación con los sectores social y privado para el cumplimiento de la PNS en materia de gestión del suelo urbano y reservas territoriales.

- **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.** En su artículo 23 determina que la legislación plantea estándares y criterios para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda adecuada.

- **Ley General de Protección Civil.** El artículo 2, fracción XLVI, contempla en la definición de Reducción de Riesgos la identificación de riesgos y el análisis de vulnerabilidades, resiliencia y capacidades de respuesta, así como la implementación de medidas de protección del medio ambiente, uso del suelo y planeación urbana, protección de la infraestructura crítica, generación de alianzas y desarrollo de instrumentos financieros y transferencia de riesgos, al igual que el desarrollo de sistemas de alertamiento.

Leyes federales

- **Ley de Planeación.** En relación con la PNS resultan aplicables las disposiciones de la Ley de Planeación, que en su artículo 2 dicta que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país, y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- **Ley Agraria.** En su artículo 87 establece que los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras cuando los terrenos se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos. La misma Ley en su artículo 88 prohíbe la urbanización de las tierras ejidales ubicadas en Áreas Naturales Protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población, cuando se contraponga a lo previsto en la declaratoria respectiva.

- **Ley de Vivienda.** En su artículo 8, fracciones X y XI, establece que el Programa Nacional de Vivienda deberá contener: la definición de los programas, mecanismos e instrumentos que permitan implementar las acciones necesarias en materia de suelo, así como la identificación de las necesidades de suelo y la estimación de los recursos que hagan posible la disponibilidad del mismo. De igual manera, establece en su artículo 16, fracciones IV, XV y XVI, que es atribución del Gobierno Federal, a través de la Sedatu: coordinar, concertar y promover programas y acciones de vivienda y suelo con la participación de los sectores público, social y privado; participar en la definición de los lineamientos de información y estadística en materia de vivienda y suelo, y otorgar asesoría a las autoridades de las entidades federativas, municipios y alcaldías para la modernización del marco legal en materia de vivienda y suelo.

  En su artículo 65 establece que los apoyos e instrumentos que el Gobierno Federal establezca en materia de suelo se dirigirán a: I. Apoyar a los gobiernos de las entidades federativas y municipios en la generación de una oferta de suelo para el desarrollo de acciones de vivienda, y II. Fomentar esquemas y programas que contemplen recursos provenientes de crédito, ahorro y subsidio para la adquisición de suelo.

  En su artículo 66 establece que: el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría y con la participación de las demás dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, instrumentará acciones, programas y estímulos que induzcan la colaboración y coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipios y alcaldías, así como la participación de propietarios y desarrolladores, para generar suelo con servicios, preferentemente para beneficio de la población en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad y de los productores sociales de vivienda, para lo cual celebrará los convenios y acuerdos necesarios.

  Asimismo, en su artículo 69 determina que cuando se trate de suelo de origen ejidal o comunal, la promoción de su incorporación al desarrollo urbano deberá hacerse con la intervención del Instituto Nacional del Suelo Sustentable, en los términos de las disposiciones aplicables. A través de la atención a las disposiciones emitidas por la Ley de Vivienda, la PNS coadyuva a dar cumplimiento al derecho a la vivienda mencionado en el artículo 4 constitucional.

- **Ley de Expropiación.** En su artículo 1, fracción XI, considera, entre las causas de utilidad pública, la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida. A su vez, en su artículo 2 establece los procedimientos para la expropiación de bienes con fines de utilidad pública.

- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** En su artículo 41, fracción I, establece que es atribución de la Sedatu, como cabeza de sector: elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, así como promover y coordinar con las entidades federativas, municipios y en su caso las alcaldías de

la Ciudad de México la elaboración de lineamientos de regulación[1] aplicables al crecimiento, fundación y planeación de los asentamientos humanos.

Asimismo, en la fracción XII establece que corresponde a la Sedatu: elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales.

Decretos

- Decreto por el que se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) para transformarse en el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (Insus), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 16 diciembre de 2016. Define al Insus como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado y coordinado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con autonomía técnica y de gestión. Tiene por objeto planear, diseñar, dirigir, promover, convenir y ejecutar programas, proyectos, estrategias, acciones, obras e inversiones relativos a la gestión y regularización del suelo, con criterios de desarrollo territorial, planificado y sustentable, de acuerdo con los ejes rectores sustantivos que se desprenden de programas, documentos e instrumentos normativos que contienen y regulan la política del Sector.

- Estatuto Orgánico del Insus, publicado en el DOF el 31 de enero de 2020, el cual tiene por objeto establecer las disposiciones para la organización y funcionamiento interno del Instituto. En el cumplimiento de su objeto, el Instituto se sujetará a las políticas, estrategias y prioridades que determine el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría, en su carácter de coordinadora de sector, en el marco de la planeación nacional del desarrollo urbano, la gestión del suelo y la regularización de la tenencia de la tierra de los asentamientos humanos y conforme a lo dispuesto en los planes y programas de desarrollo urbano aplicables.

Reglamentos

- Reglamento Interior de la Sedatu, publicado en el DOF el 7 de noviembre de 2019. De acuerdo con el artículo 6, fracción I, se establece como facultad indelegable del Titular de la Secretaría fijar la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano y metropolitano de los centros de población, que incluye al Proyecto de la PNS de conformidad con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (PND). En su artículo 9, fracción I, se señala como

[1] Los lineamientos señalados corresponden a los incisos a, c, d y e de la fracción I del artículo 41.

una atribución de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda proponer al Titular de la Secretaría proyectos de políticas, programas, estrategias y acciones en materia de desarrollo urbano, suelo, vivienda, desarrollo regional y metropolitano.[2]

Asimismo, en el artículo 25, fracción I, el Reglamento establece que a la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda, adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, le corresponde proponer la orientación general y estrategias de la política de desarrollo urbano, suelo y vivienda, con la participación que corresponda de las entidades competentes de los distintos órdenes de gobierno y los sectores social y privado.[3]

Además de las ya mencionadas, se considerarán todas aquellas leyes generales, federales y nacionales, tratados internacionales, códigos, reglamentos, decretos, acuerdos y todo acto administrativo relativo y aplicable que permitan cumplir los objetivos y fines de la PNS.

El marco jurídico para la PNS presenta muchas oportunidades, entre las que destacan, la definición del Reglamento de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que debería contemplar los mecanismos e instrumentos de gestión de suelo. Otra oportunidad se encuentra en la armonización de la Ley Agraria y la Ley de Vivienda con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a fin de alinear y hacer coherentes las atribuciones, funciones e instrumentos en materia de gestión de suelo con los propios de la vivienda y el sector agrario, siempre acorde con los instrumentos de planeación urbana y los grandes objetivos nacionales.

Planes y programas con incidencia en la política nacional de suelo

De acuerdo con el Decreto de creación del Insus, sus programas, proyectos, estrategias, acciones, obras e inversiones relativos a la gestión y regularización del suelo deberán ser acordes con los ejes rectores sustantivos que se desprenden de programas, documentos e instrumentos normativos que contienen y regulan la política del Sector, a saber:

- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.
- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024.
- Proyecto del Programa Nacional de Vivienda 2019-2024.
- Proyecto del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024.
- Proyecto de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040.

En el capítulo 4.3. Vinculación de la política, se presenta el detalle de alineación, congruencia y aportación que guardan los retos estratégicos y principios derivados de la Política Nacional de Suelo con las estrategias y objetivos previstos por la Sedatu.

[2] Entre las atribuciones de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda relacionadas con la gestión del suelo destacan las fracciones IV, VI, VII, IX y XII del artículo 9 del Reglamento.
[3] En materia de disposiciones técnicas y asesoría para orientar acciones de desarrollo urbano, suelo y vivienda desde la Dirección, destacan las fracciones III y VI del artículo 25.



Fotografía: Ricardo Esquivel (Pixels)



2. Marco conceptual de la gestión del suelo

La PNS define la gestión del suelo como el proceso que conjunta la creación de canales de comunicación con diversos actores y el uso de leyes, normas, políticas e instrumentos para la ejecución de acciones integrales de incorporación, ocupación y uso del suelo en el desarrollo urbano. Esta definición destaca el carácter multidimensional de la gestión del suelo al estructurarse a partir de los siguientes conceptos fundamentales:

Política urbana. Instrumento de intervención del Estado para corregir, orientar o modificar las decisiones sobre una situación del desarrollo urbano de un estado o región que ha sido reconocida como un problema público. Asociado al concepto de política urbana encontramos:elordenamientoterritorial, el desarrollo urbano, el proyecto urbano, el desarrollo sostenible, la resiliencia y la sustentabilidad ambiental.

Gobernanza urbana. Diversas formas en las que las instituciones y personas se organizan en la gestión cotidiana de una ciudad y los procesos para llevar a cabo, de manera efectiva, su agenda de desarrollo a corto y a largo plazos. Dentro del concepto de gobernanza urbana encontramos: la gestión, la regulación, la participación, la instrumentación y el financiamiento.

Suelo. Tierra, territorio, superficie considerada en función de sus cualidades productivas, así como de sus posibilidades de uso, explotación o aprovechamiento para dar soporte físico a los elementos, procesos y actividades de una ciudad. Como parte de las acciones y procesos con incidencia en el provecho del suelo encontramos: el uso del suelo, el crecimiento urbano, el mercado de suelo, los derechos de propiedad, los derechos de desarrollo y la regularización.

Desde una perspectiva de ordenamiento territorial, la PNS destaca las siguientes formas de ocupación del suelo:

Ocupación ilegal del suelo. Es aquel suelo que ha sido ocupado sin consentimiento expreso o tácito del legítimo propietario, o aquel que ha sido ocupado a pesar de que existe alguna prohibición de ley para hacerlo, como es el caso del suelo de conservación, áreas naturales protegidas, derechos de vía o zonas de salvaguarda.

Ocupación informal del suelo. Es aquel suelo que ha sido ocupado mediante acuerdo de voluntades entre el legítimo propietario y el posesionario, pero que no cuenta con la documentación legal que ampare el traslado de dominio y/o la propiedad del ocupante.

Ocupación irregular del suelo. Es aquel suelo que ha sido ocupado mediante acuerdo de voluntades entre el legítimo propietario y el posesionario, pero que está al margen de lo establecido en los documentos normativos para el desarrollo urbano.

2.1 Glosario de conceptos

Para los efectos del presente documento se entenderá por:

Acción pública. Acciones que el sector gubernamental emprende para definir y proteger los bienes que sus gobernados asumen como propiedad común (Ion, 2001).

Aprovechamiento del suelo. Determina el porcentaje de terreno que puede ocuparse y la altura máxima de construcción permitida (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2003).

Aprovechamiento urbanístico. Beneficio que se espera obtener de la aplicación de intensidades de edificación en una superficie. Éste depende en gran medida del uso asignado a dicha edificación y de la ubicación geográfica (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2003).[4]

Área urbanizable. Territorio para el crecimiento urbano contiguo a los límites del área urbanizada del centro de población, determinado en los planes o programas de desarrollo urbano, cuya extensión y superficie se calcula en función de las necesidades del nuevo suelo indispensable para su expansión (LGAHOTDU, 2016: art. 3).

Área urbanizada. Territorio ocupado por los asentamientos humanos con redes de infraestructura, equipamientos y servicios (LGAHOTDU, 2016: art. 3).

Áreas Naturales Protegidas. Zonas del territorio nacional y sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas (LGEEPA, 1988: art. 3).

Asentamiento humano. Establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran (LGAHOTDU, 2016: art. 3).

Asentamiento humano irregular. Conglomerado demográfico localizado en predios fraccionados o subdivididos producto de una ocupación informal, irregular o ilegal de terrenos, donde los habitantes no ostentan derecho de tenencia de la tierra y suelen carecer de servicios urbanos e infraestructura (ONU-Hábitat, 2015; Insus, 2019).

Carga de urbanización. Aquellas cuotas públicas a las que los propietarios de terrenos beneficiados por un proceso de urbanización deberán hacer frente para sufragar su costo (González, 2016).

Centros de población. Áreas constituidas por las zonas urbanizadas y las que se reserven para su expansión (LGAHOTDU, 2016: art. 3).

Ciudad. Espacio geográfico creado y transformado por las personas, con alta concentración de población (de 2 mil 500 habitantes en adelante), en donde existe un intercambio intenso de bienes y servicios (INEGI, 2010; PMU, 2020).

[4] A nivel nacional no hay referencias sobre el concepto de aprovechamiento urbanístico, por lo que se toma en consideración la experiencia internacional para integrar su definición.

Ciudad resiliente. Aquella que proporciona las facultades adecuadas para enfrentar y responder a las múltiples y dinámicas amenazas provenientes de desastres naturales y para hacer frente al impacto del cambio climático, salvaguardando a todos sus ciudadanos y sus intereses, protegiendo la infraestructura, la economía y patrimonio de la ciudad (ONU-Hábitat, 2018).

Ciudad sostenible. Aquella que ofrece una buena calidad de vida a sus ciudadanos, minimiza sus impactos al medio natural, preserva sus activos ambientales y físicos para generaciones futuras y, a través de ello, promueve su competitividad. Además, cuenta con un gobierno local con capacidad fiscal y administrativa para llevar a cabo sus funciones urbanas, con la participación activa de la ciudadanía (BID, 2014).

Conservación. Acción tendente a preservar las zonas con valores históricos y culturales, así como proteger y mantener el equilibrio ecológico en las zonas de servicios ambientales (LGAHOTDU, 2016: art. 3).

Consolidación. Densificación gradual de porciones de los asentamientos humanos para integrarlos al funcionamiento de la ciudad, implementando acciones progresivas y diferidas en el tiempo (SAHOP, 1978).

Consumo de suelo. Extensión y/o superficie que da cuenta del patrón de urbanización de una ciudad, que se calcula en función de las necesidades de nuevo suelo indispensable para el crecimiento urbano (LGAHOTDU, 2016).

Conurbación. Continuidad física y demográfica que forman dos o más centros de población (LGAHOTDU, 2016: art. 3).

Crecimiento urbano. Expansión de la superficie del área urbana de la ciudad, así como el aumento de su población. Puede darse en forma espontánea o en forma planificada (SAHOP, 1978; Conapo, 2012).

Demanda de suelo urbano. Número de personas físicas o morales que requieren suelo para habilitar espacios que les permitan desarrollar sus actividades, lo que se traduce en nuevas unidades de superficie que suman superficie al área urbana de la ciudad (Eibenschutz y Benlliure, 2009).

Densificación. Acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras (LGAHOTDU, 2016: art. 3).

Derecho de desarrollo. Derecho sobre el área útil que se puede construir en un predio urbano para uso y aprovechamiento del propietario o poseedor bajo los términos establecidos en un instrumento de zonificación urbana (Mendoza, 2017).

Derecho de propiedad. Derecho que tiene toda persona de usar, gozar, disfrutar y disponer sus bienes de acuerdo a la ley. Sólo en caso de interés público, el Estado puede restringir el derecho a usar, disfrutar y disponer de él (CNDH, 2019).

Desarrollo sostenible. La responsabilidad de asegurar que las necesidades de las sociedades actuales en materia del consumo de recursos naturales, pero también en materia de la vida social y económica, no comprometan la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones (JOP, 2019).

Desarrollo territorial. Componente transversal del desarrollo que hace referencia al proceso de uso, ocupación y aprovechamiento de los territorios y de los recursos naturales enfocado en el bienestar de las personas, pueblos y comunidades.

Desarrollo urbano. Proceso de adecuación y ordenamiento a través del ejercicio de la planificación de los aspectos físicos, económicos y ambientales. Alude a una intervención orientada de transformación cuantitativa y cualitativa de las condiciones de vida de la población, a la conservación y uso adecuado de los recursos naturales, así como al mejoramiento en la economía (Conapo, 2012).

Desincorporación. Acto jurídico administrativo que se formaliza a través de un Acuerdo Secretarial publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, por el cual se retira del régimen de los bienes del dominio público de la federación un polígono determinado que ha sido autorizado para ser enajenado en favor de una tercera persona, para dar cumplimiento a un interés público (Insus, 2019).

Destino del suelo. Fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano (LGAHOTDU, 2016: art. 3).

Equilibrio ecológico. Relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos (LGEEPA, 1988: art. 3).

Equipamiento urbano. Conjunto de edificaciones y espacios de uso predominantemente público en el que se realizan actividades para el bienestar social. Se clasifican en salud, educación, esparcimiento, abasto, cultura, deporte, seguridad, administración y servicios públicos (PNDU, 2014).

Espacio público. Áreas, espacios abiertos o predios de los asentamientos humanos destinados al uso, disfrute o aprovechamiento colectivo, de acceso generalizado y libre tránsito (LGAHOTDU, 2016: art. 3).

Especulación del suelo. Decisión de los propietarios de ajustar los precios de oferta al nivel del máximo valor que pueden obtener en un momento determinado, o también anticipándose a una futura transformación de su uso (Migueltorena y Linares, 2019).

Estructura urbana. Conjunto de elementos, formales y funcionales, entendidos sincrónicamente y considerados primordiales en la conformación de una ciudad y su inmediata periferia, partiendo del principio de que dichos componentes se encuentran interrelacionados y forman parte de un todo (Universidad de Alicante, 2016).

Expropiación. Acto por el cual, el Estado priva a una persona de su propiedad mediante una indemnización, por causa de utilidad pública (Insus, 2019).

Financiamiento para la gestión del suelo. Aportación de capitales necesarios para financiar el desarrollo de iniciativas, proyectos e instrumentos de planeación urbana destinados para beneficio público (Blanco et al., 2016).

Función ambiental del suelo. Principio que regula el uso del derecho de propiedad a favor de la preservación del equilibrio ecológico y del uso justo, racional y sostenible de los recursos naturales (Pérez, 2014).

Función social del suelo. Principio que regula el uso del derecho de propiedad a favor del interés público, a partir del uso, formas de acceso y distribución del suelo entre los diversos sectores de la sociedad (Melé, 2016; Adler y Vera, 2018).

Gestión del suelo. Proceso que conjunta la creación de canales de comunicación con diversos actores, y el uso de leyes, normas, políticas e instrumentos para la ejecución de acciones integrales de incorporación, ocupación y uso del suelo en el desarrollo urbano.

Gestión integral de riesgos. Conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción que involucra a los tres órdenes de gobierno, así como a los sectores de la sociedad (LGAHOTDU, 2016: art. 3).

Gobernanza del suelo. Proceso a través del cual se toman decisiones sobre el acceso a la tierra y su uso mediante las reglas, procesos y estructuras para ello definidas, así como la forma en que las decisiones se implementan y se hacen cumplir, y la manera en que se gestionan los intereses en competencia en la tierra (ONU-Hábitat, 2019a).

Infraestructura. Conjunto de obras que constituyen los soportes del funcionamiento de las ciudades y que

hacen posible el uso urbano del suelo: accesibilidad, saneamiento, encauzamiento, distribución de aguas, energía y comunicaciones (SAHOP, 1978).

Localización espacial. Factor que determina el acceso a la oferta de bienes y servicios públicos y privados partiendo de los beneficios que ofrece la aglomeración de las actividades (Garrocho, 2013).

Lote. Fracción de terreno, con o sin construcción, en donde sus linderos y colindancias con otros son de carácter específico y permanente, formando un perímetro cerrado (Insus, 2019).

Mandato. Contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga (Insus, 2019).

Mejoramiento. Acción tendente a reordenar, renovar, consolidar y dotar de infraestructura, equipamientos y servicios a las zonas de un centro de población de incipiente desarrollo, subutilizadas o deterioradas física o funcionalmente (LGAHOTDU, 2016: art. 3).

Mercado de suelo. Mecanismo social que posibilita el encuentro entre los que desean consumir suelo urbano y los que se disponen a ofrecerlo (Zucolini, 2013).

Mercado formal de suelo. Mecanismo de provisión de suelo, basado en la oferta y la demanda, que busca satisfacer una necesidad humana en particular y que puede intercambiarse en los términos que disponen las leyes y la normatividad aplicables (Eibenschutz y Benlliure, 2009).

Mercado informal de suelo. Mecanismo de provisión de suelo, basado en la oferta y la demanda, que busca satisfacer una necesidad humana en particular y que puede intercambiarse al margen del marco legal e institucional que regula el uso y propiedad del suelo urbano (Eibenschutz y Benlliure, 2009).

Mitigación. Es toda acción orientada a disminuir el impacto o daños ante la presencia de un agente perturbador sobre un agente afectable (LGPC, 2012: art. 2).

Movilidad. Capacidad, facilidad y eficiencia de tránsito o desplazamiento de las personas y bienes en el territorio, priorizando la accesibilidad universal y sustentabilidad (LGAHOTDU, 2016: art. 3).

Núcleo Agrario. Término genérico por el cual se identifica a los grupos ejidales o comunales que han sido beneficiados por una resolución presidencial dotatoria, o reconocimiento o sentencia de los Tribunales Agrarios, a través de la que les fueron concedidas tierras, bosques y aguas (Insus, 2019).

Ocupación del suelo. Acción y efecto de ocupar el suelo, tomando posesión física de él, para desarrollar una determinada actividad productiva o de cualquier otra índole relacionada con la existencia concreta de un grupo social en el tiempo y el espacio geográfico (SAHOP, 1978).

Oferta de suelo. Suelo que está en venta en el mercado por su propietario original o por un tercero (Eibenschutz y Benlliure, 2009).

Ordenamiento territorial. Política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental (LGAHOTDU, 2016: art. 3).

Patrimonio natural y cultural. Sitios, lugares o edificaciones con valor arqueológico, histórico, artístico, ambiental, paisajístico o de otra naturaleza, definidos y regulados por la legislación correspondiente (LGAHOTDU, 2016: art. 3).

Periferia urbana. Márgenes de la ciudad en los que la densidad de usos urbanos decrece (Universidad de Alicante, 2016).

Planeación nacional. Proceso que implica la articulación de las acciones y recursos necesarios para la operación de planes y propuestas de trabajo que conducen a la obtención de resultados particulares de la entidad que derivan en la transformación de la realidad del país (Ley de Planeación, 1983: art. 3).

Política de suelo. Acción pública donde el Estado define la forma, localización y el objetivo público que facilitará el acceso y usufructo del suelo urbano (Zucolini, 2013).

Posesionario. Persona que ejerce un poder de hecho sobre un bien, ejercitando actos de uso y goce como si fuera su propietario (Insus, 2019).

Preservación. Conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitats naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitats naturales (LGEEPA, 1988: art. 3).

Prevención. Conjunto de acciones y mecanismos implementados con antelación a la ocurrencia de los agentes perturbadores, con la finalidad de conocer los peligros o los riesgos, identificarlos, eliminarlos o reducirlos; evitar o mitigar su impacto destructivo sobre las personas, bienes, infraestructura, así como anticiparse a los procesos sociales de construcción de dichos agentes perturbadores (LGPC, 2012: art. 2).

Previsión de suelo. Acción dirigida a determinar la superficie de suelo requerido y su localización para satisfacer las futuras necesidades propias del crecimiento urbano (LGAHOTDU, 2016).

Provisión de suelo. Áreas que serán utilizadas para establecer un asentamiento humano en un centro de población (LGAHOTDU, 2016: art. 3).

Proyecto urbano. Instrumento de intervención urbana que abarca la dimensión de lo físico, lo social y lo institucional, con el objetivo de resolver problemáticas específicas sobre un territorio definido, colocando todas las herramientas del desarrollo de forma simultánea en función del área de intervención (EDU, 2013).

Recuperación post-desastre. Acciones de planificación, organización y desarrollo de capacidades para garantizar una transición oportuna y eficiente de la emergencia hacia la recuperación (GFDRR, 2011) (Correa, 2011).

Reducción de riesgo de desastres. Intervención preventiva de individuos, instituciones y comunidades que permite eliminar o reducir, mediante acciones de preparación y mitigación, el impacto adverso de los desastres (LGPC, 2012: art. 2).

Regulación del suelo. Intervención pública que reglamenta y norma las acciones sobre el manejo del suelo conforme haya sido previsto en los instrumentos de planeación (SAHOP, 1978).

Regularización. Conjunto de regulaciones urbanas, procedimientos jurídicos y administrativos que conducen a la legalización de los asentamientos de origen irregular (Azuela, 1997).

Relocalización de asentamientos humanos. Proceso de reubicación o cambio de localización a un asentamiento humano por encontrarse en situación de riesgo o de irregularidad.

Reserva territorial estratégica. Superficie de suelo gestionada mediante la coordinación y participación de diversos actores que reúne las condiciones necesarias para ser dotada de servicios para el futuro crecimiento de un centro de población (Sedesol, 2007a).

Resiliencia. Capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuestos a un peligro para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse de sus efectos en un corto plazo y de manera eficiente, a través de la preservación y restauración de sus estructuras básicas y funcionales, para lograr una mejor protección futura y mejorar las medidas de reducción de riesgos (LGAHOTDU, 2016: art. 3).

Servicios urbanos. Actividades operativas y servicios públicos prestados directamente por la autoridad competente o concesionada para satisfacer necesidades colectivas en los centros de población (LGAHOTDU, 2016: art. 3).

Suelo apto. Suelo con cualidades de ubicación, geología, topografía, disponibilidad de agua, costos de desarrollo y otros factores físicos que permiten que sea apropiado para el desarrollo urbano (PNDU, 2014).

Suelo de conservación. Espacios en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad humana y que, por razones de carácter ambiental y equilibrio ecológico, deben preservarse (Sedesol, 2007a).

Suelo servido. Suelo acondicionado con redes de servicios, infraestructura de transporte, equipamiento público y diversos tipos de edificaciones para que las actividades urbanas puedan llevarse a cabo (Baer, 2013).

Suelo vacante. Terrenos que permanecen vacíos o que están subutilizados, y que se reconocen como urbanos y se localizan muy próximos a infraestructuras ya instaladas, pero que no se desarrollan en la plenitud de su potencial, contrariando el principio de la función social del suelo (Cardona, 2015).

Sustentabilidad ambiental. Proceso mediante el que se impulsa el uso racional del capital natural, el agua y de los recursos naturales renovables y no renovables para evitar comprometer la posibilidad de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades, así como evitar rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas y que el crecimiento urbano ocurra sobre suelos agropecuarios de alta calidad, áreas naturales protegidas o bosques (LGAHOTDU, 2016: art. 4).

Tenencia de la tierra. Conjunto de disposiciones legales que establecen los actos constitutivos de la posesión, los requisitos conforme a los cuales debe ejercerse y los derechos y obligaciones que generan (SAHOP, 1978).

Usos del suelo. Fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano (LGAHOTDU, 2016: art. 3).

Valorización del suelo. Proceso mediante el cual ocurre un incremento del valor del suelo generado por las acciones de urbanización e inversiones en infraestructura orientadas por patrones de localización. Facilita la recuperación de plusvalías para beneficio público (Blanco et al., 2016).

Vulnerabilidad. Susceptibilidad o propensión de un agente afectable a sufrir daños o pérdidas ante la presencia de un agente perturbador, determinado por factores físicos, sociales, económicos y ambientales (LGPC, 2012: art. 2).

Zona de desastre. Espacio territorial determinado en el tiempo por la declaración formal de la autoridad competente, en virtud del desajuste que sufre en su estructura social, impidiéndose el cumplimiento normal de las actividades de la comunidad (LGPC, 2012: art. 2).

Zona de riesgo. Espacio territorial determinado en el que existe la probabilidad de que se produzca un daño originado por un fenómeno perturbador (LGPC, 2012: art. 2).

