

**Evaluación Ambiental y Social Estratégica  
Línea Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP)  
de Financiamiento del *Programa para Ciudades  
Emergentes Mexicanas* y Primer Programa de  
Financiamiento bajo la CCLIP**

**BID**

**Septiembre 2020**

## Contenido

Acrónimos.....	4
1 Introducción.....	5
1.1 Objetivo.....	5
1.2 Enfoque de la EASE.....	6
1.3 Ciudades Emergentes y Sostenibles.....	7
2 Marco legal nacional e internacional.....	10
2.1 Social.....	10
2.2 Ambiental.....	12
2.3 Urbano.....	31
3 Contexto social y ambiental en México.....	41
3.1 Social.....	41
3.2 Ambiental.....	41
3.3 Urbano.....	42
4 Programa de Mejoramiento Urbano Emergente.....	46
4.1 Programa de Mejoramiento Urbano.....	46
4.1.1 Mejoramiento integral de barrios.....	48
4.1.2 Regularización y certeza jurídica.....	54
4.1.3 Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial.....	58
5 Evaluación ambiental y social del programa.....	62
5.1 Análisis de la cobertura del PMU.....	62
5.1.1 Las ciudades elegibles en la región sur sureste.....	62
5.1.2 Características demográficas de las ciudades.....	65
5.1.3 Desempeño del Programa de Mejoramiento Urbano.....	68
5.2 Evaluación de riesgos del Programa de Mejoramiento Urbano.....	77
5.2.1 Mejoramiento integral de barrios.....	77
5.2.2 Regularización y certeza jurídica.....	83
5.2.3 Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial.....	87
5.3 Estudio cultural.....	97
5.4 Participación social.....	104
6 Plan de Gestión Ambiental y Social Estratégico.....	107
6.1 Gestión de riesgos ambientales.....	108
6.1.1 Mejoramiento integral de barrios.....	110

6.1.2	Regularización y certeza jurídica .....	116
6.1.3	Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial .....	117
6.2	Gestión de riesgos sociales .....	121
6.3	Mecanismos de información y atención de quejas .....	122
6.4	Desarrollo institucional.....	123
7	Plan de consulta .....	125
7.1	Protocolo de consulta .....	127
7.2	Resultados de consulta (Posterior a consulta) .....	129
7.3	Recomendaciones para fortalecimiento del Programa (Posterior a consulta) ..	129
8	Reporte final EASE y PGASE (incluyendo resultados de la consulta) .....	131
9	Bibliografía.....	132
10	Anexos .....	136
	Anexo 1 Principales tipo de obra de la vertiente de Mejoramiento integral de barrios.	136
	Anexo 2. Estado actual de los Programas Municipales de Desarrollo Urbano en las entidades federativas de la región sur sureste. ....	138

## Acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CES	Programa Ciudades Emergentes y Sostenibles.
CCLIP	Línea Condicional para Proyectos de Inversión.
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
EASE	Evaluación Ambiental y Social Estratégica.
IMPLAN	Instituto Municipal de Planeación.
IMEPLAN	Instituto Metropolitano de Planeación.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.
INSUS	Instituto Nacional del Suelo Sustentable.
LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
NAU	Nueva Agenda Urbana.
NMX	Normas Mexicanas.
NOM	Normas Oficiales Mexicanas.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
PEOTDU	Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
PMDU	Programa Municipal de Desarrollo Urbano.
PMU	Programa de Mejoramiento Urbano.
PM	Proyecto Metropolitano.
PAR	Plan de Acción Regional.
PNS	Política Nacional de Suelo.
PTO	Programa Territorial Operativo.
PUMOT	Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial.
UAPIEP	Unidad de Apoyo a Programas de Infraestructura y Espacios Públicos.
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
SUN	Sistema Urbano Nacional.

## 1 Introducción

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se encuentra en proceso de formulación y ejecución de la *Línea Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) de Financiamiento del Programa para Ciudades Emergentes Mexicanas y Primer Programa de Financiamiento bajo la CCLIP*. El objetivo de la CCLIP sectorial es mejorar el acceso a la infraestructura, y el equipamiento urbano de los hogares que habitan en zonas con medio, alto y muy alto grado de rezago urbano y social. Para contribuir al cumplimiento de este objetivo, el primer programa pretende mejorar el acceso a equipamiento urbano de los hogares elegibles<sup>1</sup>, y contribuir a dar certeza jurídica a los hogares elegibles que tienen posesión de la tierra, en ambos casos en los estados de la región sur-sureste de México.. Particularmente, se busca fortalecer los objetivos del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), ejecutado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) del gobierno mexicano, para mejorar el acceso a la vivienda, la infraestructura y equipamiento urbano de los hogares que habitan en zonas con medio, alto y muy alto grado de rezago urbano y social de las ciudades elegibles, de acuerdo con la caracterización de ciudades del Sistema Urbano Nacional 2018.

