Revitalizando Ciudades: Mejorando Viviendas y Barrios desde la Cuadra a la Metrópolis

Resumen ejecutivo

¿Qué tipo de intervenciones de planeación y diseño urbano pueden ayudar a mejorar la vivienda y el desarrollo urbano en México y poner exitosamente en práctica la Política Nacional de Vivienda? ¿Cómo se puede fomentar un desarrollo más eficiente y equitativo en distintas áreas metropolitanas utilizando la vivienda como una herramienta clave?

Con énfasis en ejemplos internacionales y mexicanos, este reporte identifica políticas, programas y herramientas de planeación que pueden ayudar a implementar los alcances de la Política Nacional de Vivienda y la Política Nacional de Desarrollo Urbano, publicadas en 2013. En forma paralela, éste reporte es acompañado por el informe de gobernanza, titulado: “La construcción de mejores ciudades con inversiones estratégicas en vivienda de interés social”; el cual explora cómo los distintos niveles de gobierno (local, estatal y federal) han puesto en práctica la política de vivienda y cómo ésta influye en el costo, la ubicación y la factibilidad de la construcción de viviendas asequibles en todo México. Este reporte fue encargado por el INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores), quien es el principal emisor de hipotecas para los trabajadores del sector privado en México, como ejemplo de su continuo interés por mejorar sus políticas para crear un mercado de la vivienda más estable y mejores ciudades.

Este reporte identifica cuatro estrategias fundamentales que se enfocan en la creación de comunidades más sustentables e integrales.

1. Aquellos que deseen densificar las áreas metropolitanas existentes pueden utilizar una variedad de políticas y programas destinados a aumentar el desarrollo de la zona urbana en su conjunto (incluyendo los centros urbanos y zonas suburbanas). Éstas incluyen la simplificación de los procesos para redesarrollar áreas específicas de la ciudad, la promoción de la aceptación...
pública para proyectos de redesarrollo (*urban infill*) y la promoción de departamentos adicionales. En conjunto estas estrategias promueven la densificación en diferentes escalas, así como hacer frente a las barreras físicas, regulatorias y organizacionales que la dificulten.

2. Albergar el crecimiento en las áreas urbanas existentes es difícil en gran parte del mundo. Para esto, es necesario contar con **criterios más adecuados para el desarrollo de nuevas zonas urbanas** (*greenfield*). Las estrategias clave incluyen la creación de nuevas áreas urbanas con servicios e infraestructura adecuados, así como el uso de diseños innovadores para desarrollar integralmente barrios y nuevas ciudades.

3. **Las estrategias para reacondicionar las áreas existentes** responden a las preocupaciones sobre desarrollos existentes. Para este fin, es de vital importancia el acondicionamiento de las áreas donde los servicios e infraestructura son insuficientes y hacer frente a la vivienda abandonada. Agregar desarrollos de uso mixto, barrios multi-funcionales y ofrecer mejor acceso a fuentes de trabajo, son estrategias que pueden acercar las personas a los servicios y reducir el aislamiento en el que a menudo se encuentran en los nuevos desarrollos.

4. Un gran obstáculo para hacer cambios positivos en las áreas metropolitanas, es la **falta de coordinación de datos y el desarrollo de indicadores de éxito**. El reporte de gobernanza que acompaña a este reporte analiza el escenario político actual en materia de vivienda y los retos para promover estrategias de coordinación para promover la densificación de las zonas metropolitanas en México. El acceso a datos y el intercambio de información es un desafío clave. Para entender los efectos de este tipo de políticas, programas y estrategias es importante desarrollar **métricas o indicadores de éxito**. Los indicadores pueden evaluar los logros durante proceso de implementación de políticas, permitiendo calibrar y mejorar las acciones.