Zona Metropolitana. Centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional (LGAHOTDU, 2016: art. 3).

Zonificación. Determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento (LGAHOTDU, 2016: art. 3).



Fotografía: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

3. Ocupación del Suelo Urbano en México: Magnitud y Consecuencias

3.1 Antecedentes

Entre 1980 y 2017 la población urbana de México creció a una tasa promedio anual de 2.4%, mientras que la superficie de sus ciudades lo hizo a un ritmo de 5.4% cada año, es decir, 2.3 veces más rápido (ONU Hábitat, 2018: 110). Este modelo de crecimiento provocó un patrón disperso y una caída de la densidad promedio urbana en el país hasta alcanzar cerca de 23 viviendas por hectárea en 2015.

Durante este periodo, la urbanización periférica de las ciudades mexicanas ha presentado condiciones de ocupación formal (vivienda en conjuntos habitacionales) e informal (asentamientos precarios dispersos). Las causas principales de su emergencia se relacionan con los elevados precios del suelo en zonas consolidadas, con la oferta de suelo irregular periférico y con la limitada coordinación entre dependencias y órdenes de gobierno responsables del ordenamiento territorial y la regulación del crecimiento urbano en suelo de origen agrario (ejidal y comunal).

La ocupación irregular también ha sido motivada por la expectativa de desregulación de la tierra ejidal que fue concretada con la Ley Agraria de 1992, que generó y sigue generando una especulación sobre los usos y precios del mercado formal en las periferias urbanas, reduciendo así la oferta de suelo para los grupos de población de menor ingreso (Iracheta, 2015).[5] Se estima que en las 74 zonas metropolitanas del país que concentran cerca de 74.2% de la población nacional (Sedatu, 2018) podría haber entre 7 y 7.5 millones de predios irregulares, de un total de 30.1 millones de lotes (Cruz, 2012; Salazar, 2012).[6]

Asimismo, se estima un incremento anual de aproximadamente 90 mil lotes irregulares (Sedatu, 2014a) en donde los costos de introducción de servicios son, en promedio, entre dos y tres veces mayores en comparación con zonas intraurbanas (ONU Hábitat, 2018: 110), pero pueden llegar a ser hasta ocho veces mayores.[7] Hasta hace poco más de una década, estas zonas representaban cerca de 70% del suelo de crecimiento urbano de las ciudades mexicanas, lo que implica que existían en el país alrededor de 11 mil hectáreas irregulares. Actualmente no existe un inventario preciso de asentamientos irregulares; sin embargo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) estima que 27% de las viviendas urbanas en el país no cuentan con escrituras, lo que equivale a 6.3 millones de viviendas (INEGI, 2018).

[5] De acuerdo con el RAN (2020), durante el periodo de 1993 a 2019 se emitieron en el país 3 millones de títulos de propiedad de solar urbano en ejidos y comunidades certificadas para su aprovechamiento como zonas de urbanización y reservas de crecimiento. El 43% de los títulos de propiedad se ha concentrado en las entidades con mayor proporción de población urbana del país. La falta de una oferta de suelo asequible ha motivado la ocupación informal de asentamientos humanos localizados en suelo ejidal en el que, a pesar de contar con títulos de posesión, sus habitantes han carecido por años de la seguridad jurídica de la propiedad, excluyéndolos así del acceso a los beneficios que ofrece la urbanización.

[6] La academia ha elaborado estimaciones acerca del total de población o cantidad de viviendas localizadas en asentamientos irregulares. La cifra que se presenta es sólo una aproximación de la magnitud del fenómeno debido a que se carece de información oficial. En junio de 2020 la SCJN aprobó la sentencia para que el INEGI realice los censos y acciones necesarias a fin de recabar información desagregada sobre las características y número de asentamientos irregulares en el país.

[7] Según estimaciones del Insus.

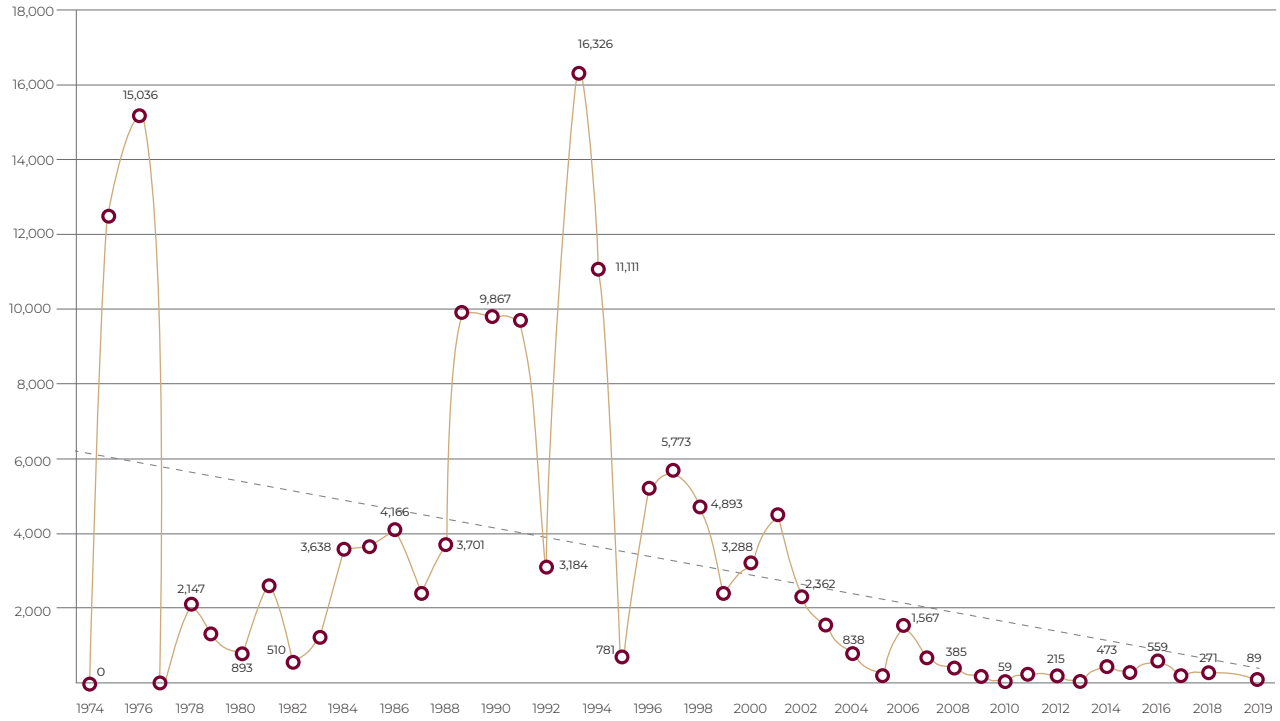
Desde 1974 y hasta 2018, la Corett, ahora Insus, regularizó alrededor de 2.5 a 2.7 millones de lotes, con un promedio anual de 71 mil. Sin embargo, la tendencia en el número y superficie de lotes regularizados es decreciente (figura 1). Si se considera que una vivienda equivale a un lote, esta cantidad ha sido claramente insuficiente para atender al rezago histórico de regularización.

Territorialmente, 50% de las acciones de regularización se han focalizado en las principales concentraciones urbanas de México, destacando la del Valle de México, Veracruz y Guadalajara. En las dos primeras se concentra también el mayor número de viviendas propias sin escritura (mapas 1 y 2). En la actualidad, el Insus realiza acciones de regularización por otras vías distintas a la expropiación, para las que está facultado jurídicamente, como son los contratos de mandato. Sin embargo, no superan el ritmo de regularización de los periodos de mayor auge de la Corett.

A pesar de que las políticas de regularización y de constitución de reservas territoriales de la Corett interactuaron inevitablemente en la conformación de las ciudades mexicanas, sus resultados no fueron los deseados. Por el contrario, se envió un claro mensaje a los propietarios de tierra y a los demandantes de vivienda respecto a que la urbanización irregular es una manera rentable de operar al colocar las acciones de regularización dentro un círculo vicioso que incentiva la consolidación del mercado informal de suelo y reproduce el modelo de urbanización inversa[8] al no lograr contener el crecimiento del fenómeno de la irregularidad.

[8] El modelo de urbanización inversa refiere a que primero la población ocupa un predio carente de condiciones para uso urbano, luego se construye la vivienda, posteriormente se le dota de infraestructura y servicios, y al final se otorga seguridad jurídica sobre la propiedad. Dicho proceso tendría que ocurrir en el orden inverso, procurando que la población ocupe un asentamiento luego de que éste haya sido urbanizado primero conforme a lo establecido en la normatividad (Pírez, 2016).

Figura 1. Superficie regularizada por la Corett e Insus por la vía de expropiación, 1974-2019 (ha)



Fuente: Registros estadísticos del Insus sobre la expropiación de tierras ejidales y comunales, 1975-2019.

Mapa 1. Número de lotes regularizados por la vía de expropiación, 1974-2019



Fuente: Registros estadísticos del Insus sobre la expropiación de tierras ejidales y comunales, 1975-2019.

Mapa 2. Viviendas propias sin escrituras



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de INEGI (2019).

Asimismo, las condiciones estructurales de desigualdad que imperan en México no han permitido que, a la fecha, se hayan logrado superar las que parecen ser ventajas de lo informal sobre lo formal. Las lógicas de formalidad e informalidad se retroalimentan, pero hay asimetría entre quienes acceden al suelo por una u otra vía, de modo que los actores productores del espacio construido interactúan y las ciudades crecen dentro de una coexistencia de reglas y prácticas formales e informales (Abramo, 2012). Se observan, por lo tanto, contradicciones en esta coexistencia, ya que no todas las personas que poseen suelo son actores económicos que pretenden ser propietarios con el afán de competir en el mercado. La gran mayoría de quienes acceden al suelo en condiciones de irregularidad, lo hacen principalmente por necesidad y/o falta de alternativas, más que por otra razón, y lo consideran, mantienen y enriquecen a lo largo de su ciclo de vida como un patrimonio familiar.

3.2 Costos del modelo de crecimiento urbano en México

En un contexto de debilidad de las políticas de planeación urbana, con mercados de suelo disfuncionales y mal regulados, se ha generado un acceso inequitativo al mercado de suelo formal y bien localizado, cuyo resultado ha sido el incremento en las condiciones de pobreza y segregación socioespacial en las ciudades mexicanas.[9] Como consecuencia de este proceso de urbanización expansivo y desigual, se han reproducido múltiples costos públicos y sociales con impactos negativos en la calidad de vida urbana.

Costos de la urbanización periférica e irregular

Históricamente, la política de financiamiento habitacional concentró sus acciones en grupos de población con empleo formal e ingreso suficiente para obtener un crédito hipotecario, excluyendo a grupos vulnerables en situación de pobreza que no cuentan con capacidad de ahorro familiar para comprar un lote e iniciar el proceso de edificación progresiva. Esto ha impactado de forma diferenciada a los grupos más vulnerables de la población. Por ejemplo, entre la población con menos ingresos y sin prestaciones sociales hay un gran número de mujeres, lo que complica y a veces impide su acceso a suelo y vivienda[10] (Abramo, 2012; García, 2015).

A nivel territorial se han generado desequilibrios norte-sur en el país. De acuerdo con ONU-Hábitat (2018: 21), más de 50% de las viviendas construidas en las últimas dos décadas se localizan en sólo ocho de los 32 estados: Nuevo León, Estado de México, Jalisco, Ciudad de México, Chihuahua, Baja California, Guanajuato y Tamaulipas, consideradas como entidades con un alto dinamismo económico. Por el contrario, los estados del sureste, con un alto porcentaje de población en situación de pobreza (mapa 3), grupos indígenas y rezago habitacional han sido subatendidos por los programas de vivienda (ONU-Hábitat, 2018: 21).

[9] En 2016, 34% de hogares urbanos (10.6 millones) en situación de pobreza se localizaban en zonas periféricas (CONEVAL, 2016; INEGI, 2015a).

[10] A nivel nacional existe una desigualdad de ingreso de acuerdo con el género: del total de población femenina ocupada 6.2% no recibe ningún ingreso por su actividad y 64% percibe hasta dos veces el salario mínimo, mientras que en el caso de los hombres corresponde a 4.6% y 54.7% respectivamente (INEGI, 2020).

Mapa 3. Población en situación de pobreza



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de Coneval (2018).

La falta de presupuesto para la adquisición de suelo por parte del Estado ha dificultado la creación de reservas territoriales, esto debido a un proceso de intensificación de la valorización del suelo, no como un bien social, sino como una mercancía que beneficia a quienes ostentan su propiedad. Actualmente se estima que una tercera parte del suelo urbanizable en la periferia de las ciudades medias y grandes se encuentra en manos de inmensos fraccionadores privados (Brambila, 2020: 176). Esta práctica ha contribuido a profundizar la segregación social a consecuencia del acaparamiento y la especulación del suelo.

Como se mencionó antes, se estima que los costos de introducción de servicios en asentamientos irregulares periféricos son, en promedio, entre dos y tres veces mayores en comparación con zonas intraurbanas (ONU-Hábitat, 2018: 110), pero pueden llegar a ser hasta ocho veces mayores. Adicionalmente, uno de los costos indirectos relacionados con la ocupación irregular del suelo es que dichas zonas no están integradas a los sistemas fiscales municipales: anualmente los municipios dejan de cobrar aproximadamente 11 mil millones de pesos de ingresos propios en zonas irregulares que no pagan impuesto predial (ONU-Hábitat, 2018).

Costos de transporte

Los tiempos y costos de traslado han crecido debido a la lejanía y mala conectividad entre hogares, centros de empleo y todo tipo de equipamientos, a la vez que se mantienen importantes superficies de suelo intraurbano subutilizado. Actualmente se estima que 34% de los hogares urbanos (10.6 millones) en situación de pobreza se localizan en zonas periféricas, y que destinan más de 2.5 horas para llegar a sus destinos (ONU-Hábitat, 2016), lo que implica una pérdida de tiempo productivo anual de más de 180 mil millones de pesos (1.09% del PIB nacional). Además, se calcula que 20% del ingreso promedio de los hogares se destina al transporte, en tanto que los hogares más pobres gastan hasta 60% de su ingreso, lo que se traduce en segregación socioespacial de la población urbana, especialmente entre los grupos vulnerables.[11]

Costos por localización en zonas de riesgo

En México, siete de cada 10 habitantes viven en zonas de riesgo debido a su exposición a distintos tipos de fenómenos, que pueden ser hidrometeorológicos, geológicos y químicos. De este total, cerca de 70% habita en zonas urbanas, es decir, 61.4 millones de personas. Durante la década de 2000 a 2010, se estima que el impacto de los desastres en las ciudades del país fue de poco más de 240 mil millones de pesos (Sedatu, 2014b).

Dentro de estas zonas urbanas, la población marginada suele ser la peor localizada, ya sea por los bajos niveles de accesibilidad o por ubicarse en zonas de riesgo. De 2008 a 2017 más de la tercera parte de los recursos del Fondo de Desastres Naturales (Fonden) se destinó a la recuperación de zonas urbanas marginadas de las 10 entidades con mayor rezago en el país.[12] Durante este periodo se registraron 132 mil viviendas afectadas por desastres naturales,[13] y se asignaron aproximadamente 16 mil millones de pesos para el rescate y construcción de menos de la mitad de ellas (47%), lo que implica que más de 70.5 mil familias afectadas no recibieron apoyo debido a su condición de irregularidad, entre otros factores.

En este sentido, los asentamientos humanos han visto limitada su capacidad de resiliencia ante desastres naturales y emergencias sanitarias debido en gran medida a la falta de capacidad de los gobiernos municipales y estatales para gestionar la ocupación del suelo de forma adecuada, aunado a una falta de coordinación[14] y cooperación pública para promover la gestión estratégica del riesgo. Otros factores relevantes han sido la ineficacia en la elaboración y/o ejecución de los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial, la limitada protección de los derechos de vía y áreas de salvaguarda, procesos informales de lotificación y ocupación de núcleos agrarios, especulación del valor del suelo y corrupción.

[11] Cálculos del Insus a partir de INEGI (2015a y 2016).
[12] Cálculos del Insus a partir de: Coordinación Nacional de Protección Civil, Dirección General para la Gestión de Riesgos, SEGOB (2018), INEGI (2010, 2015a y 2018).
[13] Esta cifra en los últimos años ha tendido a ser creciente. Según los informes del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el presupuesto del FONDEN pasó de representar la mitad del presupuesto del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales en 2010, a representar en 2018 hasta 70.2 veces (ONU-Hábitat, 2019a).
[14] Como parte de la problemática se reconoce la poca coordinación institucional entre la administración urbana de los distintos órdenes de gobierno para gestionar los procesos de transformación de tierras ejidales en tierras de uso urbano. Ejemplo de la ausencia de coordinación son los programas de certificación y asignación de zonas de asentamientos humanos en suelo ejidal por parte del RAN, sin que haya existido previamente una decisión colegiada entre organismos responsables del desarrollo urbano para validar la aptitud del suelo desincorporado, de acuerdo con las necesidades de la ciudad y criterios de planeación definidos.

Costos ambientales

La urbanización expansiva y dispersa ha propiciado desequilibrios ambientales por la incorporación masiva de suelo urbano sobre zonas agrícolas o áreas naturales de alto valor ambiental. En el periodo de 1993 a 2011 se transformaron 5 millones de hectáreas de áreas naturales en terrenos agropecuarios, zonas urbanas y obras de infraestructura, lo que representó un cambio de 3.8% de la superficie total de espacios naturales en tan sólo 18 años (Semarnat, 2013). De mantenerse esta tendencia para 2030, se podrían perder entre 3 y 5 millones de hectáreas de áreas naturales (correspondientes respectivamente a 2.4% y 3.9% del total de áreas de bosques, matorrales, pastizales y selvas), debilitando la salud de los ecosistemas y reduciendo la biodiversidad y, por lo tanto, amplificando la vulnerabilidad y las posibles afectaciones a la población (ONU-Hábitat, 2018: 260).

Uno de los efectos negativos del modelo disperso de crecimiento urbano ha sido la reducción de áreas permeables por el aumento de superficies pavimentadas, lo que ha significado la pérdida de cobertura de suelo natural para el filtrado de los mantos acuíferos. En el país existen 105 acuíferos sobreexplotados, lo cual supone que, en términos de abastecimiento, siete de cada 10 habitantes del país padecerán escasez de agua (Aguilar, 2014).



Fotografía: Ricardo Esquivel (Pixels)

Costos por inseguridad y violencia

La localización urbana periférica, con bajas condiciones de habitabilidad y accesibilidad ha creado espacios de constante deterioro, inseguridad y violencia. De acuerdo con el Índice de Paz México 2018, 90% del costo de la violencia en México lo asumen los hogares, y se estima que el impacto económico de la violencia en zonas urbanas marginadas asciende a 968 mil millones de pesos. Las consecuencias de la inseguridad en estas zonas repercuten también en la sana convivencia y la cohesión social de las comunidades. La percepción de inseguridad ha motivado a la población a dejar de frecuentar algunos espacios y privarse de realizar ciertas actividades, lo que inhibe la manifestación de la vida social (Sedesol, 2007b).

Un problema recurrente en las zonas urbanas marginadas es que sus habitantes residen en condiciones de hacinamiento y materiales precarios (ONU-Hábitat, 2018). De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), hace una década 11.8% de la población del país se encontraba en condiciones de hacinamiento,[15] convirtiéndose en un factor de riesgo al propiciar violencia intrafamiliar, sobre todo contra las mujeres.



Fotografía: Ingo Joseph (Pixels)

Costos sanitarios

Los habitantes de asentamientos informales y precarios presentan condiciones de vida poco saludables al estar expuestos a enfermedades que implican altos costos y riesgos sanitarios debido a la falta de agua y de acceso a instalaciones sanitarias adecuadas (ONU-Hábitat, 2019a). En casos de emergencia sanitaria o pandemias, la población de los asentamientos informales se convierte en el grupo con mayor grado de exposición a contagios debido a las condiciones internas de habitabilidad (hacinamiento) y a la baja disponibilidad de servicios básicos, como el agua, para poner en práctica medidas de higiene que mitiguen su exposición.

[15] Se considera en situación de hacinamiento cuando en la vivienda la razón de personas por cuarto es mayor a 2.5 (Coneval, 2010). Se estima que en 2010, uno de cada tres casos de violencia de género intrafamiliar estuvo asociado con el hacinamiento (Díaz y Arencibia, 2010).

3.3 Importancia de la Política Nacional de Suelo

La escasez de suelo servido adecuado a las características de las familias de menores ingresos refleja los desequilibrios en los mercados de suelo formales, en buena medida debido a los procesos especulativos por parte de diversos actores, aunado a una falta de regulación que garantice el cumplimiento de la función social del suelo y de la propiedad. Estas condiciones han contribuido a profundizar la segregación socioespacial, al ser determinantes respecto a quién puede vivir dentro de la ciudad y gozar de los beneficios de la urbanización, y quién debe buscar alternativas fuera de ella, basado solamente en los ingresos y la capacidad de pago respecto a los precios del suelo formal.

Esto ha producido situaciones socialmente no deseables, al limitar las posibilidades de los sectores populares para acceder a suelo para vivienda. Los propietarios especulan con el suelo mejor localizado e integrado a los programas urbanos, y es casi nula la disponibilidad de suelo adecuado y asequible para la construcción de vivienda para la población de menores ingresos.[16] Asimismo, la suma de los costos públicos, ambientales y sociales ha provocado un acceso inequitativo al mercado de suelo. El valor especulativo excluye del mercado formal a la vivienda de bajo ingreso, generando altos costos en tiempo y recursos familiares para transporte. La población marginada continúa siendo la peor localizada, en zonas de alto riesgo y con altos índices de inseguridad.

Históricamente, las intervenciones públicas para realizar acciones de regularización se han llevado a cabo de forma aislada, por lo que han representado, en mayor o menor medida, un incentivo al crecimiento de los asentamientos humanos irregulares. Por lo tanto, es necesario realizar intervenciones integrales, generando una oferta de suelo adecuado para las familias de menores ingresos que represente una alternativa real a la ocupación del suelo informal, y que vinculen la regularización con la mitigación de otro tipo de carencias y rezagos sociales, como el acceso a servicios básicos, seguridad, mejoramiento de vivienda, transporte, equipamiento, espacios públicos, entre otros beneficios de la urbanización sostenible. Por lo tanto, la falta de suelo adecuado y asequible, la expansión informal y su impacto en el incremento a la pobreza, la segregación socioespacial y la inseguridad, así como la falta de una coordinación institucional entre los distintos órdenes de gobierno son problemas clave derivados de la ausencia de una política de suelo integral e integradora en el país.

[16] Se estima que, en la periferia de las principales ciudades del país, el costo del suelo representa entre 6 y 18% del costo total de un proyecto de vivienda, mientras que, en zonas consolidadas, el suelo representa 50% del valor total del proyecto (ONU-Hábitat, 2018: 112).



Fotografía: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

4. Política Nacional de Suelo

La gestión del suelo en México presenta enormes retos que demandan del sector público una perspectiva crítica y profunda para trazar la ruta hacia un modelo sustentable de ocupación del territorio, que oriente el crecimiento y desarrollo de nuestras ciudades bajo criterios de inclusión, equidad, justicia social y preservación del patrimonio natural. Para materializarse, esta visión requiere de un instrumento rector de política pública de alcance nacional, que sea efectivo y responsable ante el desafío de combatir las brechas de desigualdad y los altos costos del modelo de crecimiento urbano en el país.

El Instituto Nacional del Suelo Sustentable, con fundamento en las atribuciones que le otorga su Decreto de creación, dio inicio a la elaboración de la Política Nacional de Suelo (PNS) en 2018, y es resultado de un proceso participativo que conjuntó la opinión de especialistas en la materia, así como de funcionarios públicos con amplia experiencia operativa. Por su fundamento normativo e impacto social, representa un documento inédito para la política territorial del país.

Su objetivo es establecer los principios, retos estratégicos y agenda de coordinación institucional para conducir la gestión del suelo en el país y prever la demanda de suelo apto para todas las personas, priorizando a la población en situación de riesgo, rezago social y marginación, en congruencia con las políticas de desarrollo territorial de la Sedatu.

El diseño de la PNS está basado en el derecho al acceso y aprovechamiento del suelo; en hacer explícita la relación entre la problemática ambiental y la ocupación del territorio, y en la necesaria contribución del Insus al cumplimiento del objetivo sectorial de construir territorios de paz y bienestar. La PNS se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo, con la Nueva Agenda Urbana[17] y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030[18], con el firme propósito de no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera.

Para lograr esto, la PNS está integrada por 10 principios rectores que guían el cumplimiento de siete grandes retos estratégicos asociados a uno o varios de los problemas y costos que implica el actual modelo de crecimiento de las ciudades. Son, a su vez, la base para orientar la implementación de estrategias y líneas de acción relacionadas con la gestión del suelo.

[17] La PNS se encuentra alineada con los compromisos 27, 32, 35, 46, 51, 52, 63 y 77 a favor del desarrollo urbano sostenible de la Nueva Agenda Urbana.

[18] La PNS se encuentra alineada a los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible:

- ODS 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo (metas 1.4 y 1.5).
- ODS 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos (meta 10.2).
- ODS 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (metas 11.1 y 11.a).

4.1 Principios

La planeación, gestión, aprovechamiento y ocupación del suelo deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:



1 La Política Nacional de Suelo será promovida por el Estado y establecerá estrategias que contribuyan a ejecutar las políticas nacionales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano, Vivienda y Protección Civil.

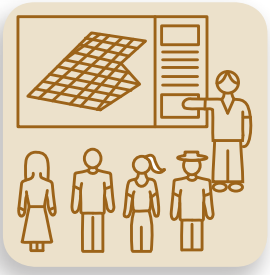
2 La base principal para la ejecución de proyectos y acciones de gestión del suelo es la participación, coordinación y concertación entre diversos actores sociales, económicos y órdenes de gobierno.





3 Los instrumentos y proyectos de gestión del suelo garantizarán el derecho a la ciudad para todas las personas, pero enfatizando la inclusión equitativa de la población en situación de pobreza y asegurando para ella la ocupación de entornos seguros y sustentables.

4 El interés público y social de las acciones de gestión de suelo será predominante sobre el interés privado, garantizando los derechos de propiedad y el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria.





5 Se reconoce la deuda histórica con la población más desfavorecida, por lo tanto, se dará prioridad a la generación de una oferta de suelo servido y bien localizado para resolver necesidades de vivienda de la población en situación de riesgo, rezago social y marginación.



6 La gestión del suelo garantizará la preservación y restauración del equilibrio ecológico, la protección al ambiente y el aprovechamiento sustentable del patrimonio natural.

7 Los proyectos de gestión del suelo aportarán buenas prácticas a los gobiernos locales para que promuevan y alcancen un equilibrio en la distribución de las cargas y beneficios del desarrollo urbano.





8 La Política Nacional de Suelo buscará prevenir la ocupación irregular del suelo y contribuirá, mediante diferentes mecanismos y regímenes de propiedad, a ofrecer seguridad en la tenencia de la tierra, hasta erradicar la incertidumbre con que viven los posesionarios que no tienen derechos reconocidos por la ley.

9 La Política Nacional de Suelo impulsará mecanismos para evitar la especulación del suelo y de la propiedad inmobiliaria, garantizando que el suelo urbano sea plenamente aprovechado, en particular los inmuebles no edificados, no utilizados o subutilizados.