Para cumplir con estos objetivos el primer programa incluye tres componentes:

**Componente 1. Mejoramiento integral de barrios.** Se orienta al mejoramiento en el acceso y la equidad en la inclusión de las personas en los servicios que brindan los espacios públicos, así como en los de movilidad y conectividad. Lo anterior, a través del diseño, planeación, construcción y operación de equipamientos urbanos, espacios públicos como parques y plazas y obras para mejorar la conectividad y movilidad como calles integrales y ciclovías y elementos ambientales y de paisaje urbano, entre otras. La participación ciudadana es un elemento indispensable La participación comunitaria será un eje central en el diseño y acompañamiento de las obras en todas las etapas del proceso de ejecución del proyecto.

**Componente 2. Regularización y certeza jurídica.** Contribuye a lograr certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra para las personas que solo tienen predios en posesión. mediante el apoyo técnico, jurídico y administrativo de acuerdo con las reglas de operación del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH) de la SEDATU

**Componente 3. Planeación urbana, metropolitana y ordenamiento territorial.** Fomenta el ordenamiento territorial y urbano de las ciudades prioritarias del sureste mexicano, mediante la elaboración y actualización de los instrumentos de planeación territorial que establece la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU); particularmente en beneficio de la población que reside en los Polígonos de Atención Prioritaria, pero en general para toda la población que habita estas ciudades.

### 1.1 Objetivo

El objetivo de la Evaluación Ambiental y Social Estratégica (EASE) es realizar un análisis de los proyectos y acciones contemplado dentro del programa a financiar para identificar los riesgos, caracterizarlos y proponer medidas de prevención o mitigación. Se incluirá un

---

<sup>1</sup> Los hogares elegibles son aquellos que habitan en manzanas con medio, alto y muy alto grado de rezago urbano y social de las ciudades que cumplan con los criterios de elegibilidad del PMU de la SEDATU.

análisis de riesgos ambientales y sociales y sus medidas de mitigación a través de la preparación de la EASE y un Plan de Gestión Ambiental y Social Estratégico (PGASE). Asimismo, se contará con un proceso de consulta para conocer, desde la perspectiva de los beneficiarios de las acciones, la valoración y percepción sobre los beneficios, medidas de mitigación propuestas así como las recomendaciones que pueden mejorar las intervenciones y hacerlas sostenibles.

La E<sup>2</sup>ASE y el PGASE tienen como propósito cumplir con las salvaguardas ambientales y sociales aplicables y contribuir al desarrollo y sostenibilidad del proyecto, a través de una correcta identificación y gestión de los riesgos ambientales y sociales de las intervenciones.

## 1.2 Enfoque de la EASE

Dado que en la fase de preparación no se tienen plenamente identificados todos los elementos de la inversión del programa se llevará a cabo una Evaluación Social y Ambiental Estratégica para identificar los impactos y riesgos potenciales tal como se definen en la OP 703 Directiva B5. Para tal fin la EASE se enfoca a analizar los beneficiarios potenciales y los criterios de elegibilidad así como un análisis de riesgos de la tipología de acciones previstas dentro del programa. siguiendo los ESG: Lineamientos de la guía de operaciones de inversión específica (ESP) con marco de gestión estratégica el a Se toma con base en los criterios de elegibilidad de los beneficiarios y sus características; la caracterización de , la beneficiarios

Las medidas de mitigación para atender los impactos y riesgos identificados en el EASE se integran en el Plan de Gestión Ambiental y Social Estratégico que incluye los criterios de elegibilidad y las medidas de mitigación previstas.