Las políticas y programas incluidos en este reporte no sólo son útiles para México, también son aplicables en países de ingresos medios y altos que tratan de satisfacer la demanda de vivienda y reducir al mínimo los efectos negativos de la expansión urbana.
# Tabla de Contenidos

<table>
<thead>
<tr>
<th>Capítulo</th>
<th>Página</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Resumen ejecutivo</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>Abreviaciones y siglas</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>Agradecimientos</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>Revitalizando Ciudades – Revitalizing Places</td>
<td>12</td>
</tr>
<tr>
<td>Parte 1: Densificando áreas existentes</td>
<td>24</td>
</tr>
<tr>
<td>1.1 Programas de densificación general metropolitana</td>
<td>31</td>
</tr>
<tr>
<td>1.1.1 Cinturones verdes</td>
<td>33</td>
</tr>
<tr>
<td>1.1.2 Límites de crecimiento urbano y áreas de servicio urbano</td>
<td>34</td>
</tr>
<tr>
<td>1.1.3 Requisitos de densidad</td>
<td>37</td>
</tr>
<tr>
<td>1.1.4 Agencias de planeación metropolitana</td>
<td>39</td>
</tr>
<tr>
<td>1.1.5 Ajustes en los impuestos a la propiedad</td>
<td>40</td>
</tr>
<tr>
<td>1.1.6 Transferencia de derechos de desarrollo</td>
<td>42</td>
</tr>
<tr>
<td>1.1.7 Alineación de las políticas y programas gubernamentales</td>
<td>44</td>
</tr>
<tr>
<td>1.2 Simplificando el proceso de reurbanización</td>
<td>57</td>
</tr>
<tr>
<td>1.2.1 Ventanilla única</td>
<td>58</td>
</tr>
<tr>
<td>1.2.2 Normas y reglamentos claros</td>
<td>60</td>
</tr>
<tr>
<td>1.2.3 Facilitadores de proyectos</td>
<td>61</td>
</tr>
<tr>
<td>1.2.4 Programas y materiales educativos</td>
<td>63</td>
</tr>
<tr>
<td>1.2.5 Reajuste de tierras</td>
<td>63</td>
</tr>
<tr>
<td>1.2.6 Agencias de redesarrollo</td>
<td>66</td>
</tr>
<tr>
<td>1.3 Promoviendo la aceptación de la reurbanización</td>
<td>71</td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.1 Participación proactiva y educación pública</td>
<td>73</td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.2 Programas piloto</td>
<td>75</td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.3 Normas de diseño</td>
<td>76</td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.4 Rehabilitación de centros históricos</td>
<td>77</td>
</tr>
<tr>
<td>1.4 Promoviendo esquemas alternativos de tenencia de vivienda</td>
<td>85</td>
</tr>
<tr>
<td>1.4.1 Vivienda en renta</td>
<td>86</td>
</tr>
<tr>
<td>1.4.2 Departamentos adicionales</td>
<td>89</td>
</tr>
<tr>
<td>1.4.3 Vivienda progresiva</td>
<td>91</td>
</tr>
<tr>
<td>Parte 2: Mejorando los desarrollos en nuevas áreas urbanas</td>
<td>98</td>
</tr>
<tr>
<td>2.1 Fomentando el crecimiento con servicios urbanos adecuados</td>
<td>102</td>
</tr>
<tr>
<td>2.1.1 Requisitos de concurrencia</td>
<td>103</td>
</tr>
</tbody>
</table>
4.1. Coordinación de datos intergubernamental ........................................ 206
  4.1.1 Gobierno electrónico ................................................................. 208
  4.1.2 Coordinación de datos espaciales .......................................... 210
4.2 Desarrollando indicadores urbanos .................................................. 216
  4.2.1 Enfoque descendente o dirigido por expertos para el desarrollo de indicadores ................................................................. 218
  4.2.2 Enfoque ascendente o participativo para el desarrollo de indicadores ............................................................................. 219
  4.2.3 Reducir la brecha entre los enfoques dirigidos por expertos y participativos ............................................................................. 220
Apéndice A: Lista de lecciones aprendidas ................................................. 230
Apéndice B: Definiciones de densidad ....................................................... 244
Apéndice C: Definiciones de sustentabilidad ............................................. 250
Apéndice D: Casos de estudio
  La consolidación urbana, Sídney, Australia ........................................... 254
  Los cinturones verdes, Seúl, República de Corea ................................ 258
  Reajuste de tierras, Japón ................................................................... 262
  La iniciativa del corredor de vivienda, las Ciudades Gemelas
  (Minneapolis-St. Paul), Estados Unidos ............................................. 268
  Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS por sus siglas en inglés)
  Brasil ................................................................................................ 271
  El código de barrios habitables (*Livable Neighborhoods*), Australia .. 277
  *Choice Neighborhoods*, presente en distintas ciudades, Estados Unidos ................................................................. 281
  BOSCO comunidad sustentable. Vivienda unifamiliar regional
  (INFONAVIT), Hermosillo, México .................................................. 286
Apéndice E: Estrategias de reurbanización y densificación en México ........ 291
Apéndice F: Datos: Evaluación preliminar de las reservas territoriales ....... 293
Apéndice G: Estudios sobre indicadores internacionales de sustentabilidad urbana ............................................................................................. 302
Notas ........................................................................................................ 310
Referencias ............................................................................................. 312
Tablas y Figuras