10 Se reconoce la necesidad de dar cabida a diferentes regímenes de propiedad e incorporar, de manera separada o combinada, los derechos de la propiedad social al ordenamiento territorial.

Los principios de la PNS se encuentran alineados con los principios rectores del PND 2019-2024[19] al compartir una visión humana y sostenible del territorio para generar bienestar entre la población, impulsar el desarrollo, la justicia y recuperar la fortaleza del Estado como articulador de los propósitos nacionales. La aplicación de los principios de la PNS requiere de la participación gubernamental dirigida a la generación de oferta de suelo para el desarrollo urbano, otorgando solvencia a la demanda y atendiendo la irregularidad de manera integral.

De igual manera se necesita incentivar la gestión urbana centrada en los derechos y obligaciones sociales de la propiedad, la observancia de la normatividad y de los distintos instrumentos de planeación urbana y de suelo.

4.2 Retos estratégicos

La Política Nacional de Suelo habrá de dirigir sus esfuerzos hacia generar soluciones para enfrentar los siguientes retos estratégicos que exigen una visión proactiva de todos los actores e instituciones involucradas en la gestión del suelo:

1. Recuperar la función social del suelo.
2. Contribuir a la planeación de ciudades resilientes y sostenibles.
3. Adaptar la regularización de la tenencia del suelo a los rezagos que ha generado el patrón actual de urbanización y ocupación territorial.
4. Gestionar suelo apto y bien localizado con sentido social.
5. Gestionar información territorial para la toma de decisiones.
6. Avanzar hacia la gobernanza territorial.
7. Promover la regulación y financiamiento para la gestión del suelo.

Cada reto estratégico atiende a uno o más de los problemas sociales, económicos y ambientales que se han derivado del proceso acelerado de urbanización y de la distribución inequitativa de cargas y beneficios del desarrollo urbano. Atiende también a los efectos que tiene el suelo sobre los procesos de urbanización (ver anexo 5.1) y, principalmente, a los ejes rectores de la política urbana del Sector, a las atribuciones del Insus y a su capacidad institucional de coordinación y colaboración.



Fotografía: André Cook (Pixels)

[19] Los principios rectores del PND 2019-2024 sobre los cuales incide la PNS son: 1. Honradez y honestidad, 4. Economía para el bienestar, 5. El mercado no sustituye al Estado, 6. Por el bien de todos primero los pobres, 7. No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera, 9. El respeto al derecho ajeno es la paz y 12. Ética, libertad y confianza.

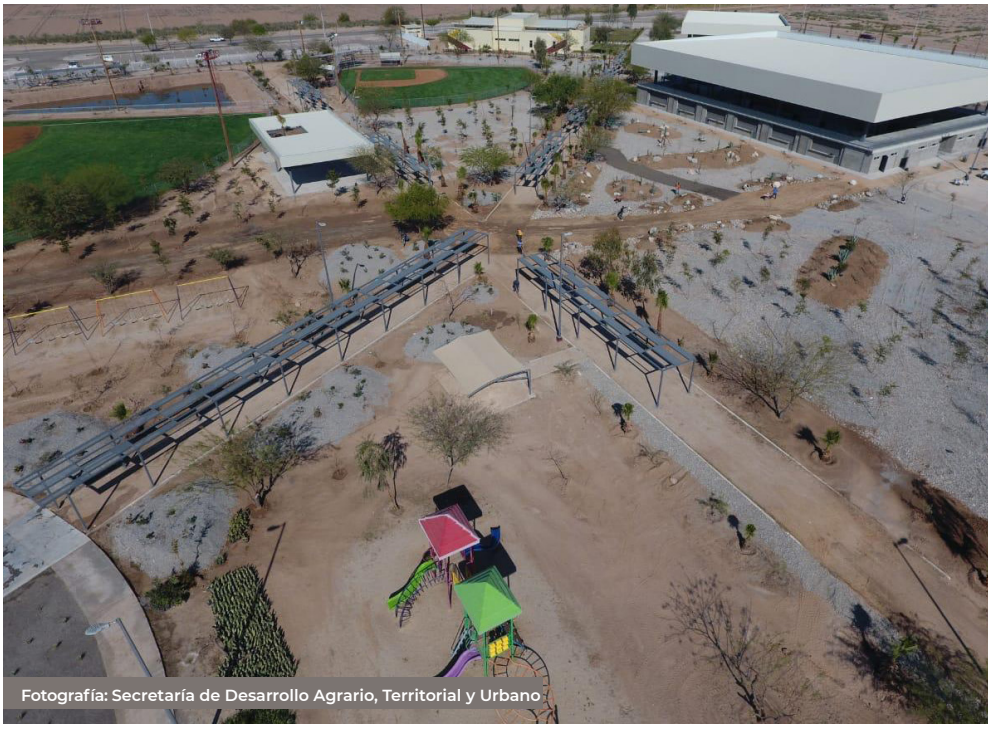
4.2.1 Recuperar la función social del suelo

El suelo es un recurso estratégico para el desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio. Se encuentra sujeto a una serie de regulaciones de orden jurídico que restringen y/o condicionan su uso y aprovechamiento, tomando como referencia el interés colectivo (Azuela y Cancino, 2007). Lo anterior significa que la ocupación del suelo no puede ocurrir anárquicamente, ni servir solamente a intereses particulares, sino que debe contribuir a la satisfacción de las necesidades de la población, generando un beneficio social que se extienda a las futuras generaciones. Esto es lo que se comprende por función social del suelo, definida como el principio que regula el derecho de propiedad en favor del interés público, a partir del uso, formas de acceso y distribución del suelo entre los diversos sectores de la sociedad (Melé, 2016; Adler y Vera, 2018).

Operativamente, la función social del suelo consiste en asegurar que el uso del suelo que se le otorga a los propietarios se dé conforme a los fines públicos previstos en los instrumentos de planeación urbana. Por lo tanto, implica que los usos sean asignados desde una perspectiva de derechos que busca garantizar condiciones similares de acceso a toda la población.

A pesar de que la función social del suelo está reconocida en la Constitución,[20] su aplicación se ha visto comprometida en las últimas décadas.[21] Se trata de una coyuntura que obstaculiza el ejercicio pleno de derechos para los asentamientos periféricos y el desarrollo de la ciudad, que exige un diálogo consciente y abierto entre los distintos órdenes de gobierno para ofertar suelo con criterios de equidad.

En este sentido, para recuperar la función social del suelo se requiere lo siguiente:



Fotografía: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

[20] Si bien el artículo 27 constitucional no refiere al término expreso "función social", sí acota el ejercicio del derecho de propiedad al interés público y al beneficio social (Gómez del Campo, 2016: 321).

[21] En ello han influido las limitaciones de la intervención del Estado en la recuperación de la función social del suelo, así como la falta de incentivos efectivos dirigidos a los propietarios del suelo para apoyar proyectos sociales.

A. **Facilitar el acceso a suelo formal asequible para los sectores de bajos ingresos.** Implica promover el acceso equitativo y asequible a suelo para todos los grupos sociales, en particular para los grupos marginados, mujeres y personas con necesidades especiales.

El precio de la tierra en el sector formal es inaccesible para casi 80% de la población del país que percibe hasta tres salarios mínimos y carece de acceso a créditos institucionales. La compra de un terreno habitacional costaría el salario de 10 años para este segmento de la población (Brambila, 2020: 164). Si observamos el fenómeno desde el acceso a la vivienda, 86% de la población del país tiene que asentarse en viviendas en las que cohabitan varios hogares, en muchos casos en condiciones de hacinamiento, o asentándose de manera informal, ya que no cuenta con la capacidad de ingresos suficiente para acceder a una vivienda en el mercado formal.[22] En el caso de que existiese una oferta de vivienda en suelo formal, se estima que la población con ingresos de hasta dos salarios mínimos tardaría 85 años en pagar una vivienda promedio,[23] lo cual supera a la esperanza de vida del país.[24]

B. **Aprovechar el suelo servido.** Se requiere gestionar suelo vacante y subutilizado al interior de las ciudades para ser destinado a acciones integrales de urbanización y desarrollo de proyectos en apoyo a la producción social de vivienda, a la construcción de infraestructura y otras demandas de suelo que contribuyan a ordenar el crecimiento de las ciudades y a generar un acceso equitativo al suelo para todos.

En los últimos años, el suelo urbanizable con mayor rentabilidad y potencial para la expansión de las ciudades, así como el suelo intraurbano vacante, ha sido adquirido con anticipación por agentes inmobiliarios para detonar el desarrollo urbano bajo prácticas especulativas que suponen un alto valor económico derivado de la comercialización del suelo.[25] Los ejidos han sido sometidos a presión para vender su suelo a bajo costo, para ser destinado a desarrollos periféricos que, en suma, tienden a superar los requerimientos de suelo urbano de la población local (Camacho, 2015). Por ejemplo, en 2014, la Zona Metropolitana de Mérida contaba con una superficie de 15 mil 600 hectáreas de suelo periférico autorizado para la construcción de vivienda social, cifra que superaba en 170% al requerimiento futuro de suelo urbano a 2040 (ONU-Hábitat, 2017).

C. **Atender el derecho a la tenencia segura del suelo, a equipamientos urbanos, a espacios públicos y a servicios de infraestructura básica en los asentamientos informales**. Es necesario impulsar el pleno ejercicio de los derechos de propiedad mediante la tenencia segura de la tierra y la articulación entre la titulación; constituir reservas territoriales bajo el enfoque de gestión de suelo para el crecimiento futuro de los centros de población; promover políticas de provisión de servicios e infraestructura para contribuir a garantizar el acceso universal y asequible a los servicios urbanos básicos, y generar oferta de suelo apta para la dotación de equipamientos, espacios públicos y áreas verdes, principalmente entre los habitantes de barrios marginales y asentamientos informales.

[22] De acuerdo con Iracheta (2011), para acceder a la vivienda urbana más barata que ofrece el mercado formal y los institutos de vivienda, se requiere más de seis veces el salario mínimo. De este monto, se necesitan alrededor de cuatro salarios para sobrevivir, y dos salarios más para acceder a un crédito hipotecario en el mercado formal, para ser cubierto en un periodo de entre 20 y 25 años.

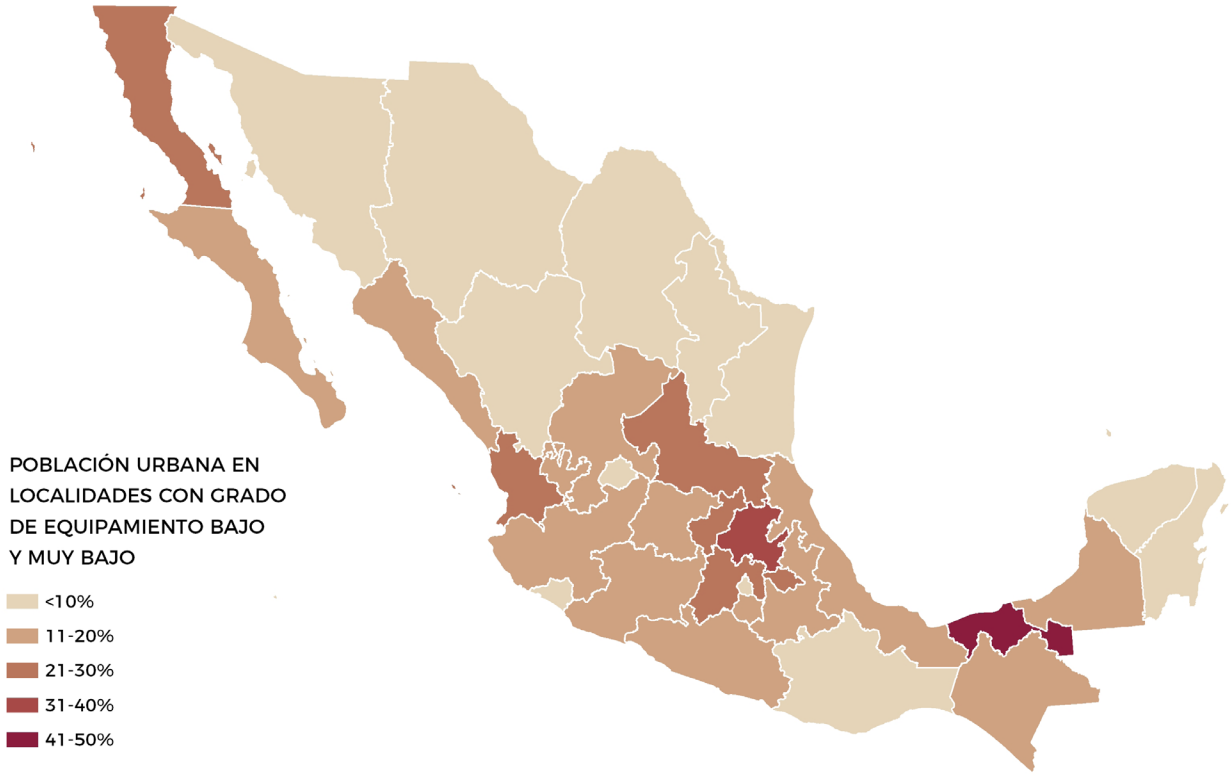
[23] Cálculo del Insus en el que se estima que 30% de los ingresos se destinan al pago de la vivienda con un costo promedio de $1,140,346.00 M.N., a partir de datos de la SHF (2020) y la Conasami (2020).

[24] A 2019, la esperanza de vida en México fue de 75.1 años (Conapo, 2019a).

[25] Es importante hacer mención del papel activo que deben desempeñar los instrumentos de gestión de suelo que, a manera de ejemplo, se indican en el reto estratégico 7 de este documento, como mecanismos para combatir las prácticas de acaparamiento y especulación del suelo.

La informalidad afecta la calidad de vida de la población. Los habitantes de estos asentamientos suelen tener condiciones precarias en la vivienda, falta de servicios adecuados de agua y drenaje, poca conectividad mediante los sistemas de transporte y carencia de equipamientos y servicios urbanos (mapa 4). Tales carencias impactan en la vida de la población, incluso después de haber sido regularizados. Por ejemplo, muchos de estos asentamientos siguen sin contar con los servicios de saneamiento, agua, electricidad, infraestructura ni con espacios públicos hasta diez años después de haber sido regularizados (García, 2018: 354; Fernandes, 2011).

Mapa 4. Porcentaje de población urbana que reside en localidades con grado de equipamiento bajo y muy bajo



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la Conapo (2019b).

D. Proteger los derechos de vía y garantizar su regularización. Se requiere tener control y fortalecer la protección de los derechos de vía para prevenir su ocupación ilegal mediante acciones de coordinación para su delimitación, recuperación y regularización a favor de las autoridades competentes.

La invasión de derechos de vía constituye un grave problema en el sector energético, en el de comunicaciones y transportes, agua y desarrollo urbano; además, genera una mayor exposición a accidentes, desastres e incidentes de seguridad. Por ejemplo, 60% de las carreteras federales y 40% de los gasoductos no cuentan con derechos de vía para su correcta operación, ampliación o aprovechamiento futuro (Meana, 2019). Adicionalmente, se estima que de 2010 a 2015 los accidentes ferroviarios en zonas urbanas y suburbanas aumentaron casi 25%, entre otros factores, debido a la invasión del derecho de vía del ferrocarril (INEGI, 2016).

En este sentido, a pesar de que es fundamental la regularización y protección de los derechos de vía, la complejidad de los diversos regímenes de propiedad, particularmente el régimen agrario, dificulta resolver

los problemas de irregularidad e incertidumbre respecto a la posesión y propiedad del suelo.[26]

En síntesis, recuperar la función social del suelo representa para la PNS un tema transversal que estará presente en cada uno de los retos estratégicos siguientes, por ser el marco de referencia que orientará las acciones a favor del bien común desde la gestión del suelo. Es también un principio que invita a repensar la construcción social de nuestras ciudades desde un enfoque de derechos, orientado a transformar las condiciones de vida de la población a partir de valores como la equidad y justicia social.

4.2.2 Contribuir a la planeación de ciudades resilientes y sostenibles

Para la PNS, el reto estratégico de contribuir a la planeación de ciudades resilientes y sostenibles radica en vincular el ejercicio de la gestión del suelo desde dos perspectivas. En primer lugar, desde la resiliencia se busca llevar a cabo proyectos de gestión del suelo y regularización basado en el análisis y evaluación de riesgos para orientar la ubicación segura de obras de infraestructura y equipamiento, e impulsar acciones de relocalización de familias asentadas en zonas de riesgo y de desastre. Desde la sostenibilidad, se adopta una perspectiva ambiental para preservar el equilibrio ecológico a partir de la regulación, provisión y aprovechamiento del suelo urbano, evitando así sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas con el fin de potenciar el uso racional de los servicios ambientales y preservar el patrimonio natural.

En este marco, el suelo opera como un elemento estratégico al desempeñar una función ambiental que regula los alcances del derecho de propiedad a favor de la preservación del equilibrio ecológico y del uso justo, racional y sostenible del patrimonio natural (Pérez, 2014). A pesar de que se cuenta con el fundamento normativo que respalda el desarrollo sustentable de las ciudades y la prevención y mitigación de riesgos[27], se requiere de una mayor vinculación entre los instrumentos de planeación urbana y ambiental, y entre organismos e instituciones responsables de su gestión para alcanzar soluciones sistémicas que permitan hacer frente a las condiciones de exposición y vulnerabilidad de las ciudades ante riesgos naturales y climáticos que, por lo general, afectan el bienestar de la población más vulnerable (ONU-Hábitat, 2019b: 188).

Esta falta de vinculación entre lo ambiental y lo territorial aplicada a la gestión urbana ha ocasionado que la asignación de usos del suelo en las ciudades sea ineficiente respecto al aprovechamiento racional de los sistemas naturales y a la implementación de medidas de resiliencia y sustentabilidad ambiental. Además del incremento de los costos de localización en zonas de riesgo producidos por el modelo disperso de expansión urbana, se han generado fuertes pérdidas económicas, sociales y materiales debido, en parte, a la incorporación limitada del análisis de riesgos en las acciones de planeación, regulación y previsión de suelo.

[26] De acuerdo con Ortigoza y Valle (2014), la liberación de los derechos de vía es muy complicada en México por los tres regímenes de propiedad: la privada, la ejidal y la comunal. "Para un mismo terreno llegan nueve dueños distintos o cuando ya compraste, te sale otro propietario".

[27] El fundamento normativo que se señala está integrado por las siguientes leyes generales: Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y Ley General de Protección Civil (LGPC).

Por lo tanto, la PNS reconoce la necesidad de crear sinergias entre los organismos involucrados en la gestión del suelo urbano, vinculando los instrumentos de planeación territorial y ambiental para alcanzar soluciones sistémicas que permitan proteger los medios de vida de la población junto a sus activos culturales y ambientales. Desde la PNS, el reto estratégico de planificar ciudades resilientes y sostenibles representa, a su vez, una gran oportunidad para promover la construcción de un entorno urbano seguro, justo y en armonía con el medio natural, garantizando el derecho al desarrollo para todos y el bienestar de las generaciones futuras.

Para vincular la resiliencia y sustentabilidad ambiental desde la gestión del suelo se requiere:



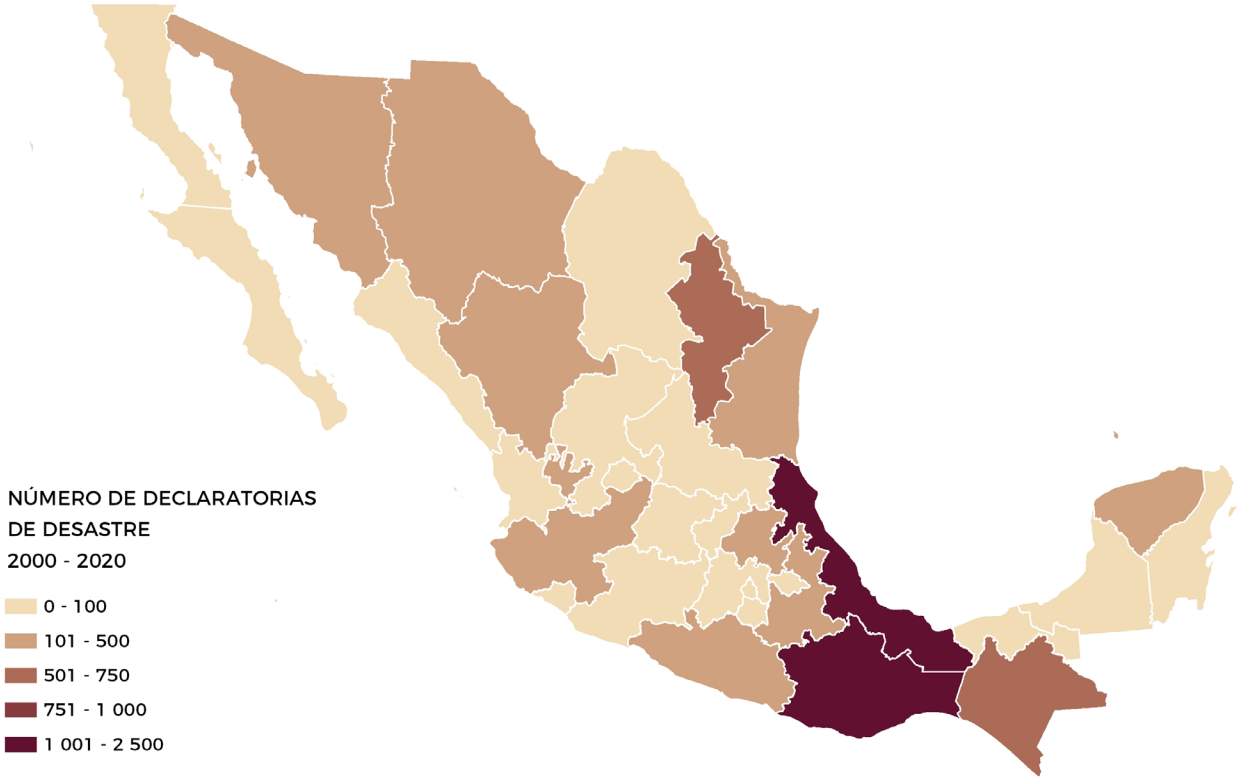
Fotografía: Archivo del Instituto Nacional del Suelo Sustentable

A. Fortalecer las capacidades de resiliencia para la prevención y mitigación de riesgos en los asentamientos humanos. Implica incorporar el análisis de riesgos y su representación cartográfica en la identificación de zonas seguras para la gestión y regularización del suelo, contribuyendo a respetar el equilibrio ecológico de los ecosistemas, el cumplimiento de las disposiciones en materia de protección civil y las estrategias de ordenamiento territorial y urbano de los municipios.

México es un territorio que se ha visto afectado de forma recurrente por fenómenos naturales. Por su ubicación en una región intertropical y en una de las zonas más sísmicas del planeta (Cinturón Circumpacífico), la población ha estado expuesta a amenazas naturales que se han agudizado con el cambio climático (ONU-Hábitat, 2019a). Entre 2000 y 2020, 84.6% de los municipios del país fueron mencionados en al menos una declaratoria de desastre (Cenapred, 2020), los cuales han ocurrido principalmente en los estados de Oaxaca y Veracruz (mapa 5).[28] Tan sólo entre 2000 y 2016, 1.4 millones de viviendas sufrieron daños por fenómenos naturales, siendo los principales afectados los estados de Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Puebla, Guerrero y Yucatán, que concentran 92% de los municipios con alta y muy alta vulnerabilidad al cambio climático en el país (INECC, 2016; ONU-Hábitat, 2019b).

[28] La proporción de declaratorias de desastre señalada corresponde únicamente a fenómenos hidrometeorológicos y geológicos.

Mapa 5. Número de declaratorias de desastre, 2000-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Cenapred (2020).

B. Incorporar el enfoque de gestión de riesgos y cambio climático en las acciones de planeación urbana, proyectos de infraestructura y equipamiento. Es necesario integrar a las acciones de gestión y regularización del suelo el análisis de riesgo de desastres para orientar la toma de decisiones en la distribución de los usos del suelo y la localización segura de infraestructuras y equipamientos, considerando el cumplimiento de la normatividad aplicable y las disposiciones establecidas en los atlas de riesgo.

En 2016, de los 779 municipios registrados en el programa Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM) promovido por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), únicamente 36.2% contó con un diagnóstico de peligros e identificación de riesgos de desastres (ONU-Habitat, 2019a: 62). La escasa información y la permisividad ante el incumplimiento de acciones para la prevención de desastres han propiciado que los instrumentos municipales de planeación urbana en México no hayan sistematizado el enfoque de gestión de riesgos en la definición de usos del suelo, sumado a la poca disponibilidad de programas de adaptación ante el cambio climático.[29] En el caso particular de las infraestructuras y equipamientos, ignorar el riesgo de desastres en el diseño e implementación de proyectos aumenta su exposición y vulnerabilidad ante amenazas naturales, Además, su viabilidad financiera se compromete por el aumento de los costos de construcción y mantenimiento (BID, 2019).

[29] Ejemplo de esto son los bajos porcentajes de municipios que cuentan con un Atlas de Riesgo y de Programas Municipales de Protección Civil. En el caso de las entidades con mayor vulnerabilidad ante el cambio climático, sólo un número reducido de municipios cuenta con un Atlas de Riesgo: 6.3% en Oaxaca, 16.9% en Chiapas, 15.5% en Veracruz, 3.7% en Guerrero y 13.2% en Yucatán (ONU-Hábitat, 2019a). A partir de la información registrada por el Inafed (2018), de los 725 municipios participantes en el programa ADM 2018, solamente 33% aseguró contar con un Programa Municipal de Protección Civil y 57.5% disponer con personal capacitado y con experiencia en la materia (ONU-Hábitat, 2019a: 62).

C. **Reducir el grado de exposición y vulnerabilidad de la población de asentamientos ubicados en zonas de riesgo.** Se requiere una planificación y promoción de proyectos de gestión y reservas estratégicas de suelo destinadas a la relocalización de asentamientos humanos, con el objetivo de reducir el grado de exposición de la población que habita en zonas de alto riesgo, en coordinación con los distintos órdenes de gobierno. Además, se busca contribuir a la identificación y protección de las áreas de valor ambiental, los derechos de vía y zonas de salvaguarda establecidas por las autoridades competentes, para prevenir y mitigar los riesgos que enfrentan los asentamientos humanos que han invadido dichas zonas.

La administración del suelo urbano ha sido ineficiente. Los municipios han tenido limitantes para gestionar el crecimiento de las ciudades, dejando que sea la población sin acceso a suelo formal quien solucione sus necesidades de vivienda en zonas de venta irregular o de invasión en áreas protegidas, de riesgo y derechos de vía (García, 2018; Brambila, 2020). Este problema se encuentra en prácticamente todas las ciudades del país, aunque no existen cifras precisas sobre la dimensión de la población expuesta a riesgos por este fenómeno.[30]

De acuerdo con ONU-Hábitat (2019a: 74), 48.6% de los 725 municipios participantes del Programa ADM (Inafed, 2018) declararon realizar acciones para prevenir riesgos, entre ellas, disminuir la ocupación del suelo en zonas no urbanizables. Sin embargo, el vínculo entre los altos costos de reconstrucción post-desastre y la tendencia del crecimiento disperso de las ciudades permite deducir un amplio rezago de acciones de relocalización, especialmente de asentamientos humanos ya consolidados en todo el país.

D. **Planificar la localización segura de la población asentada en zonas de desastre.** Implica colaborar en los procesos de reconstrucción, promoviendo proyectos de gestión del suelo enfocados a la relocalización de población, instalaciones e infraestructura pública en zonas aptas para el desarrollo urbano tras un desastre, incluyendo la participación de las personas afectadas.