La EASE toma en cuenta las Políticas Operacionales del BID para evaluar los riesgos ambientales y sociales e identificar las salvaguardias aplicables de acuerdo con la naturaleza e implicaciones de las intervenciones previstas dentro de los componentes del programa:

En el caso del primer programa donde no se tienen totalmente identificadas previamente a la

**OP 703 Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias.** La política contiene tres objetivos específicos:

- Potenciar la generación de beneficios de desarrollo de largo plazo para los países miembros, a través de resultados y metas de sostenibilidad ambiental en todas las operaciones y actividades del Banco y a través del fortalecimiento de las capacidades de gestión ambiental de los países miembros prestatarios;
- Asegurar que todas las operaciones y actividades del Banco sean ambientalmente sostenibles, conforme lo establecen las directrices establecidas en la presente Política,
- Incentivar la responsabilidad ambiental corporativa dentro del Banco mismo.

**OP 704 Política sobre gestión del riesgo de desastres.** La política del Banco sobre gestión del riesgo de desastres tiene por propósito orientar la acción de la institución para

---

<sup>2</sup> ESG: Preparation of ESP operations with framework approach

asistir a sus prestatarios en la reducción de riesgos derivados de amenazas naturales y en la gestión de desastres, a fin de favorecer el logro de sus objetivos de desarrollo económico y social.

La política tiene dos objetivos específicos, que están relacionados entre sí:

- Ayudar a los prestatarios para realizar una gestión sistemática de los riesgos relacionados con amenazas naturales mediante su identificación, la reducción de la vulnerabilidad y la prevención y mitigación de los consiguientes desastres antes de que ocurran.
- Facilitar la prestación de asistencia rápida y adecuada del Banco a sus países miembros prestatarios en casos de desastre, en un esfuerzo por revitalizar eficientemente sus iniciativas de desarrollo y evitar que se vuelva a crear una situación de vulnerabilidad.

**OP 710 Política sobre reasentamiento involuntario.** El objetivo de la política es minimizar alteraciones perjudiciales en el modo de vida de las personas que viven en la zona de influencia del proyecto, evitando o disminuyendo la necesidad de desplazamiento físico, y asegurando que, en caso de ser necesario el desplazamiento, las personas sean tratadas de manera equitativa y, cuando sea factible, participen de los beneficios que ofrece el proyecto que requiere su reasentamiento.

**OP 765 Política operativa sobre pueblos indígenas y estrategia para el desarrollo indígena.** La política tiene por propósito apoyar el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas, incluyendo el fortalecimiento de sus capacidades de gestión, así como salvaguardar a los pueblos indígenas y sus derechos de impactos adversos potenciales y de la exclusión en los proyectos de desarrollo financiados por el Banco.

**OP 761 Política operativa sobre igualdad de género en el desarrollo.** El objetivo de la política es fortalecer la respuesta del Banco a los objetivos y compromisos de sus países miembros en América Latina y el Caribe de promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Esta Política tiene dos líneas de acción:

- La acción proactiva, que promueve activamente la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer a través de todas las intervenciones de desarrollo del Banco;
- La acción preventiva, que integra salvaguardias a fin de prevenir o mitigar los impactos negativos sobre mujeres u hombres por razones de género, como resultado de la acción del Banco a través de sus operaciones financieras.

**OP 102 Política de acceso a la información.** La política refiere que el Banco debe poner a disposición del público la información que produce y cierta información que recibe en el curso de su labor.

### 1.3 Ciudades Emergentes y Sostenibles

El Programa de Ciudades Emergentes Mexicanas se desarrollará dentro del marco del Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES) de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano del BID que provee apoyo directo a los gobiernos centrales y locales en el desarrollo y ejecución de planes de sostenibilidad urbana. CES emplea un enfoque integral e interdisciplinario para identificar, organizar y priorizar intervenciones urbanas que hagan frente a los principales obstáculos que impiden el crecimiento sostenible de las ciudades emergentes de América Latina y el Caribe. Este enfoque transversal se basa en tres pilares:

- Sostenibilidad medioambiental y de cambio climático;
- Sostenibilidad urbana;
- Sostenibilidad fiscal y gobernabilidad.

### **Metodología e Indicadores**

Las ciudades emergentes de América Latina y el Caribe requieren de procesos de desarrollo orientados hacia acciones y propuestas específicas, capaces de catalizar una mejor calidad de vida urbana. La metodología CES promueve estrategias de desarrollo urbano bien planificadas, integrales y multisectoriales que tengan la capacidad de brindar mejoras para un futuro más sostenible, resiliente e inclusivo para las ciudades emergentes de la región.