Figura 1. Principales políticas de vivienda, programas y desarrolladores privados en México desde 1900 ................................................................................................................................................................ 22
Tabla 1.1 Características más comunes de la expansión urbana .............................................................. 27
Tabla 1.2 Características del modelo de ciudad compacta ........................................................................ 32
Tabla 1.3 Beneficios potenciales y desafíos del desarrollo de mayor densidad desde varios puntos de vista.................................................................................................................................................................. 48
Tabla 2.1 Diferencias entre expansión urbana y desarrollo sustentable en nuevas áreas urbanas ...... 101
Tabla 2.2 Tipos de vivienda .......................................................................................................................... 132
Tabla 3.1 Densidades residenciales y tamaños de centros de empleo recomendados por servicios de transporte en los Estados Unidos ................................................................................................................ 157
Tabla 3.2 Características del diseño urbano en centros urbanos .............................................................. 160
Tabla 4.1 Elementos requeridos para implementar un sistema de coordinación de datos espaciales para actividades de planeación urbana ........................................................................................................ 211
Tabla 4.2 Requisitos para el diseño de indicadores .................................................................................... 217
Tabla 4.3 Estrategias para reducir la brecha entre enfoques dirigidos por expertos y participativos ... 221
Tabla 4.4 Requisitos básicos para seleccionar indicadores ................................................................. 224
Tabla 4.5 Métodos científicos básicos requeridos para desarrollar indicadores .................................... 224
Figura 2. Organización del reporte .............................................................................................................. 228
Tabla C1. Definiciones de sustentabilidad .................................................................................................. 252
Tabla D.1 Control de desarrollo en el cinturón verde .............................................................................. 261
Tabla D.2 Herramientas de ZEIS ................................................................................................................ 272
Tabla E.1 Estrategias para la densificación de unidades residenciales y prácticas actuales de reurbanización en México ......................................................................................................................... 291
Figura F.1 Número de reservas territoriales que reciben fondos federales para vivienda por estado .. 294
Figura F.2 Superficie total de reservas territoriales por estado ................................................................. 295
Figura F.3 Número de reservas territoriales que reciben fondos federales para vivienda en los casos de estudio seleccionados ................................................................................................................. 296
Figura F.4 Superficie total de las reservas territoriales en los casos de estudio seleccionados ............ 297
Figura F.5 Distribución porcentual de la superficie total de las reservas territoriales por municipio en las áreas metropolitanas seleccionadas ........................................................................................ 298
Tabla G.1 Lista de indicadores internacionales de sustentabilidad urbana ............................................ 302
## Abreviaciones y siglas

<table>
<thead>
<tr>
<th>Abreviatura</th>
<th>Explicación</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>CONAVI</td>
<td>Comisión Nacional de Vivienda</td>
</tr>
<tr>
<td>DC</td>
<td>Desarrollos Certificados</td>
</tr>
<tr>
<td>FONHAPO</td>
<td>Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares</td>
</tr>
<tr>
<td>FOVISSSTE</td>
<td>Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado</td>
</tr>
<tr>
<td>INFONAVIT</td>
<td>Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores</td>
</tr>
<tr>
<td>NS</td>
<td>Nivel de servicios</td>
</tr>
<tr>
<td>OREVIS</td>
<td>Organismos Estatales de Vivienda</td>
</tr>
<tr>
<td>PCU</td>
<td>Perímetros de Contención Urbana</td>
</tr>
<tr>
<td>PROCURHA</td>
<td>Programa de Consolidación Urbana y Habitacional</td>
</tr>
<tr>
<td>SEDATU</td>
<td>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</td>
</tr>
<tr>
<td>SEDESOL</td>
<td>Secretaría de Desarrollo Social</td>
</tr>
<tr>
<td>SHF</td>
<td>Sociedad Hipotecaria Federal</td>
</tr>
<tr>
<td>FII</td>
<td>Financiamiento por Impuesto Incremental</td>
</tr>
<tr>
<td>DOT</td>
<td>Desarrollo Orientado al Transporte</td>
</tr>
<tr>
<td>SNIIV</td>
<td>Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Agradecimientos