Cuando la sociedad es víctima de una catástrofe, las condiciones de "normalidad" se ven interrumpidas ante la pérdida de los medios de vida y la alteración de la dinámica familiar y comunitaria, sumado a los daños materiales en infraestructura y equipamientos que ocasionan la suspensión temporal de derechos como el acceso a la educación, a la salud y al disfrute de los bienes culturales.[31] Esto trae consigo una serie de efectos colaterales que generan descontento contra las autoridades por la atención inadecuada ante el desastre o las demoras en la respuesta para la reconstrucción (Mansilla, 2010).



Fotografía: Archivo del Instituto Nacional del Suelo Sustentable

[30] Un caso documentado es el de la ciudad de Puebla, en la que el fenómeno de construcción en derechos de vía es común. Se estima que 30% de la población de algunas colonias de la zona norte se asienta sobre poliductos de Pemex y donde hay antenas de alta tensión (Mena, 2019).

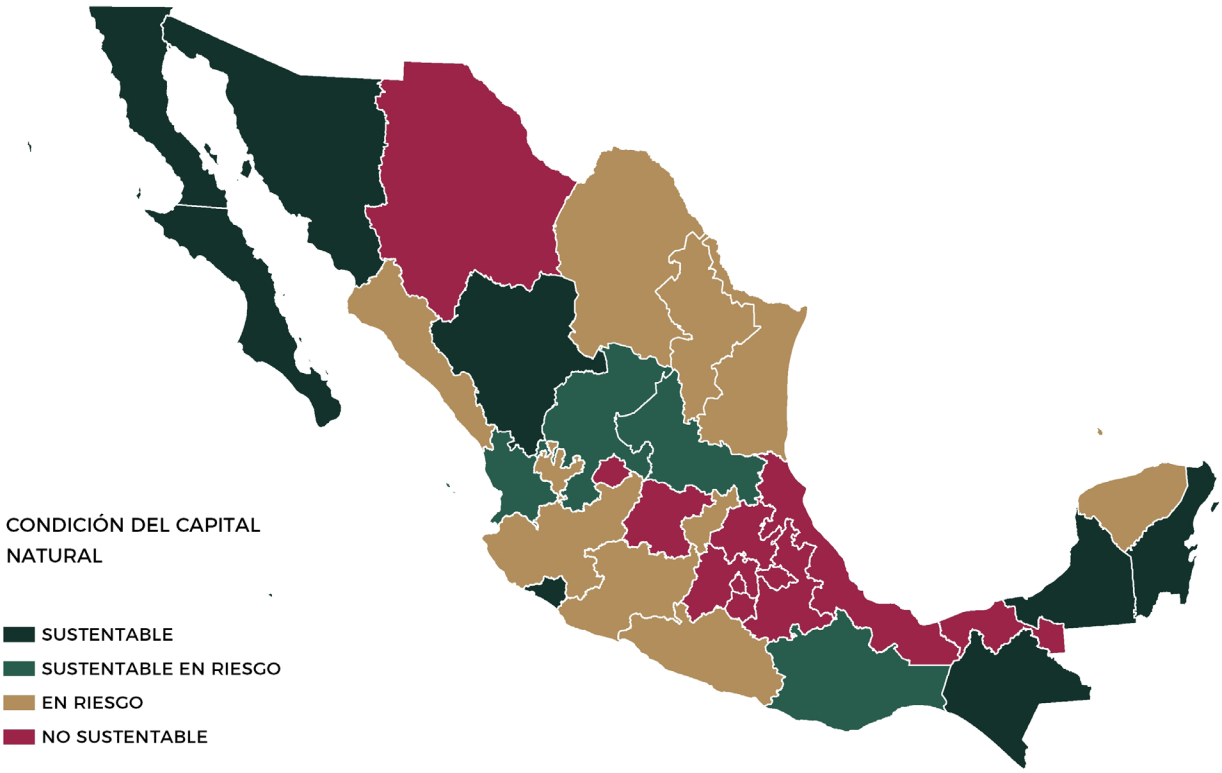
[31] Ejemplo de esto fueron las afectaciones derivadas del sismo de septiembre de 2017, en el que se registraron casi 20 mil escuelas dañadas, 297 inmuebles de salud y 2,340 edificios históricos y de cultura afectados (Sedatu, 2019a), cuyos avances de reconstrucción han sido lentos e intermitentes, con casos extremos en los que aún no se inician labores de rehabilitación.

E. Preservar los ecosistemas naturales ante la presión de la expansión urbana. Se requiere contribuir, desde la localización de los proyectos de gestión de suelo y regularización, a preservar y asegurar la protección de las áreas naturales y zonas de valor ambiental, respetando las políticas y estrategias del equilibrio ecológico, ordenamiento territorial y de contención del crecimiento urbano que se determinen en la legislación aplicable, así como en los planes y programas vigentes.

El consumo de suelo en la periferia de las ciudades se caracteriza por asumir un patrón expansivo, de discontinuidad y baja densidad que se manifiesta a través de la ocupación informal y/o invasión, y la fragmentación de áreas de valor ambiental y zonas agrícolas productivas. Esto ha significado una fuerte presión sobre los ecosistemas y agudas pérdidas de diversidad biológica. De acuerdo con la evaluación sobre la condición del patrimonio natural en México, se estima que dos tercios del país presentan niveles altos de degradación (mapa 6) y 11 estados han agotado prácticamente su patrimonio natural,[32] lo que implica una pérdida profunda y, en algunos casos irreparable, del legado ecológico-evolutivo para mantener el patrimonio natural de futuras generaciones (Conabio, 2018).

[32] Los estados con mayor degradación del patrimonio natural son: Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz (Conabio, 2018).

Mapa 6. Condición del capital natural



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de Conabio (2018).

En 2005, 31% de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) del país contaba con presencia de asentamientos humanos,[33] representando una población de 3.3% del total nacional (Bezaury-Creel et al., 2009), con más de la mitad de habitantes en condiciones de medio a muy alto grado de marginación, y compuesto principalmente por comunidades indígenas. Para 2030, ONU-Hábitat (2018) estima que podrían perderse entre 3 y 5 millones de hectáreas de ANP por cambios de uso a agropecuarios y urbanos, y obras de infraestructura, lo que significaría el debilitamiento y pérdida irreparable de los ecosistemas y la biodiversidad del país.

F. Incrementar la provisión de servicios ambientales en áreas urbanas. Significa impulsar la provisión de suelo destinado a zonas de reserva, amortiguamiento, corredores verdes y sistemas de espacios públicos que garanticen la viabilidad y funcionalidad de los ecosistemas, y aseguren servicios ambientales que mejoren las condiciones de salud y calidad de vida de la población.

El fenómeno acelerado de urbanización ha dejado de lado el manejo especial de las áreas verdes urbanas como fuente de servicios ambientales que mejoran el confort y la salud de la población. Su déficit ha contribuido a agudizar diversos problemas ambientales como los altos niveles de contaminación del aire, el aumento de la temperatura urbana (islas de calor), la pérdida de zonas de captación de agua y la reducción de la oferta de espacios recreativos y de aprovechamiento paisajístico.

De acuerdo con parámetros internacionales, la superficie mínima de áreas verdes urbanas debería ser de 15 m^2 por habitante. En México, el resultado de este indicador es menor, con un promedio de 8.2 m^2 por habitante, y varía dependiendo de las características específicas de las ciudades[34] (ONU-Hábitat, 2019b). La carencia de áreas verdes ha sido provocada por su deficiente distribución en las ciudades, con una mayor accesibilidad en las áreas centrales y sitios donde vive la población con mayores ingresos, lo cual es un reflejo de la segregación socioespacial que afecta a las ciudades mexicanas (ONU-Hábitat, 2019b: 163).



Fotografía: Archivo del Instituto Nacional del Suelo Sustentable

[33] Destaca el caso de Nuevo León, donde 20% de la superficie de ANP ha sido invadida por desarrollos inmobiliarios, lo que muestra un desinterés de las autoridades por preservar el ambiente (Félix, 2017)

[34] La dotación de áreas verdes es de 9.7 m^2/hab. para ciudades pequeñas y desciende a 4.5 m^2/hab. en las grandes aglomeraciones (ONU-Hábitat, 2019b)..

4.2.3 Adaptar la regularización de la tenencia del suelo a los rezagos que ha generado el patrón actual de urbanización y ocupación territorial

El enfoque social de la regularización del suelo implica promover el acceso a las oportunidades que brinda la ciudad, al ofrecer la certeza jurídica que ampara la posesión de la tierra como patrimonio. Esto permite que la población urbana de la periferia cuente con la protección contra los desalojos involuntarios y con la posibilidad de acceder a un crédito al hacer uso de los derechos de propiedad (Fernandes y Smolka, 2007).

De acuerdo con Salazar (2012), la falta de coherencia entre las expectativas centradas en la regularización y sus resultados genera cuestionamientos respecto a su eficacia como herramienta individual para combatir la pobreza, al no inhibir el crecimiento de la irregularidad ni mitigar los rezagos sociales. Debido a la complejidad de las circunstancias socioeconómicas y urbano-ambientales en las que incide la regularización, y para evitar efectos contraproducentes en los asentamientos humanos, es necesario que las acciones y modelos con los que se aplica tengan una intervención oportuna en el proceso de adquisición de lotes y/o viviendas, y un alcance mayor al de sólo la legalización de la propiedad de un lote para una sola vivienda. Esto implica reconocer que existen diferentes características de ocupación de la vivienda (hogares ampliados y polinucleares) y del lote (dos o más viviendas), por lo que es indispensable generar regularizaciones suficientemente flexibles, conforme a las capacidades de pago de los posesionarios y a las características de ocupación de los lotes.

Para adaptar la regularización del suelo a los rezagos que ha generado el patrón actual de urbanización y ocupación territorial se requiere:



Fotografía: Archivo del Instituto Nacional del Suelo Sustentable

A. Desincentivar la ocupación informal, irregular o ilegal del suelo. Es necesario impulsar la adopción de un enfoque preventivo ante la ocupación irregular del suelo en los instrumentos y programas de gestión y regularización de la tenencia de la tierra como parte de proyectos integrales de desarrollo urbano y regional, para satisfacer las necesidades habitacionales y otras demandas de suelo.

En México, se estima que 70% del crecimiento de la superficie urbana de las últimas cuatro décadas se ha constituido por asentamientos informales, concentrando 15.3% de la población urbana (Iracheta, 2015; INEGI, 2019). Algunos factores asociados directamente con la existencia de asentamientos irregulares son los ingresos bajos de la población y la precariedad de la vivienda. Territorialmente, las entidades federativas del centro y sur del país conforman la región más desfavorecida en este ámbito, con altos porcentajes de población de menores ingresos y de población urbana que reside en viviendas precarias, destacando los estados de México, Puebla, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Tabasco. La PNS impulsa un enfoque de gestión integral del suelo resultado de las diferentes modalidades de regularización, en coordinación con la Sedatu y las dependencias y organismos vinculados.

B. Promover la regularización del suelo a favor de los gobiernos locales en donde se localizan bienes de dominio público. Involucra impulsar la regularización del suelo de espacios públicos, equipamientos, infraestructura y demás bienes de dominio público a favor de las entidades federativas y municipios que no cuentan con la certeza jurídica para su integración efectiva al desarrollo urbano.

Se estima que 40% de toda la superficie de los asentamientos irregulares corresponde a los espacios públicos, como son calles, equipamientos e infraestructuras (Jiménez y Padilla, 2018: 78). Sin embargo, la visión reducida de la problemática sobre la situación jurídica de los asentamientos irregulares ha ocasionado que las políticas de regularización se centren en la vivienda o lotes habitacionales, sin tomar en cuenta el resto de los componentes de la estructura urbana. La irregularidad de los bienes municipales dificulta las inversiones públicas (que podrían contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población) y, además, genera incertidumbre sobre su administración debido a que no son reconocidos jurídicamente (García, 2018: 353).

C. Asistir los conflictos territoriales asociados con la regularización del suelo. Implica asesorar administrativa, técnica y operativamente a los núcleos agrarios en los procesos de desincorporación de suelo e integrar un componente de gestión que garantice que las acciones de urbanización cumplan con la normatividad urbana y de preservación del equilibrio ecológico.

Se trata de conflictos que se localizan en la periferia de las ciudades y en los que está en juego tierra susceptible de convertirse en suelo urbano. Generalmente se asocia con procesos de desincorporación de suelo agrario en medio de un entorno altamente problemático por la existencia de desacuerdos entre poblaciones vecinas y los promotores del proceso ante los impactos negativos que representa el nuevo destino del suelo sobre sus medios de vida y entorno natural. De acuerdo con Azuela et al. (2016), la ocurrencia de estos conflictos es algo propio de los municipios con un nivel incipiente de urbanización y de las zonas metropolitanas, destacando como principales controversias aquellas relacionadas con las expropiaciones destinadas a la construcción de grandes proyectos de infraestructura.

D. Gestionar nuevos modelos de regularización del suelo. Es necesario diseñar, promover, ejecutar y coordinar diferentes modelos de regularización del suelo, en los que se tenga en cuenta la evolución de las necesidades de las personas y las comunidades.

Los programas de regularización generalmente otorgan títulos de propiedad individuales sin antes considerar si éste es el mecanismo más apropiado de acuerdo con el régimen de propiedad del suelo y las características del asentamiento en cuestión. Por ejemplo, cerca del 40% de la superficie de solares urbanos que contienen asentamientos en el país (RAN, 2020), se encuentran bajo el régimen de propiedad social (agraria), lo que representa un enorme rezago en términos de regularización.[35] De

[35] Estos asentamientos humanos sólo disponen de un título de posesión que avala su aprovechamiento para uso urbano, conservando su régimen de propiedad social, a pesar de que una gran porción se encuentra ya localizada dentro de las áreas urbanas consolidadas.

acuerdo con Fernandes (2011), hay otros tipos de títulos y derechos, como el derecho de arriendo, las cooperativas, los fideicomisos de suelos o las propiedades colectivas que pueden ser más indicados de acuerdo con las necesidades de cada proyecto, las características de los residentes y el alcance de sus derechos adquiridos.

A partir del conjunto de requerimientos enlistados, la PNS asume como reto estratégico adaptar la regularización del suelo a nuevas formas de urbanización y ocupación territorial, con especial atención en los procesos de incorporación del suelo agrario al desarrollo urbano.

4.2.4 Gestionar suelo apto y bien localizado con sentido social

El suelo apto es aquel que posee cualidades favorables de ubicación, geología, topografía, disponibilidad de agua, costos de desarrollo y otros factores físicos, ambientales, económicos y sociales que permiten que sea apropiado para el desarrollo urbano (PNDU, 2014). La buena localización facilita el acceso a diversas oportunidades que generalmente ofrecen las áreas urbanas: empleo, servicios de salud, educación, instalaciones sociales y servicios gubernamentales.

Para gestionar suelo apto y bien localizado con sentido social es necesario considerar dos componentes: la ubicación relativa y las inversiones en infraestructura. La ubicación relativa se refiere a los componentes territoriales; las funciones y los usos de suelo deben ubicarse de manera eficiente para minimizar costos y proporcionar movilidad fluida y accesibilidad. La infraestructura determina la efectividad de la ubicación. Si la disponibilidad de la infraestructura no está bien sincronizada (generalmente debido a problemas financieros) con el desarrollo urbano, una buena ubicación se vuelve inútil (Ortiz y Kamiya, 2019: 108).

Por lo tanto, una buena ubicación se refleja en el valor del suelo y el valor agregado generado por el impacto de la infraestructura en los usos potenciales del suelo. El valor agregado es principalmente una condensación de las externalidades positivas de la inversión pública en infraestructura sobre el uso potencial (económico) del suelo. En este sentido, para gestionar suelo apto y bien localizado con sentido social se requiere lo siguiente:

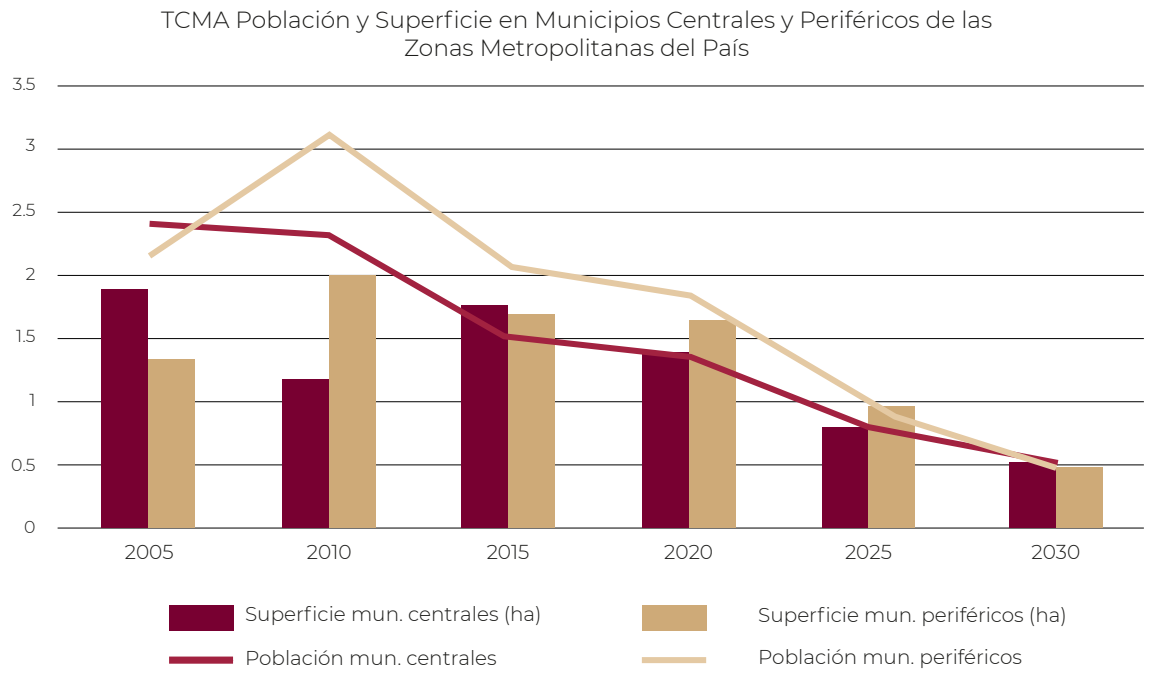


Fotografía: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

A. Proveer suelo apto para el desarrollo urbano. Generar una oferta de suelo apto y formal para cubrir las necesidades de vivienda, equipamiento, infraestructura urbana y usos productivos para las personas en situación de pobreza.

La falta de acceso a suelo apto y bien localizado con sentido social tiene como consecuencia el fomento a la expansión urbana, a la baja densidad y a la segregación socioespacial. En las zonas metropolitanas de México, la población de menores ingresos se asienta en el suelo de menor costo, ubicado generalmente en las periferias urbanas, lo que provoca que el crecimiento del área urbana sea mayor al crecimiento de la población (figura 2).

Figura 2. Población y superficie en municipios centrales y periféricos de las Zonas Metropolitanas de México



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Grupo Interdisciplinario Sedatu-Conapo-Inegi (2004; 2007; 2012; 2018).

Es común que los asentamientos informales tengan usos de suelo monofuncionales, en los que hay carencias de servicios, equipamientos, áreas verdes y usos que generen empleo. Prever suelo apto implica que esté bien localizado, que sea asequible y que integre todo tipo de usos urbanos. Entre mejor sea la gestión del suelo, habrá una mayor diversidad urbana.

B. Asesorar a las entidades federativas y municipios en materia de planeación urbana, suelo, ordenamiento territorial y vivienda. Contribuir a la distribución equitativa y funcional del territorio a través de la asesoría y asistencia técnica, jurídica, social y financiera para la planeación y gestión de suelo estratégico.

La planeación y normatividad en materia urbana han perdido efectividad como instrumentos para orientar el desarrollo de las ciudades y, en particular, los mecanismos existentes para la gestión del suelo. Prueba de esto, son el actual modelo insostenible de crecimiento urbano, la zonificación excesiva y su inadecuada determinación, los desarrollos mal localizados o la conectividad deficiente.

En términos de lo que mandata la Ley General de

Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (artículo quinto transitorio), los municipios presentan serios retrasos y limitantes en la elaboración o actualización de sus planes y programas de desarrollo urbano. De acuerdo con estimaciones de la Sedatu, de los 205 municipios con una población mayor a 100 mil habitantes, 84% de los planes o programas municipales de desarrollo urbano tienen una antigüedad de más de 10 años.

C. Gestionar suelo para vivienda social. Promover la gestión de suelo para la producción social de vivienda intraurbana y la incorporación de suelo en acciones de desarrollo urbano integral.

El sistema de financiamiento de la vivienda que prevaleció durante las últimas décadas tuvo un efecto regresivo sobre la mitad más pobre de la población, que se vio obligada a ocupar suelo irregular y a depender de procesos de autoconstrucción (Brambila, 2020: 176). Entre 2014 y 2017 sólo 9.4% de las viviendas que recibieron subsidio o financiamiento se ofertaron para población con ingresos por debajo de 2.6 veces el salario mínimo general (VSMG). Adicionalmente, si se considera que el financiamiento de vivienda social es únicamente accesible a personas derechohabientes, implica que un alto porcentaje de la población tiene que vivir en condiciones de hacinamiento o asentándose de manera ilegal, informal o irregular (Iracheta, 2011: 96-97).

D. Garantizar la provisión de suelo para equipamientos urbanos, dotación de infraestructura básica y mejoramiento de vivienda en acciones de regularización y gestión del suelo. Se requiere garantizar que las acciones de regularización y gestión del suelo contemplen mecanismos de coordinación y colaboración institucional *ex post*, para evitar que los asentamientos regularizados mantengan entornos de precariedad urbana y que las nuevas urbanizaciones no contribuyan a hacer ciudad.

En México se han acumulado porciones muy importantes del territorio que han sido autoproducidas, sobre todo en asentamientos irregulares. Han sido resultado de dinámicos procesos de conversión de terrenos rurales a urbanos a gran escala que, por un lado, representan una fuerte carga para las haciendas locales por la necesidad gradual de pavimentación, dotación de servicios básicos y equipamiento urbano y, por otro, mantienen ambientes de precariedad y segregación donde prevalecen fuertes rezagos de vivienda, equipamiento y servicios básicos.

E. Incorporar bienes inmuebles de propiedad federal y paraestatal como oferta de suelo para el desarrollo urbano. Implica gestionar ante las autoridades correspondientes la incorporación de patrimonio inmobiliario federal y paraestatal en desuso al patrimonio del Insus, para su óptimo aprovechamiento en acciones integrales de urbanización y desarrollo de proyectos orientados al reciclamiento y regeneración urbana.

Existen diversos factores que han contribuido a la subutilización del suelo y deterioro urbano de las ciudades: desconocimiento del estatus de localización y uso de los inmuebles de la Administración Pública Federal; inflexibilidad para dar nuevos usos a bienes inmuebles que dejan de cumplir su función; procesos normativos complejos y largos para cambiar o transferir inmuebles que dejan de tener uso; carencia de estrategias y mecanismos para financiar el reciclamiento de inmuebles, y la falta de coordinación interinstitucional para el desarrollo de proyectos integrales de regeneración urbana y reutilización de inmuebles.

Asimismo, la falta de información oportuna en materia inmobiliaria, sumada a la incertidumbre en la seguridad de la tenencia han desincentivado el interés de inversionistas para adquirir suelo vacante o subutilizado de propiedad federal y paraestatal que dispone de una localización estratégica y de dotación de servicios urbanos (Indaabin, 2014). La implementación de acciones

orientadas al aprovechamiento de inmuebles en gestiones de desarrollo urbano representa un área de oportunidad para optimizar el uso de los recursos de la Administración Pública Federal y maximizar el impacto social y urbano de los mismos.

En síntesis, la identificación y gestión de suelo apto y bien localizado es un elemento fundamental para mejorar las capacidades de planeación territorial, cubrir las necesidades de vivienda, equipamiento, infraestructura urbana y usos productivos para las personas en situación de pobreza. Por esta razón, la presente política buscará fomentar la planeación y gestión de suelo apto y bien localizado para su incorporación al desarrollo urbano, incluyendo la generación de oferta institucional de suelo desde la Administración Pública mediante la coordinación, colaboración y asociación con los actores del sector público, social y privado.

4.2.5 Gestionar información territorial para la toma de decisiones

La gestión del territorio involucra la comprensión de las diversas dinámicas sociales, económicas, políticas y ambientales que se suscitan en los centros de población y su entorno. Un obstáculo importante en el contexto de México, y del mundo en desarrollo en general, es la falta de capacidad para generar y actualizar información de manera oportuna, confiable y sistemática, que permita aprovechar métodos y tecnologías de análisis matemático, territorial y estadístico sofisticados. A ello se suma la existencia de procesos dispares en los criterios de gestión de la información que dificultan la homologación de datos y la atención integral de las problemáticas.

Por lo tanto, los esfuerzos deben concentrarse en la creación de un sistema de gestión de la información que permita obtener, intercambiar y procesar información de varios tipos y de diferentes fuentes. En este sentido, la información relacionada con el suelo en sus múltiples dimensiones es de las más relevantes para orientar la toma de decisiones de política pública urbana y de ordenamiento territorial. Desde esta perspectiva, gestionar información territorial para la toma de decisiones requiere:



Fotografía: Archivo del Instituto Nacional del Suelo Sustentable

A. Promover la colaboración interinstitucional para la gestión de la información sobre suelo apto para el desarrollo urbano y sobre los asentamientos irregulares. Implica fortalecer la interoperabilidad y coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con los gobiernos de las entidades federativas, municipios, instituciones educativas y de investigación, y organizaciones de la sociedad civil, como son los observatorios ciudadanos, para la producción conjunta de información estratégica aplicable a las acciones de gestión del suelo y regularización, planificación urbana y ordenamiento del territorio.

El predominio de una visión sectorial sobre la propiedad del suelo limita la atención a los problemas urbanos y las necesidades de ordenamiento territorial, tanto para la administración municipal como para los estados y la federación. Por ejemplo, actualmente no existe un mosaico nacional sobre la localización de asentamientos irregulares y las características de todos los regímenes de propiedad del suelo, lo que limita la toma de decisiones en diversas escalas. Adicionalmente, en gran número de ocasiones la falta de información sobre la propiedad del suelo tiene efectos negativos en la ejecución de proyectos de inversión pública de todo tipo. De acuerdo con Azuela et al. (2016), la regulación, planeación y ejecución de obras públicas son los temas que han impulsado el mayor número de controversias constitucionales derivadas de conflictos urbanos, destacando los casos referentes a la construcción de transporte y vialidades como los más recurrentes.

B. Promover la producción e integración de datos georreferenciados e información para la gestión del suelo. Implica definir estándares a nivel nacional para integrar información estadística y cartográfica sobre la propiedad, la disponibilidad de suelo, su ubicación y aptitud para la producción social de vivienda, desarrollo de infraestructura, regularización y otras demandas de suelo que proporcionen una base para la planeación y gestión urbana efectivas, y esté disponible para su consulta a través del Sistema de Información Territorial y Urbano.[36]

En materia de ordenamiento territorial, la producción de diagnósticos y la capacidad de toma de decisiones se han visto limitadas por la falta de un inventario de suelo que incorpore de forma sistematizada la información territorial para su análisis desde una perspectiva integral.[37] En este sentido, es necesario generar métodos y técnicas estandarizadas que permitan hacer análisis matemáticos, territoriales y estadísticos, por lo que el reto principal consiste en generar la capacidad técnica y operativa para producir y actualizar la información de forma oportuna, confiable y sistemática que haga posible aprovechar esos métodos y técnicas. A ello se suman la existencia de procesos dispares en los criterios de gestión de la información que dificultan la homologación de datos y la atención integral de las problemáticas.