El fortalecimiento del enfoque incluye además temas relacionados a desarrollo económico local, competitividad y la creación de empleo productivo, estableciendo un conjunto de 10 temas, 15 subtemas y 17 indicadores. La metodología CES se organiza en dos etapas y cinco fases:

- La primera etapa comienza con la ejecución de una herramienta de diagnóstico de evaluación rápida para identificar los retos de sostenibilidad de una ciudad. Temas como agua, calidad del aire, transparencia, entre otros, son priorizados a través del uso de múltiples filtros (ambiental, económico, opinión pública y experticia de especialistas por sector) para identificar los problemas que plantean los mayores desafíos para la sostenibilidad de una ciudad. Por último, es formulado un plan de acción, que contiene las intervenciones priorizadas y un conjunto de estrategias para su ejecución a través del corto, mediano y largo plazo.
- La segunda etapa involucra la fase de ejecución, que se inicia con la preparación de estudios de pre-inversión para las intervenciones priorizadas, y la implementación de un sistema de monitoreo ciudadano.





Fuente: BID (CES).

## 2 Marco legal nacional e internacional

El marco legal aplicable al PMU de la SEDATU se desprende de tres áreas temáticas que serán revisadas de manera independiente, tanto para el alcance de los tratados internacionales y leyes nacionales, aunque existan instrumentos o jurisprudencia que abordan de manera integral varios temas. Por un lado, el área social contempla la normatividad en materia de pueblos indígenas y derechos humanos; el área ambiental retoma aspectos en materia de recursos naturales para contextos rurales y urbanos, pero sobre todo de manejo elementos peligrosos y gestión de recursos estratégicos para las ciudades y; finalmente, agregamos el tema urbano, con un enfoque principalmente de ordenamiento territorial, que está tomando actualidad en la región sur sureste y aplica para uno de los componentes que tiene el PMU.

### 2.1 Social

De acuerdo con las políticas operacionales del BID, uno de los sectores sociales que requieren particular atención es el de los pueblos indígenas. La defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas tiene gran relevancia en el ámbito internacional y nacional, debido a la persistente situación de desigualdad que padecen en la mayor parte del mundo, de modo que el respeto y la protección de sus derechos es hoy en día un asunto de primer orden.

Actualmente se cuenta con diversos instrumentos jurídicos internacionales que promueven el respeto de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, muchos de los cuales han sido suscritos y ratificados por el gobierno mexicano y obligatorios al interior de nuestro país,<sup>3</sup> tales como:

- El *Convenio Internacional sobre todas las Formas de Discriminación Racial*, ratificado en 1975.
- El *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*, ratificado en 1981.
- El *Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, ratificado en 1981.
- El *Convenio sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*, ratificado en 1981.
- El *Convenio contra la Tortura y otros Tratos y Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*, ratificado por México en 1986.
- El *Convenio sobre los Derechos del Niño*, ratificado en 1990.
- El *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, ratificado en 1992.
- La *Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a las Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas*, suscrito en 1992.
- La *Declaración y Programa de Acción de Viena*, suscrito en 1993.
- El *Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe*, ratificado en 1993.
- La *Declaración de Ginebra sobre la Salud y la Supervivencia de los Pueblos Indígenas*, suscrito en 1999.
- La *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*, suscrito en 2001.
- La *Declaración y Programa de Acción de Durban*, suscrito en 2001.

---

<sup>3</sup> Los tratados internacionales 'vinculantes' son obligatorios conforme al artículo 133 constitucional que señala que los Tratados Internacionales que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, son Ley Suprema en todo el país.

Un instrumento jurídico internacional que de manera específica contiene los derechos de los pueblos indígenas y que contribuyó a las reformas constitucionales que se hicieron en esta materia en México fue el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Su importancia radica en que por primera vez se reconoce a un sujeto colectivo de derecho: el pueblo indígena. Este Convenio reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas para asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida, su desarrollo económico y el mantenimiento de sus identidades, idiomas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven. Fue ratificado por el gobierno mexicano en agosto de 1990. Actualmente es el único instrumento vigente con una dimensión de obligación normativa en derecho internacional.