Esta publicación forma parte del proyecto de investigación titulado “Repensando la vivienda social en México,” un contrato de tres años financiado por el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, INFONAVIT. Agradecemos al equipo en el INFONAVIT, dirigido por Alejandro Murat Hinojosa, Director General hasta el 2015 y a Vicente Mendoza, Subdirector General de Planeación y Finanzas, por el apoyo a la investigación. También agradecemos a Mónica Healey, Directora del Centro de Investigación del INFONAVIT, por su ayuda y orientación en la gestión del proyecto, apoyada por Carolina Reyes. También reconocemos las ideas y el apoyo de Carlos Zedillo, Subdirector de la Dirección de Sustentabilidad, así como de la Oficina de Desarrollo Urbano, dirigida por Surella Segú. Además, agradecemos a Eduardo Torres en CONAVI por su ayuda en la coordinación de datos.

Estamos muy agradecidos por nuestro equipo de colaboradores en el GSD. A Jennifer Molinsky y Maureen Lempke, les agradecemos por sus revisiones al reporte, siempre muy útiles y detallados; también a Diane Davis, Mónica Healy y Laura Smead por sus comentarios muy acertados. Erica Blonde, Kate Casey, Maira Blanco y Andrés Mendoza trabajaron en investigaciones adicionales en las primeras etapas. Nomin Jagdagdorj, Joy Jing, Juan Diego Izquierdo y Luisa Piñeros Sánchez contribuyeron en el proceso gráfico de revisiones. Elizabeth Antonellis ayudó con la logística y la traducción. Jorge Silva, Juan Diego Izquierdo y César Castro ayudaron con la traducción.

Universidad de Harvard
Escuela de Graduados de Diseño, Graduate School of Design
48 Quincy Street
Cambridge, MA 02138
¿Qué tipo de intervenciones de planeación y diseño urbano pueden ayudar a mejorar la vivienda y el desarrollo urbano en México y poner en práctica con éxito la Política Nacional de Vivienda? ¿Cómo se puede fomentar un desarrollo y crecimiento más eficiente y equitativo en distintas áreas metropolitanas utilizando la vivienda como una herramienta clave?

En diciembre del 2012, el Gobierno de México se embarcó en un ambicioso proyecto de reformas de políticas públicas con el objetivo de definir la agenda de siguiente término y así aumentar la competitividad del país y el potencial de crecimiento económico. Estas reformas tocaron numerosos sectores como el energético, laboral, monetario, financiero, educativo y de telecomunicaciones (OCDE 2015, 17). Dentro de estas reformas, las políticas de vivienda y urbanas juegan un papel fundamental. Este informe, patrocinado por el INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) quien es el principal emisor de hipotecas para los trabajadores del sector privado en México, es una respuesta a esas nuevas políticas que pretenden alinear el sistema hipotecario con los objetivos de políticas públicas nacionales.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 (PNDU), que forma parte de las reformas, representa un cambio de las políticas públicas federales anteriores, ya que establece un cambio de visión hacia modelos de desarrollo urbanos compactos y sustentables. En resumen, este programa de largo alcance establece seis objetivos:

1. “Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes.

2. Consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental.

3. Diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo.

4. Impulsar una política de movilidad sustentable que garantice la calidad, disponibilidad, conectividad y accesibilidad de los viajes.
5. Evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y disminuir la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales.

6. Consolidar la Política Nacional de Desarrollo Regional a partir de las vocaciones y potencialidades económicas locales” (PNUD 2014, 1).

En paralelo con los objetivos establecidos en el PNDU, el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 establece los siguientes objetivos para orientar la agenda sector de la vivienda de la actual administración:

1. “Controlar la expansión de las manchas urbanas a través de la política de vivienda.

2. Mejorar la calidad de la vivienda rural y urbana y su entorno, al tiempo de disminuir el déficit de vivienda.

3. Diversificar la oferta de soluciones habitacionales de calidad de manera que responda eficazmente a las diversas necesidades de la población.

4. Generar esquemas óptimos de créditos y subsidios para acciones de vivienda.

5. Fortalecer la coordinación interinstitucional que garantice la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno en la Política Nacional de Vivienda.