[36] El Sistema de Información Territorial Urbano representa una plataforma tecnológica a cargo de la Sedatu que habrá de organizar, actualizar y difundir información e indicadores sobre el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano del país, complementado con información de otros registros e inventarios sobre el territorio para consulta en medios electrónicos (LGAHOTDU, 2016, art. 97).

[37] Un problema generalizado dentro del Sector ha sido la falta de producción de información interna oportuna para adaptar las políticas públicas a la realidad actual, lo que influye en la toma de decisiones y en el impacto de los resultados esperados.

C. Mejorar la disponibilidad de los instrumentos de planeación. Es necesario fomentar la formulación, actualización, integración y disposición de los instrumentos de gestión de riesgos, ordenamiento territorial, urbano y metropolitano con un enfoque sistémico como herramienta básica de referencia y de evaluación para el diseño de programas y estrategias de gestión y regularización del suelo.

Gran parte de los gobiernos locales tienen limitaciones en su capacidad administrativa, técnica y operativa para asumir todas las funciones que le corresponden en materia de gestión territorial. Enfrentan problemas que involucran fenómenos complejos y con alcances que superan sus delimitaciones territoriales; no cuentan con recursos económicos, capacidades técnicas y operativas, ni con un andamiaje institucional y jurídico adecuados para enfrentarlos. Persiste también un gran déficit de instrumentos de planeación. De 305 municipios que conforman las principales aglomeraciones urbanas del país,[38] sólo 27 cuentan con un PMDU vigente y actualizado (ONU-Hábitat, 2019b). Además, únicamente 15% de los municipios del país tiene un Atlas de Riesgos (AIM, 2017) y más de la mitad de las entidades federativas no cuenta con uno (mapa 7).

[38] Municipios evaluados con la metodología del CPI (Índice de Prosperidad Urbana por sus siglas en inglés) por ONU-Hábitat (2019b).

Mapa 7. Porcentaje de municipios por entidad sin atlas de riesgo



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la AIM (2017).

D. Impulsar la modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros. Es necesario replantear la forma en que operan los registros públicos de la propiedad y los catastros, aprovechando las tecnologías disponibles y los medios más avanzados para la generación de información, así como su integración y procesamiento en plataformas digitales que faciliten su mejor uso y aprovechamiento. Todo lo anterior implica asistencia a las entidades y municipios del país que asegure la adecuada identificación física, jurídica, económica y fiscal de bienes inmuebles y suelo, en apoyo a la gestión territorial de las ciudades.

La falta de actualización de muchos de los registros públicos de la propiedad y los catastros en México ha formado de manera indirecta un ambiente de inestabilidad para la creación de empresas y el establecimiento de infraestructuras al existir incertidumbre sobre la certeza jurídica de la propiedad en los asentamientos o lotes recién urbanizados (OCDE, 2012). El bajo monitoreo de los cambios en la ocupación y usos del suelo propicia inconsistencias en la información de los padrones catastrales, destacando principalmente los errores en el domicilio (56%), el valor del predio (18%) y su superficie (12%) (Sedatu, 2020a). A ello se suma que uno de cada tres municipios del país no ha integrado su información catastral al padrón estatal y que sólo 25% de las entidades cuenta con datos catastrales de la totalidad de sus municipios. Además, 48% de los municipios del país no dispone de cartografía catastral, y solamente 24.7% tiene un padrón georreferenciado (Sedatu, 2020a).

En cuanto a la vinculación de la información catastral con el RAN y los registros públicos de la propiedad, únicamente tres entidades federativas cuentan con una interfaz que facilita la comunicación y consulta de datos (mapa 8), el resto tiene problemas de inconsistencia de información que obstaculizan la coordinación entre sistemas (INEGI, 2015b).

Mapa 8. Existencia de interfaz para la vinculación de información entre los registros públicos de la propiedad, los catastros y el RAN



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de INEGI (2015b).

4.2.6 Avanzar hacia la gobernanza territorial

La magnitud y complejidad de los problemas asociados al suelo urbano exigen soluciones innovadoras y la colaboración de múltiples actores en diferentes niveles de acción. Los esfuerzos aislados de gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, academia y comunidades son insuficientes frente a la magnitud del problema, de modo que cobra mayor relevancia la generación de mecanismos de gestión que permitan coordinar a los diferentes actores.

La Gobernanza territorial se plantea como aquella que concierne a las reglas, procesos y estructura a través de los cuales se toman decisiones sobre el acceso al suelo y su uso; la forma en que las decisiones se implementan, y la forma en que se hacen cumplir (ONU-Hábitat, 2019a). En este sentido, para avanzar desde la gestión del suelo hacia la gobernanza territorial se requiere lo siguiente:



Fotografía: Archivo del Instituto Nacional del Suelo Sustentable

A. Promover la planeación, gestión y evaluación integral del suelo. Contribuir al aprovechamiento y preservación integral del suelo mediante la planeación, gestión y evaluación.

A pesar de compartirse problemáticas derivadas de externalidades negativas de la urbanización que surgen de la interacción funcional entre dos o más ciudades, la gestión de conflictos por el suelo y su planificación busca atenderse a partir de los límites administrativos municipales, y no desde los límites funcionales que son los que dan origen al problema, lo cual muestra incapacidad de coordinación para gestionar el territorio conformado por intereses compartidos. Ello limita la capacidad de las autoridades locales para la gestión del territorio, contribuyendo a generar procesos de especulación y el surgimiento de asentamientos desvinculados de las áreas consolidadas (ONU-Hábitat, 2018: 117).

No se han fortalecido los espacios organizativos para facilitar la mediación, promoviendo roles más abiertos y estrategias de gestión que generen más posibilidades de negociación y escenarios conjuntos de toma de decisiones. Estos espacios incluyen la revisión de los marcos legislativos, reglamentarios y fiscales con una perspectiva que fomente una distribución equilibrada de poderes, capacidades y recursos (Birch, 2019: 74; Subirats, 2019: 95).

B. Fomentar la coordinación intergubernamental para la gestión del suelo. Implica apoyar y asesorar a los diversos órdenes de gobierno para alcanzar una administración efectiva y coordinada del suelo, particularmente en zonas metropolitanas.

Individualmente, cada municipio o gobierno local es demasiado pequeño para proporcionar soluciones a los problemas del área metropolitana. Los beneficios de la aglomeración, que son considerados como la principal ventaja de las metrópolis y el impulso de la sostenibilidad económica en dichas regiones, podrían verse significativamente disminuidos por una gobernanza fragmentada (Goytia, 2019: 183). La falta de acuerdos formales e informales de gobernanza tiende a crear una fragmentación en la prestación de servicios y otras formas de ineficiencia, tales como la subutilización del suelo o el desaprovechamiento de las economías de aglomeración.

4.2.7 Promover la regulación y financiamiento para la gestión del suelo

Uno de los retos estratégicos de la PNS es la promoción, creación y uso de instrumentos económico-fiscales para financiar el desarrollo urbano, centrando la atención en los problemas que debe resolver el ejercicio de la función pública para la gestión de suelo. Esto se ha de lograr a través del uso de la regulación urbanística. Por ello, los instrumentos de gestión deben contar con un diseño adecuado al contexto económico, social y ambiental, para asegurar que no entrarán en conflicto con el resto de los instrumentos en los tres niveles de gobierno, de forma que el resultado final sea la sustentabilidad del financiamiento urbano (Morales, 2019).

Se entiende por regulación y financiamiento para la gestión del suelo al diseño de regulaciones o normas que permitan la captación y aportación de capitales necesarios para financiar el desarrollo de iniciativas, proyectos e instrumentos de planeación urbana destinados para beneficio público (Blanco et al., 2016). La atención a este reto debe ser mediante el impulso y la promoción de instrumentos económico-fiscales para el desarrollo de proyectos de gestión de suelo, que inhiban la ocupación irregular y cuya implementación corresponde a los gobiernos estatales y municipales, para lo cual se requiere:



Fotografía: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

A. Vincular las políticas económico-fiscales con las de planeación territorial. Implica promover la articulación de las políticas económicas, fiscales y de planeación territorial para que los planes y programas de desarrollo urbano no limiten su alcance y los gobiernos locales tengan mayores elementos para la gestión del suelo.

Los planes y programas de desarrollo urbano tienden a concentrar su atención en los aspectos normativos del territorio (distribución de usos, densidades y criterios de ocupación de los terrenos a través de la zonificación) y, en esa medida, limitan su alcance y dificultan su vinculación con otros ámbitos instrumentales como el fiscal (Goya, 2015: 209). Por lo tanto, la articulación entre la política territorial y la fiscalidad urbana permite: lograr objetivos extra recaudación, aumentar la transparencia del mercado inmobiliario, facilitar y no penalizar transmisiones económicas deseables, penalizar el uso inadecuado y la especulación, facilitar el acceso a la vivienda de los grupos de menores ingresos, facilitar el acceso al suelo para actividades económicas y aprovechar la inversión acumulada en la ciudad (Kunz y Eibenschutz, 2001: 88).

B. Impulsar el fortalecimiento del catastro en los gobiernos locales. La elaboración de estrategias y procesos para la modernización de los catastros implica que se fortalezcan las haciendas municipales y estatales, lo cual representaría una fuente de ingresos para el desarrollo urbano y la gestión de suelo.

En nuestro país, los catastros tienden a estar desactualizados, con cartografías obsoletas y con baja o nula inversión para su modernización. De acuerdo con Cabrero y Orihuela (2011), de los municipios que realizaron algún tipo de actualización, el medio que más se utiliza es el registro documental (43%), la inspección física (26%), la cartografía digital (17%), la fotografía aérea (7%) y otros (6%). Del tipo de medio utilizado depende la agilidad o facilidad para poder tener actualizado el catastro; sin embargo, la mayoría de los municipios sigue utilizando medios tradicionales que suelen ser lentos, costosos o con propensión a cometer errores en los registros. Se observa una preocupante obsolescencia técnica en este rubro (Cabrero y Orihuela, 2011: 142).

Otro dato relevante es el porcentaje de recaudación del impuesto predial que resulta de dividir lo que se ha recaudado de dicho impuesto contra lo que se ha facturado. Por entidad, la Ciudad de México presentó en 2015 una eficiencia de recaudación con un promedio de 100%. Por el contrario, entidades como Oaxaca, Yucatán y Nayarit tienen una recaudación inferior a 35% (mapa 9).

Mapa 9. Porcentaje de recaudación contra facturación de impuesto predial por estado, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del INEGI (2015).

C. Promover la gestión de la valorización del suelo generado por las decisiones e inversiones públicas, y la consolidación y crecimiento urbanos. Es necesario poner en práctica instrumentos para la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por decisiones normativas y de inversión públicas, y la consolidación y crecimiento urbanos como un mecanismo de financiamiento para la atención del rezago en la provisión de servicios públicos, equipamientos, infraestructura, transporte y vivienda.

En México, los ingresos por impuesto a la propiedad representan 0.3% del PIB, que es el porcentaje más bajo de todos los países miembros de la OCDE, cuyo promedio es de 1.9% (OCDE, 2020). Al respecto, la Nueva Agenda Urbana gestiona programas para el desarrollo de capacidades dirigidos a funcionarios públicos locales y tomadores de decisión que permitan utilizar instrumentos legales de financiamiento basados en el suelo, así como para entender y orientar el funcionamiento de los mercados inmobiliarios, prestando especial atención a las bases jurídicas y económicas de la gestión de la valorización, incluidas la cuantificación, captación y distribución de los aumentos del valor de la tierra (ONU-Hábitat, 2016: 42).

D. Promover esquemas de colaboración pública, privada y social para el financiamiento de la gestión del suelo. Es necesario promover la colaboración entre los sectores público, privado y social para permitir la realización de proyectos de desarrollo urbano incorporando la provisión de servicios públicos, equipamientos e infraestructura, e incorporar nuevos mecanismos de gestión para que se lleven a cabo diversos proyectos urbanos, reduciendo la dependencia de los recursos públicos.

Las políticas e instrumentos para la gestión de la valorización del suelo están provocando interés y mayor aceptación en México y Latinoamérica. Las razones son variadas: estabilización económica regional y descentralización fiscal; estrategias más progresistas de planificación y administración urbanas; redemocratización, incremento de la conciencia social y demandas por políticas públicas más equitativas; cambios en los enfoques sobre la privatización y las asociaciones público-privadas; influencia de las agencias multilaterales, y consideraciones pragmáticas orientadas a la gestión de la valorización del suelo para obtener fondos que puedan satisfacer necesidades locales (Smolka, 2013).

En México, a pesar de que actualmente no contamos con una política nacional de promoción de instrumentos urbanísticos colaborativos para el financiamiento de la gestión del suelo, existen algunos instrumentos planteados en la LGAHOTDU. Por ejemplo, para la ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano los gobiernos estatales y municipales podrán promover ante propietarios e inversionistas la integración de la propiedad requerida mediante el reagrupamiento de predios, en los términos de las leyes locales relativas.[39]

[39] La LGAHOTDU establece en sus artículos 80 al 87 la aplicación de instrumentos para la gestión del suelo, destacando: los esquemas de actuación pública o privada, mecanismos de adquisición directa por vías de derecho público o privado, enajenación en subasta pública del suelo, reagrupamiento de predios y el planteamiento de esquemas financieros aplicados a los procesos de incorporación de terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal al desarrollo urbano y vivienda.

E. Promover instrumentos para el financiamiento de medidas de cambio climático con base suelo. Promover el financiamiento de acciones tendentes a fortalecer la resiliencia y adaptación al cambio climático a través de los mecanismos de derecho urbanístico de base suelo, para revertir y mitigar el deterioro de los recursos naturales, así como producir bienes y servicios ambientales en las ciudades.

Aunque no existe una política nacional para la promoción de instrumentos urbanísticos orientados al financiamiento de medidas para enfrentar al cambio climático, existen distintos instrumentos de política de suelo que se están implementando o tienen potencialidad para implementarse a fin de tratar de minimizar los riesgos climáticos y que permiten obtener otras fuentes de financiamiento: las obligaciones urbanísticas y los tributos base suelo (Maldonado et al., 2020). Por ejemplo, en Zapopan se creó desde 2012 una contribución denominada coeficiente de utilización de suelo máximo optativo (CUSMAX), que consiste en incrementar la superficie edificable de un predio a cambio del pago de una contribución por cada metro cuadrado adicional al coeficiente de utilización de suelo base en determinados corredores y polígonos de actuación en los que se cuenta con la infraestructura y la disponibilidad de servicios para incrementar la densidad poblacional. Los recursos son direccionados a un fideicomiso para la realización de obras de infraestructura para combatir los efectos del cambio climático.[40]

En síntesis, este reto estratégico tiene como propósito avanzar en la aplicación de instrumentos económicos y fiscales como son contribuciones, instrumentos tributarios y de financiamiento existentes, y también promover la adopción de instrumentos nuevos que atiendan las nuevas realidades y sean acordes con la legislación aplicable, a fin de que los gobiernos de las entidades federativas y municipios tengan mayores elementos para la planeación y el financiamiento de proyectos de gestión de suelo.



Fotografía: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

[40] Reglamento de Desarrollo Urbano del Municipio de Zapopan, Jalisco (2012), Sección VI.

4.3 Vinculación de la Política Nacional de Suelo

La vinculación entre la PNS y las políticas de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano es fundamental para conducir la gestión del suelo en el país y brindar una oferta de suelo apto y bien localizado, con acceso a fuentes de empleo, infraestructura, equipamientos y servicios básicos. La evidente falta de vinculación e integración entre las políticas de ordenamiento ecológico, ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda, a diferentes escalas de gobierno, dificultan la transición hacia ciudades y territorios sostenibles.

Por este motivo, la PNS considera fundamental incidir en el territorio de manera coordinada, para lo cual se alinea con los principios de planeación sectorial que enmarcan el diseño e implementación del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024; con los ejes del Proyecto para la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040; con los objetivos y estrategias prioritarias del Proyecto de Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024; así como con los objetivos y estrategias prioritarias del Proyecto de Programa Nacional de Vivienda 2019-2024, con la finalidad de gestionar proyectos específicos en conjunto. Esto permitirá dar cumplimiento no sólo a las estrategias y objetivos planteados en el sector, sino también evidenciar los resultados de la colaboración con los gobiernos de las entidades federativas y con los municipios, entre otros actores. Al respecto, en la siguiente tabla se presenta la alineación de cada uno de los retos estratégicos que plantea la PNS.



Fotografía: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Tabla 1. Alineación de los retos estratégicos de la PNS con los programas del Sector

Retos PNS / Estrategias	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024	Programa Nacional de Vivienda 2019-2024
1. Recuperar la función social del suelo	**Objetivo Prioritario 1.** Establecer un sistema territorial integrado, ordenado, incluyente, sostenible y seguro centrado en los derechos humanos y colectivos de las personas, pueblos y comunidades, con énfasis en aquellas que por su identidad, género, condición de edad, discapacidad y situación de vulnerabilidad han sido excluidas del desarrollo territorial. **Objetivo Prioritario 3.** Impulsar un hábitat asequible, resiliente y sostenible, para avanzar en la construcción de espacios de vida para que todas las personas puedan vivir seguras y en condiciones de igualdad. **Objetivo Prioritario 4.** Garantizar el derecho a vivienda adecuada para todas las personas, a partir de un enfoque de derechos humanos con pertinencia cultural y regional.	**Eje 1.** Estructuración Territorial. **Objetivo prioritario 1.2.** Identificar los sitios más adecuados para el mejor aprovechamiento de la función social y económica de la infraestructura y los equipamientos estratégicos. **Eje 2.** Desarrollo Territorial **Objetivo prioritario 2.1.** Procurar la igualdad socioespacial con mejorías en la calidad de vida con un enfoque de derechos humanos y respeto a los pueblos indígenas y afromexicanos.	**Objetivo prioritario 1.** Modelo de desarrollo territorial equilibrado y sostenible. **Objetivo prioritario 3.** Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano orientado a ciudades sostenibles, ordenadas, equitativas, justas y económicamente viables, que reduzcan las desigualdades socioespaciales en los asentamientos humanos. **Objetivo prioritario 4.** Potencializar las capacidades organizativas productivas y de desarrollo sostenible; del sector agrario, de las poblaciones rurales y, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el territorio, con pertinencia cultural. **Objetivo prioritario 5.** Promover el hábitat integral de la población en la política de vivienda adecuada. **Objetivo prioritario 6.** Fortalecer la sostenibilidad y las capacidades adaptativas en el territorio y sus habitantes.	**Objetivo prioritario 1.** Garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada a todas las personas, especialmente a los grupos en mayor condición de discriminación y vulnerabilidad, a través de soluciones financieras, técnicas y sociales de acuerdo con las necesidades específicas de cada grupo de población. **Objetivo prioritario 2.** Garantizar la coordinación entre los organismos nacionales de vivienda y los distintos órdenes de gobierno para el uso eficiente de los recursos públicos. **Objetivo prioritario 3.** Fomentar conjuntamente con el sector social y privado, condiciones que propicien el ejercicio del derecho a la vivienda. **Objetivo prioritario 5.** Establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación de territorio.
A. Facilitar el acceso a suelo formal asequible para los sectores de bajos ingresos	**Estrategia prioritaria 1.3.** Promover mecanismos para la gestión del suelo con apego a su función social y ambiental para la consolidación y ordenamiento del territorio. **Estrategia prioritaria 3.1.** Realizar intervenciones de mejoramiento urbano integral, incluyendo perspectiva de género y enfoque interseccional a partir de la estructuración del espacio público como el eje rector de la comunidad. **Estrategia prioritaria 4.1.** Impulsar acciones de vivienda adecuada, incluyendo la producción social del hábitat para toda la población, prioritariamente la que se encuentra en situación de vulnerabilidad y en condición de rezago habitacional, a fin de garantizar la equidad e inclusión.	**Lineamiento general 2.1.4.** Ampliar la cobertura de los programas de vivienda, tanto para adquirir, ampliar o mejorar, particularmente hacia los grupos de menores ingresos, con la finalidad de que nadie se quede fuera del acceso a una vivienda adecuada. **Lineamiento general 2.1.5.** Promover en los programas de construcción de vivienda la incorporación de criterios de género, culturales, diversidad, inclusión y accesibilidad a las viviendas.	**Estrategia prioritaria 5.4.** Impulsar modelos de gestión de suelo para vivienda social dirigidos a grupos vulnerados a fin de reducir el rezago habitacional y los asentamientos humanos irregulares.	**Estrategia prioritaria 3.1.** Incentivar la participación del sector privado y social para mejorar el desarrollo de vivienda adecuada en sus diferentes modalidades.

Retos PNS / Estrategias	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024	Programa Nacional de Vivienda 2019-2024
B. Aprovechar el suelo servido	**Estrategia prioritaria 3.1.** Realizar intervenciones de mejoramiento urbano integral, incluyendo perspectiva de género y enfoque interseccional a partir de la estructuración del espacio público como el eje rector de la vida en comunidad.	**Lineamiento general 1.2.1.** Identificar las zonas subutilizadas y de baldíos dentro de las manchas urbanas y definir instrumentos de ocupación que garanticen el acceso asequible a la vivienda con áreas mixtas de servicios y equipamientos.	**Estrategia prioritaria 3.2.** Promover instrumentos de planeación de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano entre los tres órdenes de gobierno, para ordenar, regular y consolidar las zonas urbanas. **Estrategia prioritaria 5.4.** Impulsar modelos de gestión de suelo para vivienda social dirigidos a grupos vulnerados a fin de reducir el rezago habitacional y los asentamientos humanos irregulares.	**Estrategia 2.1.** Incrementar la eficiencia y productividad de los organismos nacionales de vivienda, para con ello mejorar la asequibilidad de la vivienda y así aumentar el acceso de las personas a una solución adecuada. **Estrategia prioritaria 5.2.** Priorizar la ubicación como criterio para el desarrollo de vivienda y así fomentar la consolidación de ciudades compactas, conectadas, integradas e incluyentes para prevenir la fragmentación socioespacial.
C. Atender el derecho a la tenencia segura del suelo, a equipamientos urbanos, a espacios públicos y a servicios de infraestructura básica en los asentamientos informales	**Estrategia prioritaria 1.3.** Promover mecanismos para la gestión del suelo con apego a su función social y ambiental para la consolidación y ordenamiento del territorio. **Estrategia prioritaria 3.1.** Realizar intervenciones de mejoramiento urbano integral, incluyendo perspectiva de género y enfoque interseccional a partir de la estructuración del espacio público como el eje rector de la comunidad.	**Lineamiento general 1.1.5.** Gestionar convenientemente el desarrollo urbano y de transporte, entendiéndolo como un fenómeno interrelacionado que determina el nivel de desarrollo de un área, configura la estructura de las ciudades, impulsa el desarrollo y crea polos de atracción a través de la planeación de las redes inter e intraurbanas y el desarrollo de conjuntos urbanos industriales y urbanos alrededor de las vías de comunicación. **Lineamiento general 2.1.1.** Identificar viviendas en condiciones de irregularidad de la tenencia de la tierra y facilitar los procesos administrativos con la finalidad de que sus ocupantes cuenten con una tenencia segura sobre su vivienda.	**Estrategia prioritaria 1.3.** Dirigir la acción gubernamental intersectorial hacia las regiones en condición de rezago y aquellas con mayor potencial para el impulso al desarrollo sostenible en el mediano y largo plazos. **Estrategia prioritaria 3.5.** Elaborar e implementar programas y proyectos que atiendan de forma integral las principales problemáticas urbanas y ambientales en materia de espacio público, equipamiento y movilidad. **Estrategia prioritaria 4.2.** Fortalecer las acciones de ordenamiento territorial para desincentivar los asentamientos humanos irregulares, evitar la especulación del suelo y el cambio del uso del suelo en las zonas rurales. **Estrategia prioritaria 5.2.** Impulsar el fortalecimiento del marco normativo que regula las acciones de vivienda a nivel estatal y municipal, a fin de promover la vivienda adecuada para todas las personas. **Estrategia prioritaria 6.3.** Reforzar el enfoque de cuenca y acuífero en los instrumentos de planeación territorial, para asegurar la sostenibilidad hídrica y reducir la brecha territorial en su disponibilidad.	**Estrategia 1.4.** Promover la asequibilidad de la vivienda mediante subsidios que atiendan prioritariamente a las personas que habitan en condiciones de rezago habitacional, que carecen de vivienda o que no tienen acceso a financiamientos para acceder a una vivienda. **Estrategia prioritaria 2.3.** Promover y coordinar acciones relacionadas a la vivienda adecuada, entre los órdenes de gobierno y los organismos de vivienda, que contribuyan al mejoramiento integral de los asentamientos humanos, con especial atención en aquellos en situaciones de precariedad, así como áreas urbanas y periurbanas que concentran vivienda abandonada, deshabitada y deteriorada. **Estrategia prioritaria 5.3.** Aplicar los mecanismos de gestión del suelo establecidos por Sedatu en el desarrollo de vivienda, para garantizar un desarrollo sustentable del suelo habitacional.
D. Proteger los derechos de vía y garantizar su regularización	**Estrategia prioritario 1.2.** Promover acciones de planeación territorial nacionales, estatales, regionales, metropolitanas y municipales con un enfoque sistémico a corto, mediano y largo plazo hacia un modelo territorial equilibrado y sostenible. **Estrategia prioritaria 1.3.** Promover mecanismos para la gestión del suelo con apego a su función social y ambiental para la consolidación y ordenamiento del territorio.	**Lineamiento general 1.1.3.** Implementar una red carretera que conecte centros de población, puertos, aeropuertos, centros logísticos y de intercambio modal, y que mejore el acceso a localidades con altos niveles de marginación.		