Con la ratificación del Convenio 169, algunas entidades federativas incorporaron en sus legislaciones el espíritu del Convenio y, en el caso de la legislación nacional, en 1992 se adicionó un primer párrafo al artículo 4º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, donde se reconoció la pluriculturalidad de la nación mexicana, se contempló la obligación de proteger y promover las características distintivas de los pueblos indígenas y garantizar su acceso a la jurisdicción del estado. Las entidades federativas que se apegaron a esta reforma y adecuaron sus constituciones locales al mandato federal fueron: Sonora, Jalisco, Chihuahua, Estado de México, Campeche, Quintana Roo, Michoacán, Chiapas, Nayarit, Veracruz y Sinaloa.

En el año 2001, el Senado de la República aprobó una reforma constitucional sobre los derechos de los pueblos indígenas, con la que se agregó al artículo 1º un segundo párrafo donde se prohíbe la esclavitud y un tercer párrafo relativo a la prohibición de toda discriminación “motivada por origen étnico o nacional”; se reformó íntegramente el artículo 2º y derogó el párrafo primero del artículo 4º, que pasó a formar parte del Segundo donde se reconoce la pluriculturalidad de la nación, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

El nuevo artículo 2º tiene el objetivo de garantizar la vigencia de los derechos indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades y obliga a la Federación, a los Estados y Municipios a diseñar e instrumentar políticas orientadas a:

- Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior; así como establecer un sistema de becas para estudiantes indígenas en todos los niveles.
- Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.
- Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.
- Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del plan nacional de desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

A partir de dichas reformas a la Constitución, se realizaron adecuaciones legales importantes en 19 entidades federativas, desde 1992 hasta el 2007, con las cuales se

establecen las bases para una nueva relación entre los pueblos indígenas, el estado y la sociedad: Sonora, Jalisco, Chihuahua, Estado de México, Campeche, Quintana Roo, Michoacán, Chiapas, Nayarit, Veracruz, Durango, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Puebla, Morelos, Querétaro y Yucatán.

La reforma constitucional actual prescribe que las legislaturas de los estados deberán establecer las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en la legislación de cada entidad. Para ello es necesaria la formulación de leyes reglamentarias en materia de derechos y cultura indígena.

Los estados con alta proporción de población indígena como Oaxaca, Quintana Roo, Chiapas y Campeche ya cuentan con leyes reglamentarias en torno al reconocimiento de los derechos de los pueblos y culturas indígenas, las cuales se realizaron entre 1998 y 2001. Destaca el caso de Quintana Roo que cuenta con dos ordenamientos reglamentarios, una Ley de Justicia Indígena (1997) y una Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena (1998).

La *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (2007), aunque no es un instrumento jurídicamente vinculante, es el más reciente que promueve el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, el cual fue presentado en 1995 a la Comisión de Derechos Humanos y aprobado por el pleno de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007. Dicha Declaración reconoce la necesidad de respetar y promover los derechos y las características de los pueblos indígenas, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su concepción de la vida.

Si bien es cierto que tanto el Convenio 169 de la OIT y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU han sido instrumentos internacionales de observación y discusión sobre el tema del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas —que han propiciado cambios constitucionales nacionales y locales en los países que lo han suscrito— existe actualmente una amplia “brecha de implementación” (Stavenhagen, 2002), que consiste no sólo en el nivel teórico del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, sino también en el nivel de la práctica, es decir, de las políticas y programas que no toman en cuenta los derechos y culturas indígenas o entran en contradicción con los mismos.

## 2.2 Ambiental

México cuenta con un sistema de legislación ambiental en crecimiento y en evolución transversal en la política pública nacional. El marco normativo ambiental se compone de los siguientes instrumentos legales de regulación, protección, conservación y promoción del bienestar ambiental: 1) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2) los tratados y convenios internacionales en los que participa y, 3) las leyes generales y federales, reglamentos, Normas Oficiales Mexicanas (NOM), Normas Mexicanas (NMX), así como los decretos y acuerdos, constituciones estatales, leyes estatales y documentos de ordenamiento territorial a nivel municipal.

En el marco de los tratados internacionales, México es uno de los países con mayor participación en materia ambiental. En el orden jurídico internacional, México ha suscrito y ratificado los siguientes acuerdos y tratados, los cuales están relacionados con los impactos

ambientales del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU):

### **Conservación de biodiversidad**

- *Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas y de Fauna y Flora Silvestres* (CITES por sus siglas en inglés). Washington, 1973.
- *Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional* (Ramsar), especialmente como hábitat de aves acuáticas. 1971. Adhesión de México en 1986.
- *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Nueva York, 1992.
- *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Montreal, 1992
- *Convenio de la Diversidad Biológica*. Río de Janeiro, 1992.
- *Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología* del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Montreal, 2000.
- *Metas de Aichi* sobre la Diversidad Biológica 2011-2020. Nagoya, 2010.