6. Generar información de calidad y oportuna para contribuir a mejores tomas de decisiones en el sector de la vivienda” (OCDE 2015, 17).

En este nuevo entorno regulatorio, el gobierno federal creó una nueva secretaría federal: la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), una agencia de planeación nacional encargada de coordinar y llevar a cabo la visión para vivienda, desarrollo urbano y regional establecida en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y sus programas relacionados. Para llevar a cabo los objetivos de la PNDU, la recién creada SEDATU, a través de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), está desarrollando y coordinando los esfuerzos públicos enfocándose en la consolidación de la vivienda cerca de las áreas urbanas existentes, así como en ofrecer una vivienda de calidad para más mexicanos, especialmente a los de bajos ingresos.

Como entidad pública, INFONAVIT está interesada en colaborar en la implementación de estas nuevas políticas y promover innovaciones que fomenten un mercado de vivienda estable. Según el informe de la
OCDE “La transformación de desarrollo urbano y vivienda en México”, para el año 2012, aproximadamente el 78% de las hipotecas en el país fueron otorgadas por el INFONAVIT (2015, 15). Si bien hay muchas casas construidas de manera informal en México, aproximadamente el 78%, el sector formal es cada vez más importante (OCDE 2015, 15). (Ver la Página 15 de este reporte “La nueva política de vivienda y desarrollo urbano y el reporte Revitalizando Lugares”, para más detalles.) Esto significa que INFONAVIT es un jugador clave en la implementación de la nueva política nacional, dado que puede ayudar a financiarla.
La nueva política de vivienda y desarrollo urbano y el reporte Revitalizando Ciudades

Desde su fundación en la década de 1970 el INFONAVIT, junto con FOVISSSTE, ha sido el principal organismo hipotecario para los trabajadores mexicanos. Por la naturaleza de sus funciones y responsabilidades, el trabajo del instituto ha ido de la mano con los principales cambios legislativos y otras reformas políticas que ha tenido el país. La línea de tiempo en la Figura 1 pone en evidencia una serie de hitos en la política de vivienda en el contexto de la urbanización constante y la producción de vivienda en México.

En la primera parte de este siglo, el gobierno mexicano desarrolló una nueva estrategia para ampliar la cobertura de hipotecas para trabajadores de bajos ingresos. Los trabajadores en el sector formal contribuían el 5% de su salario al INFONAVIT para ser utilizado en vivienda, pero rara vez sus ahorros eran suficientes para adquirir una vivienda. Para combatir este problema, el gobierno cambió sus programas para que fuera más fácil para los trabajadores de bajos ingresos acceder a estas hipotecas para vivienda nueva, mediante aumentos significativos en los programas de subsidios del gobierno federal (JCHS 2012, 6). Como respuesta en el sector privado, los desarrolladores en todo el país trabajaron para abastecer estos nuevos créditos para la producción de vivienda asequible para los trabajadores de menores ingresos. Esto se logró mediante el desarrollo de unidades muy pequeñas y su localización en zonas periféricas y de bajo costo, iniciando así un creciente problema de la expansión urbana (JCHS 2012, 21).

Bajo este esquema, se construyeron cientos de miles de unidades que causaron que con el tiempo aparecieran problemas como unidades abandonadas, con mala calidad de la construcción o largos trayectos para sus habitantes. El hecho de que algunos residentes compraron unidades no con la intención de vivir en ellas, sino más bien para tener acceso a sus ahorros, aunado a reglas inflexibles que no permitían movilidad hipotecaria, exacerbó este problema (JCHS 2012, 21-22).

Para el año 2012, cuando un nuevo gobierno fue elegido, quedó claro que eran necesarios cambios tanto en la forma en la que se
administran los programas de hipotecas como en la planeación general de las zonas metropolitanas. Bajo el actual Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, las políticas de largo alcance de los últimos años son a la vez visionarias, promoviendo ciudades compactas, sostenibles y asequibles y también difíciles de implementar. En respuesta a estos cambios en la política, la industria de la construcción de viviendas se ha reestructurado; con tres grandes desarrolladores en la quiebra, los desarrolladores medianos y pequeños han empezado a tomar sus lugares (Reuters 2013 y Valle 2014). El desarrollo también ha sido desigual, en algunos lugares se ha tenido un rol más activo en la producción de vivienda bien ubicada, mientras que en otras zonas la producción se complica debido a la falta de suelo urbanizable elegible para el subsidio.