Retos PNS / Estrategias	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024	Programa Nacional de Vivienda 2019-2024
2. Contribuir a la planeación de ciudades resilientes y sostenibles	**Objetivo Prioritario 1.** Establecer un sistema territorial integrado, ordenado, incluyente, sostenible y seguro centrado en los derechos humanos y colectivos de las personas, pueblos y comunidades, con énfasis en aquellas que por su identidad, género, condición de edad, discapacidad y situación de vulnerabilidad han sido excluidas del desarrollo territorial. **Objetivo Prioritario 2.** Reconocer el papel de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y afromexicanos en el desarrollo territorial incluyente y sostenible para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, así como para impulsar acciones que coadyuven con el sector energético mediante el diálogo y los procedimientos de mediación para el adecuado uso y aprovechamiento del suelo. **Objetivo Prioritario 3.** Impulsar un hábitat asequible, resiliente y sostenible, para avanzar en la construcción de espacios de vida para que todas las personas puedan vivir seguras y en condiciones de igualdad. **Objetivo Prioritario 4.** Garantizar el derecho a vivienda adecuada para todas las personas, a partir de un enfoque de derechos humanos con pertinencia cultural y regional.	**Eje 1.** Estructuración Territorial **Objetivo prioritario 1.3.** Fomentar, regular y cuidar los ecosistemas atendiendo a su potencial y sus vínculos con el espacio socialmente construido. **Eje 2.** Desarrollo Territorial **Objetivo prioritario 2.3.** Recuperar, cuidar y usar de manera sostenible los ecosistemas para asegurar sus servicios ambientales actuales y futuros. **Objetivo prioritario 2.4.** Promover las acciones de prevención, mitigación, adaptación y remediación que enfrenten los efectos ocasionados por el calentamiento global en curso, así como por otros fenómenos de origen natural o antropogénico. **Eje 3.** Gobernanza Territorial **Objetivo prioritario 3.2.** Orientar programas sectoriales, regionales y especiales en la conformación coherente de los planes y programas correspondientes a los diferentes órdenes de gobierno, con un enfoque de federalismo cooperativo. **Objetivo prioritario 3.3.** Incorporar los lineamientos e instrumentos de la ENOT en los planes y programas de ordenamiento correspondientes en todas las escalas del Sistema Nacional Territorial.	**Objetivo prioritario 1.** Modelo de desarrollo territorial equilibrado y sostenible. **Objetivo prioritario 3.** Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano orientado a ciudades sostenibles, ordenadas, equitativas, justas y económicamente viables, que reduzcan las desigualdades socioespaciales en los asentamientos humanos. **Objetivo prioritario 4.** Potencializar las capacidades organizativas productivas y de desarrollo sostenible; del sector agrario, de las poblaciones rurales y, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el territorio, con pertinencia cultural. **Objetivo prioritario 5.** Promover el hábitat integral de la población en la política de vivienda adecuada. **Objetivo prioritario 6.** Fortalecer la sostenibilidad y las capacidades adaptativas en el territorio y sus habitantes.	**Objetivo prioritario 5.** Establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación de territorio.
A. Fortalecer las capacidades de resiliencia para la prevención y mitigación de riesgos en los asentamientos humanos	**Estrategia prioritaria 3.3** Atender a la población en situación de vulnerabilidad afectados por los fenómenos naturales, climáticos y antrópicos, a través de intervenciones de reconstrucción y resiliencia.	**Lineamiento general 2.4.1.** Contribuir en las acciones en materia de mitigación y adaptación ante el cambio climático y la disminución de la vulnerabilidad de la sociedad, a través de la incorporación en los instrumentos de OT criterios para la mejora de las capacidades adaptativas del territorio.	**Estrategia prioritaria 6.4.** Mejorar las capacidades adaptativas del territorio ante el cambio climático, para disminuir la vulnerabilidad de la sociedad y de los ecosistemas ante sus efectos.	

Retos PNS / Estrategias	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024	Programa Nacional de Vivienda 2019-2024
B. Incorporar el enfoque de gestión de riesgos y cambio climático en las acciones de planeación urbana, proyectos de infraestructura y equipamiento	**Estrategia prioritaria 3.2.** Reforzar la gestión integral de riesgos de los centros urbanos en la planeación municipal, metropolitana, regional y estatal. **Estrategia prioritaria 4.3.** Impulsar con los gobiernos estatales y municipales acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, así como gestión integral del riesgo de la vivienda.	**Lineamiento general 2.4.3.** Promover la incorporación en los programas y planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano mecanismos que incentiven el mantenimiento de los ecosistemas y la reducción del impacto ambiental de los asentamientos humanos a fin de prevenir la propagación de riesgos asociados al cambio climático y otros fenómenos naturales. **Lineamiento general 3.3.2.** Promover la integración del enfoque urbano y ambiental en todos los instrumentos del OT.	**Estrategia prioritaria 1.2.** Fortalecer los esquemas para la coordinación intersectorial, intersecretarial y la participación de los sectores social y privado en el ordenamiento territorial y desarrollo urbano, que incluyan a los grupos desprotegidos históricamente discriminados, en el ordenamiento territorial y desarrollo urbano. **Estrategia prioritaria 6.4.** Mejorar las capacidades adaptativas del territorio ante el cambio climático, para disminuir la vulnerabilidad de la sociedad y de los ecosistemas ante sus efectos. **Estrategia prioritaria 6.5.** Promover la política territorial de gestión integral de riesgo, dirigida a la prevención, mitigación, adaptación y recuperación del territorio y sus habitantes ante fenómenos perturbadores, que incremente las capacidades adaptativas de la sociedad.	**Estrategia prioritaria 5.4.** Gestionar integralmente el riesgo en asentamientos humanos ante eventos perturbadores en el desarrollo de soluciones de vivienda para reducir su vulnerabilidad.
C. Reducir el grado de exposición y vulnerabilidad de la población de asentamientos ubicados en zonas de riesgo	**Estrategia 3.2.** Reforzar la gestión integral de riesgos de los centros urbanos en la planeación municipal, metropolitana, regional y estatal. **Estrategia prioritaria 3.3.** Atender a la población en situación de vulnerabilidad afectados por los fenómenos naturales, climáticos y antrópicos, a través de intervenciones de reconstrucción y resiliencia.	**Lineamiento general 3.2.7.** Promover el desarrollo de mecanismos que aseguren la implementación y seguimiento de proyectos y estrategias de mediano y largo plazo, principalmente en áreas prioritarias del territorio vinculadas a gestión de riesgos y mitigación de efectos del cambio climático que afecten a las zonas más vulnerables y grupos históricamente desfavorecidos.	**Estrategia prioritaria 3.2.** Promover instrumentos de planeación de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano entre los tres órdenes de gobierno, para ordenar, regular y consolidar las zonas urbanas. **Estrategia prioritaria 5.4.** Impulsar modelos de gestión de suelo para vivienda social dirigidos a grupos vulnerados a fin de reducir el rezago habitacional y los asentamientos humanos irregulares.	**Estrategia prioritaria 5.4.** Gestionar integralmente el riesgo en asentamientos humanos ante eventos perturbadores en el desarrollo de soluciones de vivienda para reducir su vulnerabilidad.
D. Planificar la localización segura de la población asentada en zonas de desastre	**Estrategia prioritaria 3.3.** Atender a la población en situación de vulnerabilidad afectados por los fenómenos naturales, climáticos y antrópicos, a través de intervenciones de reconstrucción y resiliencia.	**Lineamiento general 3.2.7.** Promover el desarrollo de mecanismos que aseguren la implementación y seguimiento de proyectos y estrategias de mediano y largo plazo, principalmente en áreas prioritarias del territorio vinculadas a gestión de riesgos y mitigación de efectos del cambio climático que afecten a las zonas más vulnerables y grupos históricamente desfavorecidos.	**Estrategia prioritaria 3.2.** Promover instrumentos de planeación de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano entre los tres órdenes de gobierno, para ordenar, regular y consolidar las zonas urbanas. **Estrategia prioritaria 5.3.** Vincular el ordenamiento territorial con la estrategia de producción social de vivienda en el país para promover alternativas de vivienda sostenibles y sin riesgo.	
E. Preservar los ecosistemas naturales ante la presión de la expansión urbana	**Estrategia prioritaria 1.3.** Promover mecanismos para la gestión del suelo con apego a su función social y ambiental para la consolidación y ordenamiento del territorio.	**Lineamiento general 1.3.1.** Incentivar la protección, conservación y restauración de áreas de alto valor ambiental, así como proyectos productivos sostenibles en zonas de periferia urbana y en zonas rurales con potencial de conservación, a través de la articulación de instrumentos de OT y OE con la finalidad de frenar el avance de las fronteras agrícola y urbana. **Lineamiento general 3.3.2.** Promover la integración del enfoque urbano y ambiental en todos los instrumentos del OT.	**Estrategia prioritaria 4.2.** Fortalecer las acciones de ordenamiento territorial para desincentivar los asentamientos humanos irregulares, evitar la especulación del suelo y el cambio del uso del suelo en las zonas rurales. **Estrategia prioritaria 6.1:** Atender las causas que propician la pérdida o degradación del hábitat natural en el territorio, para reducir su efecto y fomentar su protección y conservación.	

Retos PNS / Estrategias	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024	Programa Nacional de Vivienda 2019-2024
F. Incrementar la provisión de servicios ambientales en áreas urbanas	**Estrategia prioritaria 1.3.** Promover mecanismos para la gestión del suelo con apego a su función social y ambiental para la consolidación y ordenamiento del territorio.	**Lineamiento general 1.3.2.** Impulsar el desarrollo de proyectos de infraestructura verde en las zonas metropolitanas y ciudades medias y pequeñas a través de la incorporación en los instrumentos de OT y OE, criterios que proporcionen una base de sostenibilidad social, ambiental y económica a la trama urbana. **Lineamiento general 2.3.2.** Fomentar el manejo forestal sustentable y la diversificación en la retribución económica por los bienes y servicios ecosistémicos que brindan a la sociedad, a través de la inclusión en el diseño de políticas de ordenamiento territorial la participación de las comunidades. **Lineamiento general 2.3.7.** Impulsar la generación y fortalecimiento de políticas públicas para promover la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas, así como el mantenimiento de los bienes y servicios ecosistémicos en la propuesta y desarrollo de proyectos de infraestructura o estratégicos, además de impulsar otras acciones (p. ej. campañas, acciones transversales y colaboraciones internacionales) orientadas a mantener y restablecer la integridad de los ecosistemas, procesos migratorios, servicios de polinización, centros de origen de especies domesticadas, conectividad y procesos biológicos, en particular en aquellas áreas de alta relevancia para la conservación de especies en riesgo o endémicas, a través de la articulación de los instrumentos de planeación, gestión territorial y de política ambiental	**Estrategia prioritaria 3.5.** Elaborar e implementar programas y proyectos que atiendan de forma integral las principales problemáticas urbanas y ambientales en materia de espacio público, equipamiento y movilidad. **Estrategia prioritaria 6.1.** Atender las causas que propician la pérdida o degradación del hábitat natural en el territorio, para reducir su efecto y fomentar su protección y conservación.	

Retos PNS / Estrategias	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024	Programa Nacional de Vivienda 2019-2024
3. Adaptar la regularización de la tenencia del suelo a los rezagos que ha generado el patrón actual de urbanización y ocupación territorial	**Objetivo Prioritario 1.** Establecer un sistema territorial integrado, ordenado, incluyente, sostenible y seguro centrado en los derechos humanos y colectivos de las personas, pueblos y comunidades, con énfasis en aquellas que por su identidad, género, condición de edad, discapacidad y situación de vulnerabilidad han sido excluidas del desarrollo territorial. **Objetivo Prioritario 2.** Reconocer el papel de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y afromexicanos en el desarrollo territorial incluyente y sostenible para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, así como para impulsar acciones que coadyuven con el sector energético mediante el diálogo y los procedimientos de mediación para el adecuado uso y aprovechamiento del suelo. **Objetivo Prioritario 3.** Impulsar un hábitat asequible, resiliente y sostenible, para avanzar en la construcción de espacios de vida para que todas las personas puedan vivir seguras y en condiciones de igualdad. **Objetivo Prioritario 4.** Garantizar el derecho a vivienda adecuada para todas las personas, a partir de un enfoque de derechos humanos con pertinencia cultural y regional.	**Eje 2.** Desarrollo Territorial **Objetivo prioritario 2.1.** Procurar la igualdad socioespacial con mejorías en la calidad de vida con un enfoque de derechos humanos y respeto a los pueblos indígenas y afromexicanos.	**Objetivo prioritario 3.** Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano orientado a ciudades sostenibles, ordenadas, equitativas, justas y económicamente viables, que reduzcan las desigualdades socioespaciales en los asentamientos humanos. **Objetivo prioritario 4.** Potencializar las capacidades organizativas productivas y de desarrollo sostenible; del sector agrario, de las poblaciones rurales y, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el territorio, con pertinencia cultural.	**Objetivo prioritario 1.** Garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada a todas las personas, especialmente a los grupos en mayor condición de discriminación y vulnerabilidad, a través de soluciones financieras, técnicas y sociales de acuerdo con las necesidades específicas de cada grupo de población. **Objetivo prioritario 2.** Garantizar la coordinación entre los organismos nacionales de vivienda y los distintos órdenes de gobierno para el uso eficiente de los recursos públicos. **Objetivo prioritario 5.** Establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación de territorio.

Retos PNS / Estrategias	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024	Programa Nacional de Vivienda 2019-2024
A. Desincentivar la ocupación informal, irregular o ilegal del suelo	**Estrategia prioritaria 3.5.** Fortalecer las capacidades institucionales en materia de planeación y regulación del desarrollo urbano entre los tres órdenes de gobierno, iniciativa privada, academia, y sociedad civil integrando la perspectiva de género y enfoque interseccional. **Estrategia prioritaria 4.1.** Impulsar acciones de vivienda adecuada, incluyendo la producción social del hábitat para toda la población, prioritariamente la que se encuentra en situación de vulnerabilidad y en condición de rezago habitacional, a fin de garantizar la equidad e inclusión.		**Estrategia prioritaria 3.4.** Impulsar instrumentos de regularización y de gestión del suelo, que permitan ordenar los procesos de ocupación del territorio a favor de un modelo de desarrollo urbano sostenible. **Estrategia prioritaria 4.2.** Fortalecer las acciones de ordenamiento territorial para desincentivar los asentamientos humanos irregulares, evitar la especulación del suelo y el cambio del uso del suelo en las zonas rurales.	**Estrategia prioritaria 1.3:** Impulsar el desarrollo e implementación de soluciones alternativas a la compra de vivienda que mejoren la asequibilidad de ésta para todas las personas, con especial enfoque en grupos históricamente discriminados. **Estrategia prioritaria 2.2.** Fomentar la coordinación interinstitucional entre los distintos organismos nacionales de vivienda y las dependencias de la administración pública federal para asegurar la alineación continua de estrategias y programas que atiendan las necesidades de vivienda adecuada. **Estrategia prioritaria 5.1.** Fortalecer las capacidades técnicas y profesionales del Estado para la gestión adecuada del suelo en los procesos de desarrollo de soluciones de vivienda. **Estrategia prioritaria 5.3.** Aplicar los mecanismos de gestión del suelo establecidos por Sedatu en el desarrollo de vivienda, para garantizar un desarrollo sustentable del suelo habitacional.
B. Promover la regularización del suelo a favor de los gobiernos locales en donde se localizan bienes de dominio público	**Estrategia prioritaria 1.3**. Promover mecanismos para la gestión del suelo con apego a su función social y ambiental para la consolidación y ordenamiento del territorio.			
C. Asistir los conflictos territoriales asociados con la regularización del suelo	**Estrategia 2.1.** Generar oportunidades de desarrollo sostenible de la población que habita de manera permanente o temporal en los núcleos agrarios, pueblos indígenas y afromexicanos para fortalecer su papel en el desarrollo económico y contribuir a su bienestar.	**Lineamiento general 2.1.3.** Promover acciones para que los miembros de los núcleos agrarios puedan beneficiarse de la urbanización de sus tierras, siempre que no se fomente la urbanización extensiva ni los precios del suelo impidan el acceso al mismo por parte de los sectores de bajos ingresos.	**Estrategia prioritaria 4.1.** Mejorar la colaboración interinstitucional de los tres órdenes de gobierno para fortalecer las capacidades y el nivel organizativo en el uso del territorio, la procuración de justicia agraria y la atención a procedimientos administrativos, así como el manejo sistematizado de la información rural. **Estrategia prioritaria 4.4.** Fomentar mecanismos de conciliación con los sujetos agrarios para favorecer la cohesión territorial y comunitaria, impulsando procesos de participación democrática, efectiva, equitativa, igualitaria y con pertinencia cultural, en el contexto del ordenamiento del territorio.	

Retos PNS / Estrategias	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024	Programa Nacional de Vivienda 2019-2024
D. Gestionar nuevos modelos de tenencia de la tierra	**Estrategia 1.3.** Promover mecanismos para la gestión del suelo con apego a su función social y ambiental para la consolidación y ordenamiento del territorio. **Estrategia 4.2.** Fortalecer las capacidades de las instituciones del sector para la coordinación en la implementación de las políticas nacionales de suelo y vivienda.	**Lineamiento general 2.1.1.** Identificar viviendas en condiciones de irregularidad de la tenencia de la tierra y facilitar los procesos administrativos con la finalidad de que sus ocupantes cuenten con una tenencia segura sobre su vivienda.	**Estrategia prioritaria 3.4.** Impulsar instrumentos de regularización y de gestión del suelo, que permitan ordenar los procesos de ocupación del territorio a favor de un modelo de desarrollo urbano sostenible.	
4. Gestionar suelo apto y bien localizado con sentido social	**Objetivo Prioritario 1.** Establecer un sistema territorial integrado, ordenado, incluyente, sostenible y seguro centrado en los derechos humanos y colectivos de las personas, pueblos y comunidades, con énfasis en aquellas que por su identidad, género, condición de edad, discapacidad y situación de vulnerabilidad han sido excluidas del desarrollo territorial. **Objetivo prioritario 3.** Impulsar un hábitat asequible, resiliente y sostenible, para avanzar en la construcción de espacios de vida para que todas las personas puedan vivir seguras y en condiciones de igualdad. **Objetivo prioritario 4.** Garantizar el derecho a vivienda adecuada para todas las personas, a partir de enfoque de derechos humanos con pertinencia cultural y regional.	**Eje 1.** Estructuración Territorial **Objetivo prioritario 1.1.** Fortalecer la complementariedad y sinergia en las interacciones entre los distintos asentamientos humanos, atendiendo a la estructura y funcionamiento del sistema. **Objetivo prioritario 1.2.** Identificar los sitios más adecuados para el mejor aprovechamiento de la función social y económica de la infraestructura y los equipamientos estratégicos. **Eje 2.** Desarrollo Territorial **Objetivo prioritario 2.1.** Procurar la igualdad socio-espacial con mejorías en la calidad de vida con un enfoque de derechos humanos y respeto a los pueblos indígenas y afromexicanos. **Eje 3.** Gobernanza Territorial **Objetivo prioritario 3.1.** Conformar espacios de diálogo, coordinación y concertación entre actores para lograr una mayor articulación entre órdenes de gobierno y sus dependencias buscando la estrecha vinculación con los actores de la sociedad. **Objetivo prioritario 3.2.** Orientar programas sectoriales, regionales y especiales en la conformación coherente de los planes y programas correspondientes a los diferentes órdenes de gobierno, con un enfoque de federalismo cooperativo. **Objetivo prioritario 3.3.** Incorporar los lineamientos e instrumentos de la ENOT en los planes y programas de ordenamiento correspondientes en todas las escalas del Sistema Nacional Territorial.	**Objetivo prioritario 1.** Modelo de desarrollo territorial equilibrado y sostenible. **Objetivo prioritario 3.** Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano orientado a ciudades sostenibles, ordenadas, equitativas, justas y económicamente viables, que reduzcan las desigualdades socioespaciales en los asentamientos humanos. **Objetivo prioritario 4.** Potencializar las capacidades organizativas productivas y de desarrollo sostenible; del sector agrario, de las poblaciones rurales y, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el territorio, con pertinencia cultural. **Objetivo prioritario 5.** Promover el hábitat integral de la población en la política de vivienda adecuada.	**Objetivo prioritario 1.** Garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada a todas las personas, especialmente a los grupos en mayor condición de discriminación y vulnerabilidad, a través de soluciones financieras, técnicas y sociales de acuerdo con las necesidades específicas de cada grupo de población. **Objetivo prioritario 2.** Garantizar la coordinación entre los organismos nacionales de vivienda y los distintos órdenes de gobierno para el uso eficiente de los recursos públicos. **Objetivo prioritario 3.** Fomentar conjuntamente con el sector social y privado, condiciones que propicien el ejercicio del derecho a la vivienda. **Objetivo prioritario 5.** Establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación de territorio.

Retos PNS / Estrategias	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024	Programa Nacional de Vivienda 2019-2024
A. Proveer suelo apto para el desarrollo urbano	**Estrategia prioritaria 1.3.** Promover mecanismos para la gestión del suelo con apego a su función social y ambiental para la consolidación y ordenamiento del territorio. **Estrategia prioritaria 3.5.** Fortalecer las capacidades institucionales en materia de planeación y regulación del desarrollo urbano entre los tres órdenes de gobierno, iniciativa privada, academia, y sociedad civil integrando la perspectiva de género y enfoque interseccional.	**Lineamiento general 1.1.5.** Gestionar convenientemente el desarrollo urbano y de transporte, entendiéndolo como un fenómeno interrelacionado que determina el nivel de desarrollo de un área, configura la estructura de las ciudades, impulsa el desarrollo y crea polos de atracción a través de la planeación de las redes inter e intraurbanas y el desarrollo de conjuntos urbanos industriales y urbanos alrededor de las vías de comunicación. **Lineamiento general 2.1.2.** Crear reservas territoriales suficientes, seguras y factibles para introducir servicios, con la finalidad de que cualquier persona pueda tener acceso al suelo para vivienda adecuada. **Lineamiento general 3.3.1.** Promover la incorporación de las metas, objetivos y lineamientos generales y regionales planteados en la ENOT en los instrumentos de OT.	**Estrategia prioritaria 3.4.** Impulsar instrumentos de regularización y de gestión del suelo, que permitan ordenar los procesos de ocupación del territorio a favor de un modelo de desarrollo urbano sostenible. **Estrategia prioritaria 3.5.** Elaborar e implementar programas y proyectos que atiendan de forma integral las principales problemáticas urbanas y ambientales en materia de espacio público, equipamiento y movilidad.	**Estrategia prioritaria 3.1.** Incentivar la participación del sector privado y social para mejorar el desarrollo de vivienda adecuada en sus diferentes modalidades.
B. Asesorar a las entidades federativas y municipios en materia de planeación urbana, suelo, ordenamiento territorial y vivienda	**Estrategia 3.1.** Realizar intervenciones de mejoramiento urbano integral, incluyendo perspectiva de género y enfoque interseccional a partir de la estructuración del espacio público como el eje rector de la vida en comunidad. **Estrategia prioritaria 3.5.** Fortalecer las capacidades institucionales en materia de planeación y regulación del desarrollo urbano entre los tres órdenes de gobierno, iniciativa privada, academia, y sociedad civil integrando la perspectiva de género y enfoque interseccional.	**Lineamiento general 1.1.1.** Promover la integración de estrategias de planeación que permitan la vinculación económica, social y ambiental entre las localidades urbanas y rurales, con el objetivo de reducir las desigualdades territoriales. **Lineamiento general 3.1.3.** Promover los mecanismos para la capacitación y certificación permanente de todos los servidores públicos particularmente en los gobiernos de los estados y municipios, de las áreas de desarrollo urbano, participación social y medio ambiente **Lineamiento general 3.2.8.** Promover la integración de los temas territoriales en aquellas políticas y/o estrategias que afecten al OT y los recursos naturales. **Lineamiento general 3.3.1.** Promover la incorporación de las metas, objetivos y lineamientos generales y regionales planteados en la ENOT en los instrumentos de OT.	**Estrategia prioritaria 3.2.** Promover instrumentos de planeación de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano entre los tres órdenes de gobierno, para ordenar, regular y consolidar las zonas urbanas.	**Estrategia prioritaria 5.3.** Aplicar los mecanismos de gestión del suelo establecidos por Sedatu en el desarrollo de vivienda, para garantizar un desarrollo sustentable del suelo habitacional.

Retos PNS / Estrategias	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024	Programa Nacional de Vivienda 2019-2024
C. Gestionar suelo para vivienda social	**Estrategia prioritaria 4.1.** Impulsar acciones de vivienda adecuada, incluyendo la producción social del hábitat para toda la población, prioritariamente la que se encuentra en situación de vulnerabilidad y en condición de rezago habitacional, a fin de garantizar la equidad e inclusión. **Estrategia prioritaria 4.2.** Fortalecer las capacidades de las instituciones del sector para la coordinación en la implementación de las políticas nacionales de la vivienda y suelo.	**Lineamiento general 1.2.1.** Identificar las zonas subutilizadas y de baldíos dentro de las manchas urbanas y definir instrumentos de ocupación que garanticen el acceso asequible a la vivienda con áreas mixtas de servicios y equipamientos. **Lineamiento general 2.1.4.** Ampliar la cobertura de los programas de vivienda, tanto para adquirir, ampliar o mejorar, particularmente hacia los grupos de menores ingresos, con la finalidad de que nadie se quede fuera del acceso a una vivienda adecuada. **Lineamiento general 2.1.5.** Promover en los programas de construcción de vivienda la incorporación de criterios de género, culturales, diversidad, inclusión y accesibilidad a las viviendas.	**Estrategia prioritaria 5.2.** Impulsar el fortalecimiento del marco normativo que regula las acciones de vivienda a nivel estatal y municipal, a fin de promover vivienda adecuada para todas las personas. **Estrategia prioritaria 5.3.** Vincular el ordenamiento territorial con la estrategia de producción social de vivienda en el país para promover alternativas de vivienda sostenibles y sin riesgo. **Estrategia prioritaria 5.4:** Impulsar modelos de gestión de suelo para vivienda social dirigidos a grupos vulnerados a fin de reducir el rezago habitacional y los asentamientos humanos irregulares.	**Estrategia prioritaria 3.1.** Incentivar la participación del sector privado y social para mejorar el desarrollo de vivienda adecuada en sus diferentes modalidades
D. Garantizar la provisión de suelo para equipamientos urbanos, dotación de infraestructura básica y mejoramiento de vivienda en acciones de regularización y gestión del suelo	**Estrategia 1.3.** Promover mecanismos para la gestión del suelo con apego a su función social y ambiental para la consolidación y ordenamiento del territorio. **Estrategia prioritaria 3.1.** Realizar intervenciones de mejoramiento urbano integral, incluyendo perspectiva de género y enfoque interseccional a partir de la estructuración del espacio público como el eje rector de la vida en comunidad.	**Lineamiento general 1.2.1.** Identificar las zonas subutilizadas y de baldíos dentro de las manchas urbanas y definir instrumentos de ocupación que garanticen el acceso asequible a la vivienda con áreas mixtas de servicios y equipamientos. **Lineamiento general 2.1.2.** Crear reservas territoriales suficientes, seguras y factibles para introducir servicios, con la finalidad de que cualquier persona pueda tener acceso al suelo para vivienda adecuada.	**Estrategia prioritaria 1.3.** Dirigir la acción gubernamental intersectorial hacia las regiones en condición de rezago y aquellas con mayor potencial para el impulso al desarrollo sostenible en el mediano y largo plazos. **Estrategia prioritaria 3.2.** Promover instrumentos de planeación de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano entre los tres órdenes de gobierno, para ordenar, regular y consolidar las zonas urbanas. **Estrategia 3.5.** Elaborar e implementar programas y proyectos que atiendan de forma integral las principales problemáticas urbanas y ambientales en materia de espacio público, equipamiento y movilidad. **Estrategia prioritaria 5.4.** Impulsar modelos de gestión de suelo para vivienda social dirigidos a grupos vulnerados a fin de reducir el rezago habitacional y los asentamientos humanos irregulares. **Estrategia prioritaria 5.5.** Promover la habitabilidad de las periferias urbanas para recuperar la vivienda abandonada y atender la vivienda en los asentamientos irregulares con el fin de disminuir la segregación socioeconómica de las personas.	**Estrategia prioritaria 1.1.** Promover el acceso a la vivienda adecuada, especialmente para grupos en condiciones de vulnerabilidad, enfatizando la disminución del rezago habitacional, la seguridad en la tenencia, la adecuación cultural y la igualdad de género. **Estrategia prioritaria 2.3.** Promover y coordinar acciones relacionadas a la vivienda adecuada, entre los órdenes de gobierno y los organismos de vivienda, que contribuyan al mejoramiento integral de los asentamientos humanos, con especial atención en aquellos en situaciones de precariedad, así como áreas urbanas y periurbanas que concentran vivienda abandonada, deshabitada y deteriorada. **Estrategia prioritaria 5.2.** Priorizar la ubicación como criterio para el desarrollo de vivienda y así fomentar la consolidación de ciudades compactas, conectadas, integradas e incluyentes para prevenir la fragmentación socioespacial. **Estrategia prioritaria 5.3.** Aplicar los mecanismos de gestión del suelo establecidos por Sedatu en el desarrollo de vivienda, para garantizar un desarrollo sustentable del suelo habitacional.