### **Manejo de residuos sólidos y peligrosos**

- *Convenio de Basilea* sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación. Ginebra, 1989.
- *Convenio C170* de la OIT, sobre la Seguridad en la Utilización de los Productos Químicos en el Trabajo. Ginebra, 1990.
- *Convenio de Estocolmo*, sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. Ginebra, 2001.

### **Cambio climático y atmosfera**

- *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Nueva York, 1992.
- *Protocolo de Kioto*. Kioto 1995.
- *Protocolo de Montreal*, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, ajustado y/o enmendado en Londres 1990, Copenhague 1992, Viena 1995, Montreal 1997 y Beijing 1999.
- *Acuerdo de París*. París, 2016.

### **Tratados internacionales transversales**

- *Programa 21* Programa de Acción Mundial para el Desarrollo Sostenible. Nueva York, 1992.
- *Objetivos de Desarrollo Sustentable*. Nueva York, 2015.
- *Agenda 2030*. Nueva York, 2016.

A nivel nacional, el derecho ambiental como una garantía individual quedo acentuado explícitamente en el artículo 4º constitucional donde se establece que "...La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia", así como el derecho de las personas a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar "...Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley" (DOF, 2020, Artículo 4º). Este artículo es el fundamento de la garantía de un medio ambiente sano para los mexicanos.

Asimismo, en el artículo 25 constitucional, se establece que, "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la

competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo” (DOF, 2020, artículo 25). Este artículo incorpora al Sistema Nacional de Planeación Democrática el principio de desarrollo integral y sustentable al mencionar que “...bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.”

En relación con la propiedad de la tierra, en el artículo 27 se menciona “... La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.” Además, se establece que “...La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de 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 dictarán 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; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad (DOF, 2020, Artículo 27).

De manera indirecta, en el artículo 27, destaca el papel del Estado en la administración de los recursos naturales, los cuales pueden estar en posesión de la población mexicana, pero se mantiene la propiedad original de la nación, la cual tiene las facultades para dictar el manejo y aprovechamiento de tierras nacionales con un esquema de desarrollo en el cual se prioriza la conservación, preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Finalmente, en el artículo 115, fracción III (DOF, 2020, Artículo 115), se establece que los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) alumbrado público; c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines y su equipamiento; h) seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; e) los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En la fracción V, se mencionan las facultades que tienen los municipios para: a) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes

generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) otorgar licencias y permisos para construcciones; g) participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; i) celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.”

En el este artículo 115 constitucional, se destaca el papel de los diferentes niveles de gobierno en la creación y administración de los recursos naturales mediante ordenamientos territoriales o de conservación, como son las reservas ecológicas con orientación de presentación del medio ambiente y recursos naturales.

Las leyes que conforman la legislación ambiental con el objetivo de proteger y administrar los recursos naturales, así como procurar el bienestar ambiental son las siguientes:

### **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).**

La LGEEPA, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988 y con una última reforma el 5 de junio de 2018, establece en su artículo 1º que es “...reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

- I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.
- II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación.
- III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente.
- IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas.
- V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas.
- VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo.
- VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.
- VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución.
- IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental.
- X. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan” (LGEEPA, 2018).

Como marco general, de importancia para el Programa de Mejoramiento Urbano, en la LGEEPA se establece en el artículo 2, que se considera de interés público:

- I. El ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por ésta y las demás leyes aplicables.
- II. El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración ecológica.
- III. La formulación y ejecución de acciones de protección y preservación de la biodiversidad del territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, así como el aprovechamiento de material genético.
- IV. El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas.
- V. La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

Así mismo, en el Artículo 8 Fracción V, se establece que "...La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local", es responsabilidad de los municipios de conformidad con lo dispuesto por la LGEEPA y las leyes locales en la materia (LGEEPA, 2018).