El informe “Revitalizando Ciudades” se basa en experiencias internacionales para brindar ideas sobre cómo promover vivienda de interés social de alta calidad y continuar la lucha contra los desafíos que acompañan a la expansión urbana y el desarrollo desigual. El informe complementario, “La construcción de mejores ciudades con inversiones estratégicas en vivienda de interés social”, profundiza en cómo las políticas de vivienda y desarrollo urbano podrían aplicarse mejor en las ciudades a través de coordinación, colaboración y proyectos innovadores.

El INFONAVIT ha contratado a la Escuela de Graduados de Diseño de la Universidad de Harvard (GSD) en un proyecto de tres años para proponer recomendaciones y estrategias para la implementación de la nueva política de vivienda. El proyecto de la Escuela de Diseño responde a cuatro preguntas clave:

1. ¿Qué tipo de herramientas regulatorias y técnicas, u otras intervenciones de planificación y diseño urbano, se pueden utilizar para mejorar la práctica e implementación de la nueva Política Nacional de Vivienda?

2. ¿Qué niveles de gobierno deberían adoptar este tipo de herramientas y cómo pueden ser movilizados para hacerlo?

3. ¿Cuáles son los principales desafíos de la coordinación de la nueva política de vivienda nacional y las políticas urbanas con
las acciones del gobierno estatal y local?

4. ¿Cómo pueden los diferentes niveles de gobierno trabajar juntos para producir y renovar la vivienda social en el México urbano?

Este informe se centra en la primera y segunda cuestión, sobre la base de un conjunto importante de experiencias internacionales y mexicanas. Sin embargo, tiene implicaciones para los cuatro componentes de la investigación. El informe de gobernanza urbana que acompaña a este reporte aborda las cuestiones tercera y cuarta. Ambos informes se basan en el trabajo de campo en siete ciudades y más de 250 entrevistas en México, así como una revisión sustancial de la experiencia internacional. Adicionalmente, el equipo de investigación de Harvard documentó conversaciones con más de 100 políticos mexicanos que participaron en los talleres de creación de capacidades realizados en conjunto con el INFONAVIT.

Este informe describe cuatro tipos fundamentales de programas y políticas que se han utilizado a nivel internacional para fomentar el tipo de desarrollo urbano que se propone en las políticas mexicanas recientes. Éstas incluyen:

1. **Densificación** de las áreas existentes a escala metropolitana, local y de barrio.

2. Mejorar el desarrollo de **nuevas áreas urbanas** mediante la construcción de infraestructura adecuada y diseño sustentable.

3. **Reequipamiento** de los suburbios existentes mediante la mejora de servicios e infraestructura, la creación de centros urbanos de uso mixto o la vinculación de puestos de trabajo a la vivienda.

4. El aumento de la **coordinación** entre distintos niveles de gobierno mediante el intercambio de datos e información y la elaboración de indicadores urbanos de éxito.

Los tres primeros tipos de programas se centran en las principales preocupaciones planteadas en el cuerpo de la literatura sobre la promoción de un mejor desarrollo urbano. Estos temas han sido retomados en los informes publicados en los últimos años por reconocidos centros de investigación nacionales de vivienda, tales como la Fundación del Centro de Investigación y Documentación de la Vivienda (CIDOC) y los organismos internacionales como la OCDE.
**Desafíos clave**

Mientras que las nuevas políticas representan un enfoque integral y con visión a futuro, la experiencia internacional y mexicana destacan una serie de desafíos clave.