Retos PNS / Estrategias	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024	Programa Nacional de Vivienda 2019-2024
E. Incorporar bienes inmuebles de propiedad federal y paraestatal como oferta de suelo para el desarrollo urbano	**Estrategia 1.3.** Promover mecanismos para la gestión del suelo con apego a su función social y ambiental para la consolidación y ordenamiento del territorio. **Estrategia prioritaria 3.1.** Realizar intervenciones de mejoramiento urbano integral, incluyendo perspectiva de género y enfoque interseccional a partir de la estructuración del espacio público como el eje rector de la vida en comunidad. **Estrategia 4.2.** Fortalecer las capacidades de las instituciones del sector para la coordinación en la implementación de las políticas nacionales de la vivienda y el suelo.	**Lineamiento general 1.2.1.** Identificar las zonas subutilizadas y de baldíos dentro de las manchas urbanas y definir instrumentos de ocupación que garanticen el acceso asequible a la vivienda con áreas mixtas de servicios y equipamientos.	**Estrategia prioritaria 3.4.** Impulsar instrumentos de regularización y de gestión del suelo, que permitan ordenar los procesos de ocupación del territorio a favor de un modelo de desarrollo urbano sostenible. **Estrategia prioritaria 4.2.** Fortalecer las acciones de ordenamiento territorial para desincentivar los asentamientos humanos irregulares, evitar la especulación del suelo y el cambio del uso del suelo en las zonas rurales. **Estrategia prioritaria 5.4.** Impulsar modelos de gestión de suelo para vivienda social dirigidos a grupos vulnerados a fin de reducir el rezago habitacional y los asentamientos humanos irregulares.	**Estrategia prioritaria 5.1.** Fortalecer las capacidades técnicas y profesionales del Estado para la gestión adecuada del suelo en los procesos de desarrollo de soluciones de vivienda.
5. Gestionar información territorial para la toma de decisiones	**Objetivo prioritario 1**. Establecer un sistema territorial integrado, ordenado, incluyente, sostenible y seguro centrado en los derechos humanos y colectivos de las personas, pueblos y comunidades, con énfasis en aquellas que por su identidad, género, condición de edad, discapacidad y situación de vulnerabilidad han sido excluidas del desarrollo territorial. **Objetivo prioritario 3.** Impulsar un hábitat asequible, resiliente y sostenible, para avanzar en la construcción de espacios de vida para que todas las personas puedan vivir seguras y en condiciones de igualdad. **Objetivo prioritario 4.** Garantizar el derecho a vivienda adecuada para todas las personas, a partir de enfoque de derechos humanos con pertinencia cultural y regional.	**Eje 3.** Gobernanza Territorial **Objetivo prioritario 3.2.** Orientar programas sectoriales, regionales y especiales en la conformación coherente de los planes y programas correspondientes a los diferentes órdenes de gobierno, con un enfoque de federalismo cooperativo.	**Objetivo prioritario 1.** Modelo de desarrollo territorial equilibrado y sostenible. **Objetivo prioritario 3.** Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano orientado a ciudades sostenibles, ordenadas, equitativas, justas y económicamente viables, que reduzcan las desigualdades socioespaciales en los asentamientos humanos. **Objetivo prioritario 4.** Potencializar las capacidades organizativas productivas y de desarrollo sostenible; del sector agrario, de las poblaciones rurales y, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el territorio, con pertinencia cultural. **Objetivo prioritario 6.** Fortalecer la sostenibilidad y las capacidades adaptativas en el territorio y sus habitantes.	**Objetivo prioritario 1.** Garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada a todas las personas, especialmente a los grupos en mayor condición de discriminación y vulnerabilidad, a través de soluciones financieras, técnicas y sociales de acuerdo con las necesidades específicas de cada grupo de población. **Objetivo prioritario 2.** Garantizar la coordinación entre los organismos nacionales de vivienda y los distintos órdenes de gobierno para el uso eficiente de los recursos públicos. **Objetivo prioritario 5.** Establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación de territorio.
A. Promover la colaboración interinstitucional para la gestión de la información sobre suelo apto para el desarrollo urbano y sobre los asentamientos irregulares	**Estrategia 1.4.** Fortalecer el ordenamiento territorial y los acervos históricos del territorio para la justa distribución de cargas y beneficios, mediante la modernización y actualización de los registros públicos de la propiedad y catastros, y del catastro rural nacional. **Estrategia prioritaria 3.5.** Fortalecer las capacidades institucionales en materia de planeación y regulación del desarrollo urbano entre los tres órdenes de gobierno, iniciativa privada, academia, y sociedad civil integrando la perspectiva de género y enfoque interseccional.	**Lineamiento general 3.1.3.** Promover los mecanismos para la capacitación y certificación permanente de todos los servidores públicos particularmente en los gobiernos de los estados y municipios, de las áreas de desarrollo urbano, participación social y medio ambiente.	**Estrategia prioritaria 1.5**. Promover la generación, sistematización y difusión de información desagregada en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, para la toma de decisiones que permitan: diagnosticar, monitorear y atender la problemática, así como identificar áreas de oportunidad.	**Estrategia prioritaria 5.3.** Aplicar los mecanismos de gestión del suelo establecidos por Sedatu en el desarrollo de vivienda, para garantizar un desarrollo sustentable del suelo habitacional.

Retos PNS / Estrategias	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024	Programa Nacional de Vivienda 2019-2024
B. Promover la producción e integración de datos georreferenciados e información para la gestión del suelo	**Estrategia 1.1.** Desarrollar políticas intersectoriales e intergubernamentales que orienten la configuración del sistema territorial del país y la población en el mediano y largo plazo. **Estrategia prioritaria 4.2**. Fortalecer las capacidades de las instituciones del sector para la coordinación en la implementación de las políticas nacionales de vivienda y suelo.	**Lineamiento general 3.2.6.** Dar seguimiento al cumplimiento de la ENOT a partir de la construcción de un sistema de información con información oficial así como con el acompañamiento de los gobiernos estatales y municipales, lo anterior para ponerlo a la consideración del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.	**Estrategia prioritaria 1.5.** Promover la generación, sistematización y difusión de información desagregada en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, para la toma de decisiones que permitan: diagnosticar, monitorear y atender la problemática, así como identificar áreas de oportunidad. **Estrategia prioritaria 4.2.** Fortalecer las acciones de ordenamiento territorial para desincentivar los asentamientos humanos irregulares, evitar la especulación del suelo y el cambio del uso del suelo en las zonas rurales. **Estrategia prioritaria 6.5.** Promover la política territorial de gestión integral de riesgo, dirigida a la prevención, mitigación, adaptación y recuperación del territorio y sus habitantes ante fenómenos perturbadores, que incremente las capacidades adaptativas de la sociedad.	**Estrategia prioritaria 1.1.** Promover el acceso a la vivienda adecuada, especialmente para grupos en condiciones de vulnerabilidad, enfatizando la disminución del rezago habitacional, la seguridad en la tenencia, la adecuación cultural y la igualdad de género. **Estrategia prioritaria 5.1.** Fortalecer las capacidades técnicas y profesionales del Estado para la gestión adecuada del suelo en los procesos de desarrollo de soluciones de vivienda. **Estrategia prioritaria 5.4.** Gestionar integralmente el riesgo en asentamientos humanos ante eventos perturbadores en el desarrollo de soluciones de vivienda para reducir su vulnerabilidad.
C. Mejorar la disponibilidad de los instrumentos de planeación	**Estrategia prioritaria 1.2.** Promover acciones de planeación territorial nacionales, estatales, regionales, metropolitanas y municipales con un enfoque sistémico a corto, mediano y largo plazo hacia un modelo territorial equilibrado y sostenible.	**Lineamiento general 3.2.1.** Promover las acciones necesarias para armonizar las leyes, reglamentos e instrumentos del OT de los tres órdenes de gobierno, con especial énfasis en la integración de los programas de desarrollo urbano y los ordenamientos ecológicos territoriales.	**Estrategia prioritaria 1.4**. Impulsar la formulación, la actualización y el seguimiento de los instrumentos de planeación del ordenamiento territorial y desarrollo urbano en todas las escalas territoriales, para reorientar el desarrollo agrario, territorial y urbano con una visión integral, sistémica y equilibrada **Estrategia prioritaria 3.2.** Promover instrumentos de planeación de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano entre los tres órdenes de gobierno, para ordenar, regular y consolidar las zonas urbanas.	**Estrategia prioritaria 5.1.** Fortalecer las capacidades técnicas y profesionales del Estado para la gestión adecuada del suelo y territorio en los procesos de desarrollo de soluciones de vivienda.
D. Impulsar la modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros	**Estrategia prioritaria 1.4.** Fortalecer el ordenamiento territorial y los acervos históricos del territorio para la justa distribución de cargas y beneficios, mediante la modernización y actualización de los registros públicos de la propiedad y catastros, y del catastro rural nacional.	**Lineamiento general 3.1.3.** Promover los mecanismos para la capacitación y certificación permanente de todos los servidores públicos particularmente en los gobiernos de los estados y municipios, de las áreas de desarrollo urbano, participación social y medio ambiente.	**Estrategia prioritaria 3.4**. Impulsar instrumentos de regularización y de gestión del suelo, que permitan ordenar los procesos de ocupación del territorio a favor de un modelo de desarrollo urbano sostenible.	**Estrategia prioritaria 2.4.** Impulsar la cooperación entre órdenes de gobierno para garantizar el acceso ágil y uso eficiente de los recursos de apoyo a la vivienda adecuada.

Retos PNS / Estrategias	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024	Programa Nacional de Vivienda 2019-2024
6. Avanzar hacia la gobernanza territorial	**Objetivo prioritario 1**. Establecer un sistema territorial integrado, ordenado, incluyente, sostenible y seguro centrado en los derechos humanos y colectivos de las personas, pueblos y comunidades, con énfasis en aquellas que por su identidad, género, condición de edad, discapacidad y situación de vulnerabilidad han sido excluidas del desarrollo territorial. **Objetivo prioritario 3.** Impulsar un hábitat asequible, resiliente y sostenible, para avanzar en la construcción de espacios de vida para que todas las personas puedan vivir seguras y en condiciones de igualdad. **Objetivo prioritario 4.** Garantizar el derecho a vivienda adecuada para todas las personas, a partir de enfoque de derechos humanos con pertinencia cultural y regional.	**Eje 3.** Gobernanza Territorial **Objetivo prioritario 3.1.** Conformar espacios de diálogo, coordinación y concertación entre actores para lograr una mayor articulación entre órdenes de gobierno y sus dependencias buscando la estrecha vinculación con los actores de la sociedad. **Objetivo prioritario 3.2.** Orientar programas sectoriales, regionales y especiales en la conformación coherente de los planes y programas correspondientes a los diferentes órdenes de gobierno, con un enfoque de federalismo cooperativo.	**Objetivo prioritario 1.** Modelo de desarrollo territorial equilibrado y sostenible. **Objetivo prioritario 2.** Promover un desarrollo integral en los Sistemas Urbano Rurales y en las Zonas Metropolitanas. **Objetivo prioritario 3.** Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano orientado a ciudades sostenibles, ordenadas, equitativas, justas y económicamente viables, que reduzcan las desigualdades socioespaciales en los asentamientos humanos.	**Objetivo prioritario 3.** Fomentar conjuntamente con el sector social y privado, condiciones que propicien el ejercicio del derecho a la vivienda. **Objetivo prioritario 5.** Establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación de territorio.
A. Promover la planeación, gestión y evaluación integral del suelo	**Estrategia prioritaria 1.2.** Promover acciones de planeación territorial nacionales, estatales, regionales, metropolitanas y municipales con un enfoque sistémico a corto, mediano y largo plazo hacia un modelo territorial equilibrado y sostenible. **Estrategia prioritaria 3.5.** Fortalecer las capacidades institucionales en materia de planeación y regulación del desarrollo urbano entre los tres órdenes de gobierno, iniciativa privada, academia, y sociedad civil integrando la perspectiva de género y enfoque interseccional.	**Lineamiento general 1.1.1.** Promover la integración de estrategias de planeación que permitan la vinculación económica, social y ambiental entre las localidades urbanas y rurales, con el objetivo de reducir las desigualdades territoriales. **Lineamiento general 3.1.1.** Promover la creación de amplios espacios de inclusión para el diálogo y la concertación no sólo entre sí, sino también con los ciudadanos, a través del reconocimiento y seguimiento de los acuerdos, donde los gobiernos son facilitadores para atender las necesidades legítimas de las personas.	**Estrategia prioritaria 1.2.** Fortalecer los esquemas para la coordinación intersectorial, intersecretarial y la participación de los sectores social y privado en el ordenamiento territorial y desarrollo urbano, que incluyan a los grupos desprotegidos históricamente discriminados, en el ordenamiento territorial y desarrollo urbano. **Estrategia prioritaria 3.2.** Promover instrumentos de planeación de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano entre los tres órdenes de gobierno, para ordenar, regular y consolidar las zonas urbanas.	**Estrategia prioritaria 3.1.** Incentivar la participación del sector privado y social para mejorar el desarrollo de vivienda adecuada en sus diferentes modalidades. **Estrategia prioritaria 5.3.** Aplicar los mecanismos de gestión del suelo establecidos por Sedatu en el desarrollo de vivienda, para garantizar un desarrollo sustentable del suelo habitacional.

Retos PNS / Estrategias	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024	Programa Nacional de Vivienda 2019-2024
B. Fomentar la coordinación intergubernamental para la gestión del suelo	**Estrategia prioritaria 1.1.** Desarrollar políticas intersectoriales e intergubernamentales que orienten la configuración del sistema territorial del país y la población en el mediano y largo plazo. **Estrategia 1.5.** Impulsar la gobernanza a través de mecanismos de participación social con enfoque incluyente de todas las personas, pueblos, comunidades, en materia de ordenamiento del territorio. **Estrategia 4.2.** Fortalecer las capacidades de las instituciones del sector para la coordinación en la implementación de las políticas nacionales de la vivienda y suelo.	**Lineamiento general 3.1.2.** Promover la colaboración entre gobiernos estatales y/o municipales a través de mecanismos compensatorios, claros y transparentes cuando más de una entidad y/o municipios se coordinan y colaboran. **Lineamiento general 3.2.2.** Fortalecer el diálogo con los gobiernos estatales y municipales a través del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; consejos estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; comisiones metropolitanas y de conurbaciones, y consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda. **Lineamiento general 3.2.3.** Fortalecer los mecanismos que permitan alinear las tareas del OT de toda la APF y de los gobiernos municipales y estatales, para que cualquier acción o proyecto en el territorio vaya acompañada con toda la fuerza del Estado. **Lineamiento general 3.2.9.** Promover la incorporación legislativa de términos y condiciones para la coordinación intergubernamental en las zonas delimitadas como metropolitanas y conurbadas.	**Estrategia prioritaria 1.2.** Fortalecer los esquemas para la coordinación intersectorial, intersecretarial y la participación de los sectores social y privado en el ordenamiento territorial y desarrollo urbano, que incluyan a los grupos desprotegidos históricamente discriminados, en el ordenamiento territorial y desarrollo urbano. **Estrategia prioritaria 2.1.** Promover la coordinación metropolitana entre los distintos actores, para la implementación de políticas, programas, proyectos y acciones que incidan en un desarrollo más igualitario, sostenible y con una visión compartida.	
7. Promover la regulación y financiamiento para la gestión del suelo	**Objetivo prioritario 1.** Establecer un sistema territorial integrado, ordenado, incluyente, sostenible y seguro centrado en los derechos humanos y colectivos de las personas, pueblos y comunidades, con énfasis en aquellas que por su identidad, género, condición de edad, discapacidad y situación de vulnerabilidad han sido excluidas del desarrollo territorial. **Objetivo prioritario 3.** Impulsar un hábitat asequible, resiliente y sostenible, para avanzar en la construcción de espacios de vida para que todas las personas puedan vivir seguras y en condiciones de igualdad. **Objetivo prioritario 4.** Garantizar el derecho a vivienda adecuada para todas las personas, a partir de enfoque de derechos humanos con pertinencia cultural y regional.	**Eje 3.** Gobernanza Territorial **Objetivo prioritario 3.2.** Orientar programas sectoriales, regionales y especiales en la conformación coherente de los planes y programas correspondientes a los diferentes órdenes de gobierno, con un enfoque de federalismo cooperativo.	**Objetivo prioritario 1.** Modelo de desarrollo territorial equilibrado y sostenible. **Objetivo prioritario 2.** Promover un desarrollo integral en los Sistemas Urbano Rurales y en las Zonas Metropolitanas. **Objetivo prioritario 3.** Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano orientado a ciudades sostenibles, ordenadas, equitativas, justas y económicamente viables, que reduzcan las desigualdades socioespaciales en los asentamientos humanos.	**Objetivo prioritario 2.** Garantizar la coordinación entre los organismos nacionales de vivienda y los distintos órdenes de gobierno para el uso eficiente de los recursos públicos. **Objetivo prioritario 5.** Establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación de territorio.

Retos PNS / Estrategias	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024	Programa Nacional de Vivienda 2019-2024
A. Vincular las políticas económico-fiscales con las de planeación territorial	**Estrategia 3.5.** Fortalecer las capacidades institucionales en materia de planeación y regulación del desarrollo urbano entre los tres órdenes de gobierno, iniciativa privada, academia, y sociedad civil integrando la perspectiva de género y enfoque interseccional.	**Lineamiento general 2.2.1.** Implementar instrumentos de planeación urbana para reducir la especulación de suelo, con la finalidad de facilitar la vivienda adecuada al interior de las zonas urbanas.	**Estrategia prioritaria 3.3.** Desarrollar mecanismos que permitan ampliar la oferta y el acceso a instrumentos de financiamiento con perspectiva de género, para su aplicación en programas y proyectos de Desarrollo Urbano. **Estrategia prioritaria 3.4.** Impulsar instrumentos de regularización y de gestión del suelo, que permitan ordenar los procesos de ocupación del territorio a favor de un modelo de desarrollo urbano sostenible.	
B. Impulsar el fortalecimiento del catastro en los gobiernos locales	**Estrategia prioritaria 1.4.** Fortalecer el ordenamiento territorial y los acervos históricos del territorio para la justa distribución de cargas y beneficios, mediante la modernización y actualización de los registros públicos de la propiedad y catastros, y del catastro rural nacional.	**Lineamiento general 3.2.4.** Fortalecer los ingresos propios de los municipios con la finalidad de que puedan cubrir cuando menos el 50% sus egresos anuales.	**Estrategia prioritaria 2.2.** Fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los gobiernos estatales y municipales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, para impulsar un desarrollo sostenible de las ZM y los SUR. **Estrategia prioritaria 3.4.** Impulsar instrumentos de regularización y de gestión del suelo, que permitan ordenar los procesos de ocupación del territorio a favor de un modelo de desarrollo urbano sostenible.	**Estrategia prioritaria 5.1.** Fortalecer las capacidades técnicas y profesionales del Estado para la gestión adecuada del suelo en los procesos de desarrollo de soluciones de vivienda.
C. Promover la gestión de la valorización del suelo generado por las decisiones e inversiones públicas, y la consolidación y crecimiento urbanos	**Estrategia prioritaria 3.1.** Realizar intervenciones de mejoramiento urbano integral, incluyendo perspectiva de género y enfoque interseccional a partir de la estructuración del espacio público como el eje rector de la comunidad. **Estrategia 3.5.** Fortalecer las capacidades institucionales en materia de planeación y regulación del desarrollo urbano entre los tres órdenes de gobierno, iniciativa privada, academia, y sociedad civil integrando la perspectiva de género y enfoque interseccional. **Estrategia prioritaria 4.2.** Fortalecer las capacidades de las instituciones del sector para la coordinación en la implementación de las políticas nacionales de vivienda y suelo.	**Lineamiento general 3.2.4.** Fortalecer los ingresos propios de los municipios con la finalidad de que puedan cubrir cuando menos el 50% sus egresos anuales.	**Estrategia prioritaria 2.2.** Fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los gobiernos estatales y municipales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, para impulsar un desarrollo sostenible de las ZM y los SUR. **Estrategia prioritaria 3.3.** Desarrollar mecanismos que permitan ampliar la oferta y el acceso a instrumentos de financiamiento con perspectiva de género, para su aplicación en programas y proyectos de Desarrollo Urbano.	
D. Promover esquemas de colaboración pública, privada y social para el financiamiento de la gestión del suelo	**Estrategia prioritaria 1.2.** Promover acciones de planeación territorial nacionales, estatales, regionales, metropolitanas y municipales con un enfoque sistémico a corto, mediano y largo plazo hacia un modelo territorial equilibrado y sostenible. **Estrategia prioritaria 4.2.** Fortalecer las capacidades de las instituciones del sector para la coordinación en la implementación de las políticas nacionales de vivienda y suelo.	**Lineamiento general 2.2.3.** Impulsar la inversión pública y privada buscando la complementariedad entre distintos proyectos de desarrollo económico, en los cuales resultará ideal integrar a las periferias urbanas y regiones marginadas en la dinámica de desarrollo.	**Estrategia prioritaria 3.3.** Desarrollar mecanismos que permitan ampliar la oferta y el acceso a instrumentos de financiamiento con perspectiva de género, para su aplicación en programas y proyectos de Desarrollo Urbano.	**Estrategia prioritaria 2.1.** Incrementar la eficiencia y productividad de los organismos nacionales de vivienda, para con ello mejorar la asequibilidad de la vivienda y así aumentar el acceso de las personas a una solución adecuada.

Retos PNS / Estrategias	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024	Programa Nacional de Vivienda 2019-2024
E. Promover instrumentos para el financiamiento de medidas de cambio climático con base suelo	**Estrategia prioritaria 4.3.** Impulsar con los gobiernos estatales y municipales acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, así como gestión integral del riesgo de la vivienda.		**Estrategia prioritaria 1.1.** Promover modificaciones normativas y legislativas integrales, para orientar la política de desarrollo agrario, territorial y urbano en función de la situación actual, las oportunidades y los principios que establece la LGAHOTDU. **Estrategia prioritaria 3.3.** Desarrollar mecanismos que permitan ampliar la oferta y el acceso a instrumentos de financiamiento con perspectiva de género, para su aplicación en programas y proyectos de Desarrollo Urbano.	

Fuente: Elaboración propia, con base en los documentos normativos publicados en el DOF y en proceso de publicación de la Sedatu (2019b; 2020b; 2020c y 2020d).

4.4 Agenda de coordinación para la implementación de la PNS

Al ser la Política Nacional de Suelo un documento de largo alcance por la dimensión de sus retos estratégicos, implica diseñar una agenda de coordinación de largo plazo integrada por entidades, dependencias, instituciones y organismos del Sector que permita construir una política integral que agrupe los objetivos y atribuciones comunes alrededor de la gestión del suelo. Esta agenda se integra por los ámbitos programático y legislativo.

Agenda programática y organizacional

Tiene por objeto establecer puntos de vinculación entre la PNS y los programas y políticas del Sector, de acuerdo con las atribuciones de las distintas entidades que desarrollan acciones con impacto en la gestión del suelo. En este sentido, es necesario sumar esfuerzos hacia:

- **A.** La colaboración y coordinación institucional para la gestión, producción y sistematización de información relacionada con el suelo y sus diversas formas de ocupación.
- **B.** La creación de un programa presupuestario denominado Programa Nacional de Suelo que permita impulsar proyectos de gestión del suelo alineados a los principios y retos estratégicos que asume la PNS. De manera central, destaca la gestión y habilitación de suelo apto para el desarrollo urbano, destinado prioritariamente a garantizar el acceso a suelo y vivienda para la población de menores ingresos, con fundamento en los instrumentos de planeación territorial y las atribuciones del Insus.
- **C.** La configuración de una estructura organizacional que contemple mecanismos para el diseño e implementación de acciones de capacitación en materia de suelo, evaluación y seguimiento de proyectos de gestión del suelo.
- **D.** La conformación de un Comité Nacional de Suelo como un cuerpo colegiado que tendrá por objeto desarrollar mecanismos de coordinación, colaboración, participación y concertación, que promuevan la intervención de actores públicos, sociales, privados y otros agentes con incidencia en los temas relacionados con el suelo.

De forma específica, el Insus, con fundamento en sus atribuciones y ejes estratégicos, promoverá la coordinación interinstitucional en la regularización y gestión del suelo,[41] para lo cual buscará:

- **1)** Establecer los mecanismos de vinculación interinstitucional con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes en la materia.[42]

[41] Eje estratégico 4, contenido en el Manual General de Organización del Insus. Publicado en el DOF el 10/02/2020.

[42] Con fundamento en las funciones de la Dirección de Planeación y Evaluación de Proyectos del Insus, contenidas en su Manual General de Organización. Publicado en el DOF el 10/02/2020.

2) Establecer convenios de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de colaboración con los diferentes órdenes de gobierno, organismos y actores para la gestión y regularización del suelo.
3) Generar vínculos con agencias y organismos nacionales e internacionales para el cumplimiento de los retos estratégicos que integran la PNS, con la finalidad de recuperar la función social y ambiental del suelo en México.
4) Generar esquemas de colaboración, participación y concertación con actores del sector privado interesados en participar en proyectos de gestión de suelo y vivienda.[43]

Agenda legislativa

El ámbito legislativo de la agenda de coordinación tiene por objeto fortalecer las disposiciones jurídicas en materia de suelo, financiamiento para el desarrollo urbano y protección del medio ambiente, atendiendo temas fundamentales y sensibles que vinculan la sostenibilidad con el desarrollo territorial. Si bien la PNS no es un documento vinculante con algún mandato normativo, su relevancia radica en ser un instrumento orientador que contribuirá a ejecutar las políticas nacionales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano, Vivienda y Protección Civil desde una unidad básica: el suelo. Para ello, es necesario sumar esfuerzos hacia:

1) La creación de disposiciones coordinadas con los gobiernos locales, para avanzar hacia la regulación de los derechos y obligaciones que conlleva el aprovechamiento de la propiedad del suelo, para garantizar la distribución equitativa de las cargas y beneficios de la urbanización.
2) Impulsar los trabajos para la alineación de la normatividad vigente en el ámbito del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.
3) Impulsar la elaboración del Reglamento de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
4) Promover la creación de una Procuraduría Ambiental-Territorial en el orden federal, concebida como una entidad con facultades de promoción, vigilancia y sanción para garantizar la aplicación y cumplimiento de la normatividad ambiental, territorial y urbana, previniendo la ocupación ilegal de zonas no aptas para el desarrollo urbano, anteponiendo el interés público y la preservación del ambiente.
5) Promover la homologación de la Ley Agraria con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la Ley de Vivienda, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y otras leyes relevantes en la materia, para garantizar el respeto de los derechos de los núcleos agrarios, al tiempo que se garantiza que, cuando ocurra algún tipo de ocupación de suelo social (agrario) con características urbanas, suceda de acuerdo con la normatividad urbana, ambiental y de riesgos, de modo que se detengan los procesos de ocupación irregular y desordenada del territorio.