Para el Programa de Mejoramiento Urbano es de suma importancia la información contenida en los programas de ordenamiento ecológico local. Para ello, en el artículo 20 BIS 4, se establece que "...Los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso por las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y tendrán por objeto:

- I. Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate.
- II. Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos.
- III. Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes" (LGEEPA, 2018).

En el artículo 20 BIS 5, en su fracción III, se señala que "Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. Cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, se estará a lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual sólo podrá modificarse mediante el procedimiento que establezca la legislación local en la materia".

Asimismo, en la fracción IV del mismo artículo, se menciona que "Las autoridades locales



harán compatibles el ordenamiento ecológico del territorio y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, incorporando las previsiones correspondientes en los programas de ordenamiento ecológico local, así como en los planes o programas de desarrollo urbano que resulten aplicables.”

La sección IV de la LGEEPA, estipula cual es la Regulación Ambiental en los Asentamientos Humanos, lo cual es de suma importancia en el marco operativo del Programa de Mejoramiento Urbano. En el artículo 23, se establece que “Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:

- I. Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio.
- II. En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de estos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva.
- III. En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental.
- IV. Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental.
- V. Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos.
- VI. Las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable.
- VII. El aprovechamiento del agua para usos urbanos deberá incorporar de manera equitativa los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice
- VIII. En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población.
- IX. La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida.
- X. Las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la esfera de su competencia, deberán de evitar los asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se expongan al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático” (LGEEPA, 2018).

En el artículo 28 de esta Ley, se identifica la importancia de las evaluaciones de impacto ambiental, así como las actividades y obras de requieren de esta evaluación. En ese sentido, se establece que “La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y

actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:"

- I. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos.
- II. Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica.
- III. Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear.
- IV. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos.
- V. Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración;
- VI. Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;
- VII. Fracción derogada 25-02-2003.
- VIII. Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas.
- IX. Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros.
- X. Obras y actividades en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales. En el caso de actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias se estará a lo dispuesto por la fracción XII de este artículo.
- XI. Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;
- XII. Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas.
- XIII. Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente" (LGEEPA, 2018).

Al final de este artículo, se cita que "El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento" (LGEEPA, 2018).

Todos los artículos mencionados en esta sección tienen implicaciones directas en la normatividad ambiental y además están relacionadas directamente con las actividades establecidas en el PMU.

### **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2003, con una última reforma el 19 de enero de 2018, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos "es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la protección al ambiente en materia de prevención y gestión integral de residuos, en el territorio nacional. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente sano y propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación, así como establecer las bases para:

- I. Aplicar los principios de valorización, responsabilidad compartida y manejo integral de residuos, bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social, los cuales deben de considerarse en el diseño de instrumentos, programas y planes de política ambiental para la gestión de residuos.
- II. Determinar los criterios que deberán de ser considerados en la generación y gestión integral de los residuos, para prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y la protección de la salud humana.
- III. Establecer los mecanismos de coordinación que, en materia de prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de residuos, corresponden a la Federación, las entidades federativas y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- IV. Formular una clasificación básica y general de los residuos que permita uniformar sus inventarios, así como orientar y fomentar la prevención de su generación, la valorización y el desarrollo de sistemas de gestión integral de los mismos.
- V. Regular la generación y manejo integral de residuos peligrosos, así como establecer las disposiciones que serán consideradas por los gobiernos locales en la regulación de los residuos que conforme a esta Ley sean de su competencia.
- VI. Definir las responsabilidades de los productores, importadores, exportadores, comerciantes, consumidores y autoridades de los diferentes niveles de gobierno, así como de los prestadores de servicios en el manejo integral de los residuos.
- VII. Fomentar la valorización de residuos, así como el desarrollo de mercados de subproductos, bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica y económica, y esquemas de financiamiento adecuados.
- VIII. Promover la participación corresponsable de todos los sectores sociales, en las acciones tendientes a prevenir la generación, valorización y lograr una gestión integral de los residuos ambientalmente adecuada, así como tecnológica, económica y socialmente viable, de conformidad con las disposiciones de esta Ley.
- IX. Crear un sistema de información relativa a la generación y gestión integral de los residuos peligrosos, sólidos urbanos y de manejo especial, así como de sitios contaminados y remediados;
- X. Prevenir la contaminación de sitios por el manejo de materiales y residuos, así como definir los criterios a los que se sujetará su remediación.
- XI. Regular la importación y exportación de residuos.
- XII. Fortalecer la investigación y desarrollo científico, así como la innovación tecnológica, para reducir la generación de residuos y diseñar alternativas para su tratamiento, orientadas a procesos productivos más limpios.
- XIII. Establecer medidas de control, medidas correctivas y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones que corresponda” (DOF, 2018).