**Densificación de las áreas existentes:** La estrategia principal de las nuevas políticas nacionales de vivienda y de desarrollo urbano es crear **límites de crecimiento urbano** (Perímetros de Contención Urbana - PCU) alrededor de cada área metropolitana en México y fomentar el desarrollo en las áreas existentes (llamado **desarrollo de áreas subutilizadas**). Estos límites urbanos de contención o PCU, desarrollados por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), son una herramienta de la política del Gobierno Federal para identificar dónde subsidiar la vivienda para que sea accesible a los puestos de trabajo, los servicios y la infraestructura. (Véase la descripción de los periféricos de contención urbana en la **Sección 1.1.1 - Cinturones verdes**). La sección sobre la densificación coloca esta estrategia en un contexto más amplio de experiencias internacionales que permitan aumentar la densidad en zonas metropolitanas. Estas políticas son positivas para frenar la expansión urbana, utilizar la infraestructura de manera eficiente y crear ambientes urbanos más dinámicos. Sin embargo, estas estrategias requieren tiempo para ponerse en práctica. Los planes de densificación necesitan programas y políticas complementarias para asegurar que las áreas más densas estén bien ubicadas, mantener la oferta de suelo, simplificar el proceso de reocupación de zonas intraruranas y fomentar la reurbanización con un rango de escalas, desde unidades individuales hasta desarrollos más grandes. Tales programas requieren una coordinación importante entre agencias gubernamentales.
Mejorar el desarrollo de nuevas áreas urbanas: Mientras que el nuevo enfoque de la política en México pone gran énfasis en la ocupación de zonas intraurbanas, utilizar solamente este tipo de estrategias representa un gran desafío para satisfacer toda la demanda de vivienda. Las zonas intraurbanas disponibles para la reurbanización suelen ser caras y pequeñas, ocasionando que su utilización sea muy lenta por limitaciones legales y de diseño. Debido a que las nuevas áreas urbanas seguirán desempeñando un papel importante en la oferta de vivienda, el diseño de estos nuevos desarrollos debe ser más eficiente, con mejores servicios y más sensible al medio ambiente. Esta es una tarea clave para el futuro del México urbano.

Reutilización de áreas urbanas existentes o reocupación de zonas intraurbanas: Incluso con un mejor uso de zonas intraurbanas y un mejor desarrollo de nuevas zonas urbanas, sigue habiendo problemas con los desarrollos existentes. En particular, México tiene un gran número de desarrollos de viviendas de reciente construcción, muchos financiados por hipotecas de INFONAVIT. Una parte importante de estos desarrollos están mal situados y con servicios insuficientes. La vivienda abandonada también es un gran problema. Un desafío clave es mejorar la infraestructura en estas áreas, transformar estos desarrollos en comunidades enteras añadiendo centros de comunidad o barrio (con escuelas, tiendas y servicios), vincular los desarrollos de vivienda con el empleo y hacer frente eficazmente a la vivienda ya abandonada.

El aumento de la coordinación de datos y evaluación de las mejoras mediante indicadores urbanos: Una barrera clave para el avance de una agenda de densificación urbana es la falta de coordinación de datos. El gobierno federal es fuerte en términos de competencias y personal y está interesado en la promoción y financiación de la vivienda a escala nacional. Sin embargo, la implementación de políticas visionarias e integrales del gobierno a nivel local es difícil. Esto se debe, en parte, a la multiplicidad de intereses y responsabilidades administrativas de los gobiernos estatales y locales.

Una forma de reducir los obstáculos para la implementación de políticas es aumentando la accesibilidad y disponibilidad de información precisa. Un propósito principal de la recolección y el intercambio de datos es evaluar la situación actual y evaluar mejoras en el tiempo. En México, se ha producido una gran cantidad de interés y actividad en torno a formas de medir los resultados. La tarea consiste en definir cuáles son los indicadores o puntos de referencia más útiles. La medición de buenas prácticas también es algo digno de atención, ya que puede ayudar a cambiar de rumbo antes de que un programa se aplique plenamente. En esta sección se coloca a ambos tipos de medidas en un contexto internacional.
Cómo leer este informe

La política nacional de vivienda y desarrollo urbano de México es de largo alcance. Aunque la situación de México es única, hay mucho que aprender de los ejemplos internacionales que pueden ser adaptados y aplicados al contexto mexicano. Además, los países fuera de México pueden aprender de la experiencia mexicana.

El informe utiliza ejemplos de ambos lugares—México y el extranjero—para examinar las oportunidades y desafíos de distintos enfoques para la creación de vivienda de interés social sustentable. Algunas de estas herramientas pueden ser implementadas a nivel federal, pero muchas de ellas son medidas locales y metropolitanas; en estos casos el gobierno nacional puede proporcionar apoyo y aliento, pero las localidades son las que deben tomar medidas.

- Cada una de las cuatro partes principales del informe se divide en secciones numeradas que representan las principales estrategias. Por ejemplo, la Parte 1 Densificando áreas existentes incluye varias estrategias clave dentro de este tema, tales como la simplificación del proceso de reurbanización o reutilización de terrenos subutilizados.