[43] Entre los beneficios que busca la vinculación del Insus con los sectores social y privado en los proyectos de gestión del suelo, se encuentra asegurar un precio no especulativo del suelo y garantizar su certeza jurídica.

6) Promover la conformación de acciones jurídicas que sancionen la permisividad de las autoridades y actores locales ante la ocupación irregular del suelo.
7) Fomentar la legislación de instrumentos de gestión del suelo en el orden local para el financiamiento del desarrollo urbano.

Lograr el cumplimiento de lo establecido por la agenda de coordinación en su ámbito legislativo requiere de una amplia participación de las entidades del Sector y de diversos actores, para llegar al logro de consensos sobre temas sensibles como la gestión de la valorización del suelo, la urbanización de suelo de origen agrario sin consideraciones respecto a la normatividad urbana, la aplicación de sanciones a prácticas de corrupción que por décadas han sostenido la ocupación informal del suelo y la imputación de responsabilidades sobre quienes propician la invasión y deterioro de los ecosistemas. El debate y las reformas legislativas sobre estos temas sentarán las bases para la creación de un modelo sustentable de ocupación del territorio.

5. Anexos

El diseño de la PNS se determinó a partir de un proceso de análisis, debate y participación, cuya base principal es la investigación y sistematización de información documental, estadística y cartográfica. Los insumos generados durante este proceso representan un importante esfuerzo institucional para avanzar en la documentación y análisis de los temas relacionados con el suelo, el desarrollo territorial y urbano. Para ello, una vez realizada su publicación, en las plataformas públicas del Insus se encontrarán disponibles los siguientes documentos generados durante el proceso de diseño de la PNS:

1. Fichas metodológicas para la definición de los retos estratégicos

El proceso que se llevó a cabo para la definición de los retos estratégicos de la PNS partió de la identificación de un problema central asociado, para deconstruirlo en sus causas y efectos, considerando su influencia sobre la dinámica de uso y ocupación del suelo en interacción con los procesos de urbanización, instrumentos de política urbana y de gestión. Dicha información se integró a través de un diagnóstico desarrollado a profundidad con fuentes documentales y estadísticas para caracterizar el estado de cada problemática. Posteriormente, se elaboraron fichas de análisis por reto estratégico con la argumentación teórica-normativa y las problemáticas, en las cuales se agruparon perspectivas de intervención a favor de un aprovechamiento sostenible del suelo a partir de su relación con los principios de la PNS.

2. Tabla de temas generales y objetivos que integran la visión de la PNS

Cada reto concentra diversas estrategias, diseñadas como respuesta a los efectos identificados en la problemática analizada. El alcance de las estrategias se delineó teniendo presente las atribuciones y ejes estratégicos del Insus, así como su articulación con el contenido del diagnóstico y antecedentes del documento. A manera de síntesis se presenta una tabla con las estrategias vinculadas a cada uno de los retos de la PNS, que muestra la visión integral del documento.

3. Anexo estadístico

El análisis realizado implicó una investigación exhaustiva de evidencias cualitativas y cuantitativas que dieron soporte a los planteamientos de la PNS, los cuales fueron compilados para contar con una base de información útil y necesaria para orientar la toma de decisiones respecto a los alcances de los retos estratégicos y dimensionar la magnitud de las problemáticas.

Índice de figuras y mapas

FIGURAS

Figura 1 Superficie regularizada por la Corett e Insus por la vía de expropiación, 1974-2018 (ha)

Figura 2 Población y superficie en municipios centrales y periféricos de las Zonas Metropolitanas de México

MAPAS

Mapa 1 Número de lotes regularizados por la vía de expropiación, 1974-2019

Mapa 2 Viviendas propias sin escrituras

Mapa 3 Población en situación de pobreza

Mapa 4 Porcentaje de población urbana que reside en localidades con grado de equipamiento bajo y muy bajo

Mapa 5 Número de declaratorias de desastre, 2000-2020

Mapa 6 Condición del capital natural

Mapa 7 Porcentaje de municipios por entidad sin atlas de riesgo

Mapa 8 Existencia de interfaz para la vinculación de información entre los registros públicos de la propiedad, los catastros y el RAN

Mapa 9 Porcentaje de recaudación contra facturación de impuesto predial por estado, 2015

TABLAS

Tabla 1 Alineación de los retos estratégicos de la PNS con los Programas del Sector

Siglas y Acrónimos

AIM	Academia de Ingeniería México
ANP	Áreas Naturales Protegidas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Cenapred	Centro Nacional de Prevención de Desastres
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Conabio	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
Conapo	Consejo Nacional de Población
Conasami	Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Corett	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
DOF	Diario Oficial de la Federación
EDU	Empresa de Desarrollo Urbano
ENOT	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial
Fonden	Fondo de Desastres Naturales
Inafed	Instituto Nacional para el Federalismo Municipal y el Desarrollo Municipal
Indaabin	Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
Insus	Instituto Nacional del Suelo Sustentable
JOP	Jefatura de la Oficina de la Presidencia de la República
LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LGPC	Ley General de Protección Civil
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU-Hábitat	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
Pemex	Petróleos Mexicanos
PMU	Programa de Mejoramiento Urbano
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDU	Programa Nacional de Desarrollo Urbano
PNOTDU	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
PNS	Política Nacional de Suelo
PNV	Programa Nacional de Vivienda
RAN	Registro Agrario Nacional
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Sedatu	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
SUR	Sistemas Urbano Rurales

Referencias

Abramo, P. (2012). La ciudad informal COM-FUSA: El mercado y la producción de la territorialidad urbana popular. En C. Salazar (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* (pp. 85-124). Ciudad de México: El Colegio de México.

Adler, V., y Vera, F. (2018). Social. En V. Adler y F. Vera (eds.). Vivienda ¿Qué viene?: de pensar la unidad a construir la ciudad. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

Aguilar, A. (2014). El reparto poblacional en el territorio: Tendencias recientes y desafíos futuros. En J. Ávila, H. Hernández y J. Narro (coords.), Cambio demográfico y desarrollo de México. Ciudad de México: UNAM. Disponible en https://bit.ly/2FTA6tC

AIM (2017). Inventario de Atlas de Riesgos en México: Informe del estado actual. México: Academia de Ingeniería México.

Azuela, A. (1997). Evolución de las políticas de regularización. En A. Azuela y F. Tomas (coords.), El acceso de los pobres al suelo urbano. México: UNAM.

Azuela, A., y Cancino, M. (2007). Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano. En Emilio Rabasa (coord.), La Constitución y el medio ambiente (pp. 143-184). Ciudad de México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3052/9.pdf

Azuela, A., Saavedra, C., y Herrera, C. (2016). Tumulto de sentencias: Una exploración cuantitativa del litigio urbano en México. En A. Azuela (coord.). La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano (pp. 339-378). Ciudad de México: UNAM-PAOT.

Baer, L. (2013). Principios de economía urbana y mercados de suelo. En Diego Alfonso Erba (organizador), Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica (pp. 221-241). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Bezaury-Creel, J., Gutiérrez, D., et al. (2009). Áreas naturales protegidas y desarrollo social en México. En Conabio, Capital Natural de México, vol. II: Estado de conservación y tendencias de cambio (pp. 385-431). México: Conabio.

BID (2019). Resumen ejecutivo de la Metodología de evaluación del riesgo de desastres y cambio climático. Disponible en https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Resumen_ejecutivo_de_la_metodolog%C3%ADa_de_evaluaci%C3%B3n_del_riesgo_de_desastres_y_cambio_clim%C3%A1tico_documento_t%C3%A9cnico_de_referencia_para_equipos_a_cargo_de_proyectos_del_BID_es_es.pdf

_____ (2014). Guía metodológica. Iniciativa ciudades emergentes y sostenibles. Disponible en https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gu%C3%ADa-Metodol%C3%B3gica-Programa-de-Ciudades-Emergentes-y-Sostenibles-Tercera-edici%C3%B3n.pdf

Birch, E. (2019). Instituciones para la gobernanza metropolitana: lecciones para las naciones y las partes interesadas. En David Gómez-Álvarez, Robin Rajack, Eduardo López-Moreno y Gabriel Lanfranchi (eds.). Gobernanza metropolitana. El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible (pp. 65-77). Washington: BID.

Blanco, A., Fretes, V., y Muñoz, A. (2016) (eds.). Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de plusvalías en América Latina y El Caribe. Washington: BID. Disponible en https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Expandiendo-el-uso-de-la-valorizaci%C3%B3n-del-suelo-La-captura-de-plusval%C3%ADas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf

Brambila, C. (2020). Regularización y segregación urbana en México. En Adrián Guillermo Aguilar e Irma Escamilla Herrera (coords.), Expresiones de la segregación residencial y de la pobreza en contextos urbanos y metropolitanos (pp. 163-179). Ciudad de México: UNAM-Instituto de Geografía.

Cabrero, E., y Orihuela, I. (2011). Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009. Ciudad de México: CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica).

Camacho, R. (2015). Urbanización turístico-costera desigual en Playa del Carmen, Quintana Roo (México). GeoGraphos, 6(77), 107-134.

Cardona, L. (2015). Propuestas de equipamiento en lotes baldíos y su impacto en el desarrollo humano de habitantes de la zona suroriente de Ciudad Juárez, Chihuahua. En Alicia Ziccardi y Arsenio González (coords.), *Habitabilidad y política de vivienda en México* (pp. 561-575). Ciudad de México: UNAM.

Cabrero, E., y Orihuela, I. (2011). Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009. Ciudad de México: CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica).

Camacho, R. (2015). Urbanización turístico-costera desigual en Playa del Carmen, Quintana Roo (México). GeoGraphos, 6(77), 107-134.

Cardona, L. (2015). Propuestas de equipamiento en lotes baldíos y su impacto en el desarrollo humano de habitantes de la zona suroriente de Ciudad Juárez, Chihuahua. En Alicia Ziccardi y Arsenio González (coords.), *Habitabilidad y política de vivienda en México* (pp. 561-575). Ciudad de México: UNAM.

Cenapred (2020). Sistema de Consulta de Declaratorias 2000-2020. Disponible en http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/apps/Declaratorias/#

CNDH (2019). Derecho a la propiedad. Disponible en http://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/derecho-la-propiedad

Conabio (2018). Índice de Capital Natural. México. Disponible en https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/indice_capnat.html

Conapo (2019a). Informe Conapo sobre la esperanza de vida de la población mexicana. México: Conapo. Disponible en https://www.gob.mx/segob/prensa/informa-conapo-sobre-la-esperanza-de-vida-de-la-poblacion-mexicana

_____ (2019b). El equipamiento en las áreas urbanizadas de México, 2018. 27 de diciembre de 2019. México. Disponible en https://www.gob.mx/conapo/documentos/el-equipamiento-en-las-areas-urbanizadas-de-mexico-2018.

_____ (2012). Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012. Ciudad de México: Sedesol/Conapo. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/112772/Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012.pdf

Conasami (2020). Salarios Mínimos 2020. México. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/525061/Tabla_de_salarios_m_nmos_vigentes_apartir_del_01_de_enero_de_2020.pdf

Coneval (2018). Medición de la Pobreza, Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2018 a nivel nacional y por entidades federativas. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx.

_____ (2016). Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_16/Pobreza_2016_CONEVAL.pdf

_____ (2010). Carencia en la calidad y espacios de la vivienda. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/Calidad_y_espacios_en_la_vivienda_Censo_2010/Carencia_en_la_calidad_y_espacios_en_la_vivienda_2010.pdf

Correa, E. (2011). Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre. Whashington: Banco Mundial. Disponible en https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/BM_Gu%C3%ADa_Reasentamiento_FINALPDF.pdf

Cruz, M. (2012). Periferias metropolitanas. Políticas públicas y medio ambiente. Ciudad de México: UAM-Azcapotzalco/Red Nacional de Investigación Urbana.

Díaz, R., y Arencibia, F. (2010). Comportamiento de la violencia intrafamiliar en asistentes a consulta de psicología. Revista Médica Electrónica, 32(2). Disponible en http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1684-18242010000200004

EDU (2013). Medellín. Modelo de transformación urbana. Proyecto Urbano Integral en la zona nororiental. Consolidación Habitacional en la Quebrada Juan Bobo. Disponible en http://www.eafit.edu.co/centros/urbam/articulos-publicaciones/Documents/urbam%20EAFIT%202013%20Sistematizacion_Urbanismo_Social_Espa%C3%B1ol_.pdf

Eibenschutz, R., y Benlliure, P. (coords.) (2009). Mercado formal e informal de suelo: Análisis de ocho ciudades. Ciudad de México: Cámara de Diputados/Sedesol/UAM-X/Miguel Ángel Porrúa.

Félix, V. (2017). Peligran reservas naturales por invasión inmobiliaria. Monterrey: Grupo Milenio. Disponible en https://www.milenio.com/politica/peligran-reservas-naturales-por-invasion-inmobiliaria

Fernandes, E. (2011). Regularización de asentamientos informales en América Latina. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pdf

Fernandes, E., y Smolka, M. (2007). Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: Nuevas consideraciones. En M. Smolka y L. Muhally (eds.), Perspectivas urbanas. Temas críticos en política de suelo en América Latina (pp. 143-152). Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/perspectivas-urbanas-book-full.pdf

Fernández, J., y Hogenboom, B. (2010). Latin America Facing China: South-South Relations beyond the Washington Consensus. New York: CEDLA. Latin American Studies.

García, M. (2015). La política de vivienda desde la perspectiva de género. En A. Ziccardi y A. González (coords.), Habitabilidad y política de vivienda en México (pp. 143-159). Ciudad de México: UNAM.

García, T. (2018). El crecimiento urbano irregular en el suelo de conservación de la Ciudad de México: El caso de los poblados rurales de la delegación Milpa Alta. En A. Iracheta, L. Jaloma y E. Soto (coords.), Suelo urbano en México. Retos y oportunidades para su administración y registro (pp. 339-536). Ciudad de México: UNAM. Disponible en http://www.7cnsu.unam.mx/pdf/sexto_congreso.pdf

Garrocho, C. (2013). Dinámica de las ciudades de México en el siglo XXI. Cinco vectores clave para el desarrollo sostenible. Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense/Consejo Nacional de Población/Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Gómez del Campo, G. (2016). El debate sobre las cargas urbanísticas, disposiciones que sí importan. En Antonio Azuela (coord.), La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano (pp. 315-338). Ciudad de México: UNAM-instituto de Investigaciones Sociales.

González, M. (2019, 11 de agosto). México, segundo país con mayor estrés hídrico en América Latina: Informe del World Resources Institute. El Economista. Disponible en https://www.eleconomista.com.mx/arteseideas/Mexico-segundo-pais-con-mayor-estres-hidrico-en-America-Latina-20190811-0077.html

Goya, C. (2015). Relevancia de incorporar en las decisiones de planeación territorial la política fiscal para dinamizar el mercado de suelo. En Alicia Ziccardi y Arsenio González (coords.), Habitabilidad y política de vivienda en México (pp. 189-209). Ciudad de México: UNAM.

Hallegate, S., Vogt-Schillb, A., Bangalore, M., y Rozenberg, J. (2017). Indestructibles. Construyendo la resiliencia de los más pobres frente a los desastres naturales. Washington: Banco Mundial. Disponible en https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25335/211003ovSP.pdf

Inafed (2018). Resultados del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2018. Disponible en https://www.gob.mx/inafed/documentos/resultados-del-programa-agenda-para-el-desarrollo-municipal-2018-183273

Indaabin (2020). Inmuebles de propiedad federal disponibles: junio 2020. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/557129/PORTAFOLIO_INMUEBLES_FEDERALES_DISPONIBLES_JUNIO_20.pdf

_____ (2014). Programa de Control y Aprovechamiento Inmobiliario Federal. Ciudad de México: Indaabin.

INECC (2016). Vulnerabilidad al cambio climático en los municipios de México. Disponible en https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/vulnerabilidad-al-cambio-climatico-futura

INEGI (2020). Encuesta nacional de ocupación y empleo (ENOE). Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/

_____ (2019). Sistema de información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible-México. Disponible en http://agenda2030.mx/ODSopc.html?ti=T&goal=0&lang=es#/ind

_____ (2018). Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2018. Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/

_____ (2016). Accidentes de tránsito terrestre en zonas urbanas y suburbanas. Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/accidentes/default.html#Publicaciones

_____ (2015a). Encuesta intercensal 2015. Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/

_____ (2015b). La situación del catastro en los Estados Unidos Mexicanos. Diagnóstico. Síntesis de los trabajos realizados. Disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825076016.pdf

_____ (2015c). Perfil del catastro municipal 2015. Disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825082482.pdf

_____ (2010). Censo de población y vivienda 2010. Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2003). Gestión del suelo urbano en el marco del Ordenamiento Territorial. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Insus (2019). Reglas para la contratación y escrituración de lotes susceptibles de regularizar. Ciudad de México: Insus (documento restringido).

Ion, J. (coord.) (2001). L´engagement au pluriel. Saint-Étienne: l´Université de Saint-Étienne.

Iracheta, A. (2015). Ciudad informal y precaria: La otra cara de la urbanización mexicana. En Guillermo Olivera (coord.), La urbanización social y privada del ejido. Ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México (pp.19-78). Ciudad de México: UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

_____ (2011). Experiencias de política habitacional en México, Revista de Ingeniería, (35), 95-99. Disponible en: https://ojsrevistaing.uniandes.edu.co/ojs/index.php/revista/article/view/153/105

Jiménez, E., y Padilla, G. (2018). La regularización y titulación de los asentamientos humanos irregulares de propiedad privada en Jalisco. En A. Iracheta, L. Jaloma y E. Soto (coords.), Suelo urbano en México. Retos y oportunidades para su administración y registro (pp. 51-80). Ciudad de México: UNAM. Disponible en http://www.7cnsu.unam.mx/pdf/sexto_congreso.pdf

JOP (2019). Estrategia nacional para la implementación de la Agenda 2030 en México. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/514075/EN-A2030Mx_VF.pdf

Kunz, I., y Eibenschutz, R. (2001). Algunos instrumentos fiscales para reforzar las políticas de suelo. Estudios Demográficos y Urbanos, 16 (1), 85-108.

Ley de Planeación (1983). Cámara de Diputados. Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. Última reforma publicada DOF 16-02-2018. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

LGAHOTDU (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Cámara de Diputados. Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016. Última reforma publicada DOF 06/01/2020. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_060120.pdf

LGEEPA (1988). Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Cámara de Diputados. Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988. Texto vigente: Última reforma publicada DOF 05/06/2018.

LGPC (2012). Artículo 2. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 19/01/2018.

Maldonado, M., De la Sala, S., Alterman, R., Pérez M., Giovanni, A., y Arazo Silva, R. (2020). Políticas de Suelo, Derecho Urbanístico y Cambio Climático: Instrumentos urbanísticos-tributarios como medidas para enfrentar al Cambio Climático. Disponible en https://www.lincolninst.edu/es/publications/working-papers/politicas-suelo-derecho-urbanistico-cambio-climatico-etapa-2

Mansilla, E. (2010). Diagnóstico nacional de los asentamientos humanos ante el riesgo de desastres. México: Sedesol. Disponible en http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PRAH.pdf

Meana, S. (2017, 2 de febrero). 40% de los gasoductos en el país son irregulares. El Financiero. Disponible en https://www.elfinanciero.com.mx/economia/40-de-los-gasoductos-del-pais-son-irregulares

Melé, P. (2016). Incertidumbres y regulaciones urbanas: el papel de la calificación jurídica del espacio. En Antonio Azuela (coord.), La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano (pp. 43-82). Ciudad de México: UNAM-PAOT.

Mena, M. (2019, 10 de abril). ¿Cuáles son los riesgos en la invasión de derechos de vía? El Sol de Puebla. Disponible en https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/cuales-son-los-riesgos-en-la-invasion-de-derechos-de-via-3304453.html

Mendoza, A. (2017). El aprovechamiento urbano como instrumento de planificación urbana para la regulación del mcercado de suelo urbano y captura de valor, con fines de mejora de los asentamientos irregulares. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/327402950_El_aprovechamiento_urbano_como_instrumento_de_planificacion_urbana_para_la_regulacion_del_mercado_de_suelo_urbano_y_captura_de_valor_con_fines_de_mejora_de_los_asentamientos_irregulares

Migueltorena, A., y Linares, S. (2019). Mercado de suelo urbano y producción del espacio residencial en la ciudad de Tandil, Argentina. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 12(23). Argentina: Pontificia Universidad Javieriana.

Morales, C. (2019). La financiación urbana a través del suelo requiere de una política coordinada. Instituto de Recursos Mundiales. WRI, entrevista. https://wrimexico.org/bloga/la-financiación-urbana-través-del-suelo-requiere-de-una-política-coordinada-carlos-morales

_____. (2012). El debate por las reformas al suelo urbano en América Latina, 2o Seminario Internacional sobre Reformas al Suelo Urbano. México: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Lincoln Institute of Land Policy.

OCDE (2020). Tax on Property (Indicator). Doi: 10.1787/213673fa-en https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm#indicator-chart

_____ (2012). Mejores prácticas registrales y catastrales en México. Disponible en https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20(2012)%20Mejores%20pr%C3%A1cticas%20registrales%20y%20catastrales%20en%20M%C3%A9xico.pdf

ONU-Hábitat (2019a). Guía metodológica. Estrategia municipal de gestión integral de riesgos de desastres. Un paso a paso desde la identificación de riesgos hasta la reconstrucción. Ciudad de México: ONU-Hábitat. Disponible en http://70.35.196.242/onuhabitatmexico/Gu%C3%ADa-Metodol%C3%B3gica-EMGIRDE.pdf

_____ (2019b). Reporte nacional de prosperidad urbana en México. México: ONU-Hábitat.

_____ (2018). Vivienda y ODS en México. Ciudad de México: ONU-Hábitat. Disponible en http://70.35.196.242/onuhabitatmexico/VIVIENDA_Y_ODS.pdf

_____ (2017). Mérida. Iniciativa de las Ciudades Prósperas. Informe de prosperidad urbana. Ciudad de México: ONU-Hábitat. Disponible en http://isla.merida.gob.mx/serviciosinternet/ordenamientoterritorial/docs/ProsperidadUrbanaMerida.pdf

_____ (2016). Nueva Agenda Urbana. Quito, Ecuador. Disponible en español https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol

_____ (2015). Temas Hábitat III. 22-Asentamientos informales. Nueva York: ONU-Hábitat. Disponible en: http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf

Ortigoza, N., y Valle, A. (2014). Derechos de vía frenan carreteras. El Financiero. Disponible en https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/falta-de-derechos-de-via-frena-inversiones-por-mas-de-15-mil-mdp-en-carreteras-de-mexico

Ortiz, P., y Kamiya, M. (2019). Economía política en el norte y sur globales: conectando, financiando, gobernando. En David Gómez-Álvarez, Robin Rajack, Eduardo López-Moreno y Gabriel Lanfranchi (eds.), Gobernanza metropolitana. El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible (pp. 105-120). Washington: BID.

Pérez, G. (2014). Primer ensayo sobre la función ambiental de la propiedad. Disponible en http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/92/primer-ensayo-sobre-la-funcion-ambiental-de-la-propiedad.pdf

Pírez, P. (2016). Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. Territorios (34). Bogotá: Universidad del Rosario.

PMU (2020). Programa de Mejoramiento Urbano. Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2019.

PNDU (2014). Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014

RAN, 2020. Datos referidos a número de ejidos y comunidades certificados, en los que se destinaron tierras al asentamiento humano, 1992-2019. Base de datos del Registro Agrario Nacional. Ciudad de México (documento restringido).

Reglamento de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio. Municipio de Zapopan, Jalisco (2012). Gaceta Municipal, vol. XIX, núm. 145 (28 de septiembre de 2012). Última reforma publicada el 28 de enero de 2016. https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2016/02/Reglamento-de-Desarrollo-Urbano-y-Ordenamiento-del-Territorio-del-Municipio-de-Zapopan-Jalisco.pdf

SAHOP (1978). Glosario de términos sobre asentamientos humanos. Disponible en https://www.inecc.gob.mx/repositorio/ae/ae_005797.pdf

Salazar, C. (2012). Los cambios al sistema de tenencia de la tierra en México y su impacto en la regularización de asentamientos informales. Ciudad de México: El Colegio de México.

Sedatu, Conapo e INEGI (2018). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015. Ciudad de México: INEGI. Disponible en: https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015

_____ (2012). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010. Ciudad de México: INEGI. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010

_____ (2007). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005. Ciudad de México: INEGI. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2005

_____ (2004). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005. Ciudad de México: INEGI. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2000

Sedatu, (2020a). Datos referidos a las características de funcionamiento y operación de los Catastros y Registros Públicos del país. Base de datos de la Dirección General de Inventarios y Modernización Registral y Catastral. Ciudad de México. (Documento restringido).

_____ (2020b). Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2020-2024). Ciudad de México: Sedatu. Disponible en: https://sistemas.sedatu.gob.mx/repositorio/s/m1hnXxxMQF-H2ACLCYNxpw

_____ (2020c). Proyecto de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (2020-2040). Ciudad de México: Sedatu. (Documento restringido).

_____ (2020d). Proyecto del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2020-2024). México: Sedatu. (Documento restringido).

_____ (2019a). Diagnóstico. Programa Nacional de Reconstrucción 2019. Disponible en http://www.reconstruyendoesperanza.gob.mx/difusion/wp-content/uploads/2019/09/Diagnostico_2019.pdf

_____ (2019b). Proyecto del Programa Nacional de Vivienda (2019-2024). México: Sedatu. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/532237/Programa_Nacional_de_Vivienda_2019-2024.pdf

_____ (2018). Sistema Urbano Nacional 2018. Ciudad de México: Conapo-Sedatu. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN_2018.pdf

_____ (2014a). Diagnóstico. Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales. Ciudad de México: Sedatu.

_____ (2014b). Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. Ciudad de México: Sedatu. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014

Sedesol (2010). Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos irregulares. Disponible en http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/D_PASPRAH_2011.pdf

_____ (2007a). Plan o Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población. Guía metodológica. Disponible en http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1592/1/images/guia_PDUCP2007.pdf

_____ (2007b). Encuesta sobre percepción de inseguridad, conductas de riesgo y participación ciudadana (ENPICOR). México: Sedesol. Disponible en http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PREP.pdf

Semarnat (2013). Estrategia Nacional de Cambio Climático: Visión 10-20-40. Ciudad de México: Semarnat. Disponible en http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/informacionambiental/Documents/06_otras/ENCC.pdf

SHF (2020). Índice SHF de precios de la vivienda en México. México: Sociedad Hipotecaria Federal. Disponible en https://www.gob.mx/shf/articulos/indice-shf-de-precios-de-la-vivienda-en-mexico-primer-trimestre-de-2020-242330.

Smolka, M. (2013). Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina: Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano. Massachusets: Lincoln Institute of Land Policy.

Subirats, J. (2019). “Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas”, en David Gómez-Álvarez, Robin Rajack, Eduardo López-Moreno y Gabriel Lanfranchi (eds.), Gobernanza metropolitana. El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible (pp. 92-104). Washington: BID.

Universidad de Alicante (2016). Diccionario y glosario en ordenación del territorio. Disponible en https://web.ua.es/es/labclima/diccionario-y-glosario-en-ordenacion-del-territorio.html

Zucolini, S. (2013). Mercado informal del suelo en América Latina y el Caribe. En Diego Alfonso Erba (organizador), Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica (pp. 255-262). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Política Nacional de Suelo

Agosto 2020

DESARROLLO TERRITORIAL
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

INSUS
INSTITUTO NACIONAL
DEL SUELO SUSTENTABLE