- Cada estrategia clave se divide entonces en herramientas específicas. Por ejemplo, en la simplificación del proceso de reurbanización o reutilización de terrenos subutilizados, una de las herramientas es la ventanilla única.

- Cada herramienta tiene secciones similares – qué es, cómo funciona, dónde puede aplicarse, ejemplos, implicaciones para México y recomendaciones.

- Al final de cada estrategia clave se describen sus principales retos y beneficios, así como las conclusiones de cada parte.

- En el Apéndice A se proporciona una lista de todas las recomendaciones organizadas por herramienta. Esto permitiría a los planificadores, los profesionales de la vivienda y los servidores públicos revisar rápidamente el estado de su situación local.

- Los apéndices proporcionan definiciones adicionales, datos y
casos de estudio extendidos.

- Si bien el informe se puede leer de principio a fin, está diseñado más como una obra de referencia y consulta para que los lectores puedan seleccionar las secciones que les parezcan más relevantes.
Figura 1. Principales políticas de vivienda, programas y desarrolladores privados en México desde 1900

Diagrama por Antara Tandon.
**Revitalizando Ciudades - Revitalizing Places**

### Población (en 1.000)
- 100,000
- 120,000
- 40,000
- 60,000
- 80,000
- 20,000
- 0

### Mexico Poblacion Urbana y Poblacion Total
- Consitucional como Derecho adecuada vivienda
- acceso a una

### Asentamientos Humanos

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Evento</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 1910 | Se establece el derecho de los trabajadores a vivienda adecuada.
| 1920 | Los trabajadores empleador de obligación del empleo han de brindar vivienda para sus trabajadores.
| 1933 | Se funda el Banco de México (BANxico).
| 1943 | Se crea el Fondo de Vivienda Social (FOVISSSTE).
| 1949 | Se crea el Fondo de Operaciones de Vivienda (FOV) con el fin de proveer viviendas a trabajadores de bajos ingresos.
| 1958 | Se crea el Insituto de la Vivienda del Estado Mexicano (IIEV).
| 1967 | Se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos con el fin de otorgar opciones para la población de bajos ingresos.
| 1970 | Se crea la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) para continuar con la financiación a la vivienda.
| 1971 | Se crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).
| 1972 | Se crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) con el fin de proveer financiamiento a trabajadores formales.
| 1973 | Se funda Casas Geo.
| 1976 | Se publica la Ley de Asentamientos Humanos. Se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) para ser la agencia federal a cargo del desarrollo urbano y políticas de infraestructura.

### Desarrollo Urbano

- La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) toma bajo su cargo los programas y políticas de vivienda.
- Reforma al Artículo 115 de la Constitución Mexicana con el fin de otorgar responsabilidades de planificación urbana y de provisión de servicios a gobiernos municipales.
- Reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos con el fin de incluir tierra Ejido.
- Se aprueba la Ley Federal de la Vivienda, estableciendo los lineamientos legales para asegurar que todas las familias tengan acceso a una vivienda digna.

### Vivienda

- Se crea el Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda (CONOREVI).
- Se crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOSVI) con el fin de proveer financiamiento para viviendas.
- Se crea la Comisión Nacional de Vivienda (CONAFOSVI).
- Se aprueba la Ley de Asentamientos Humanos.

### Financiamiento a Trabajadores

- Se crea el Fondo de Vivienda Social (FOVISSSTE) con el fin de proveer financiamiento a trabajadores del Estado Mexicano.
- Se crea el Consejo de los Trabajadores (CONAVI) con el fin de proveer financiamiento a trabajadores del Estado Mexicano.
- Se aprueba la Ley Federal de la Vivienda, estableciendo los lineamientos legales para asegurar que todas las familias tengan acceso a una vivienda digna.

### Asentamientos Humanos

- Se crea la Secretaría de Desarrollo Agrario, Urbano y Territorial (SEDATU) para hacerse cargo de la creación y desarrollo de políticas urbanas y de vivienda.
- Se establecen los PCU (Perímetros de Contención Urbana) en el Plan Nacional de Vivienda 2013-2018 con el fin de promover ciudades compactas a través de la densificación de la vivienda.
- Se crea la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- La SHF cambia los DUIS por DC Desarrollos Certificados.