Esta ley es de suma importancia en la proyección de las actividades del Programa de Mejoramiento Urbano. Considerando que las actividades pueden, por sí mismas, ser un generador de residuos, deberá planearse estratégicamente cómo deben de ser tratados para un manejo integral. Así mismo, los proyectos que sean apoyados por el Programa deberán de proyectar el manejo integral de los residuos urbanos que sean generados en todas sus etapas de desarrollo.

Al respecto, en el artículo 26 de esta Ley se estipula que “Las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias y en coordinación con la Federación, deberán elaborar e instrumentar los programas locales para la prevención y gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, de conformidad con esta Ley, con el Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de Residuos y demás disposiciones aplicables. Dichos programas deberán contener al menos lo siguiente:

- I. El diagnóstico básico para la gestión integral de residuos de su competencia, en el que se precise la capacidad y efectividad de la infraestructura disponible para satisfacer la demanda de servicios.
- II. La política local en materia de residuos sólidos urbanos y de manejo especial.
- III. La definición de objetivos y metas locales para la prevención de la generación y el mejoramiento de la gestión de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, así como las estrategias y plazos para su cumplimiento.
- IV. Los medios de financiamiento de las acciones consideradas en los programas;
- V. Los mecanismos para fomentar la vinculación entre los programas municipales correspondientes, a fin de crear sinergias.

VI. La asistencia técnica que en su caso brinde la Secretaría” (DOF, 2018a).

Además, se menciona en el artículo 39, que “Los tres órdenes de gobierno elaborarán, actualizarán y difundirán los inventarios de generación de residuos peligrosos, residuos sólidos urbanos y residuos de manejo especial, de acuerdo con sus atribuciones respectivas, para lo cual se basarán en los datos que les sean proporcionados por los generadores y las empresas de servicios de manejo de residuos, conforme a lo dispuesto en la presente Ley y en los ordenamientos jurídicos que de ella deriven.”

Además de establecer las responsabilidades del manejo integral de residuos, en esta Ley se han caracterizado los residuos que son sujetos a un manejo integral; al respecto se menciona lo siguiente en el artículo 31, “Estarán sujetos a un plan de manejo los siguientes residuos peligrosos y los productos usados, caducos, retirados del comercio o que se desechen y que estén clasificados como tales en la norma oficial mexicana correspondiente:

- I. Aceites lubricantes usados.
- II. Disolventes orgánicos usados.
- III. Convertidores catalíticos de vehículos automotores.
- IV. Acumuladores de vehículos automotores conteniendo plomo.
- V. Baterías eléctricas a base de mercurio o de níquel-cadmio.
- VI. Lámparas fluorescentes y de vapor de mercurio.
- VII. Aditamentos que contengan mercurio, cadmio o plomo.
- VIII. Fármacos.
- IX. Plaguicidas y sus envases que contengan remanentes de estos.
- X. Compuestos orgánicos persistentes como los bifenilos policlorados.
- XI. Lodos de perforación base aceite, provenientes de la extracción de combustibles

fósiles y lodos provenientes de plantas de tratamiento de aguas residuales cuando sean considerados como peligrosos.

- XII. La sangre y los componentes de ésta, sólo en su forma líquida, así como sus derivados;
- XIII. Las cepas y cultivos de agentes patógenos generados en los procedimientos de diagnóstico e investigación y en la producción y control de agentes biológicos.
- XIV. Los residuos patológicos constituidos por tejidos, órganos y partes que se remueven durante las necropsias, la cirugía o algún otro tipo de intervención quirúrgica que no estén contenidos en formol.
- XV. Los residuos punzocortantes que hayan estado en contacto con humanos o animales o sus muestras biológicas durante el diagnóstico y tratamiento, incluyendo navajas de bisturí, lancetas, jeringas con aguja integrada, agujas hipodérmicas, de acupuntura y para tatuajes.
- XVI. La Secretaría determinará, juntamente con las partes interesadas, otros residuos peligrosos que serán sujetos a planes de manejo, cuyos listados específicos serán incorporados en la norma oficial mexicana que establece las bases para su clasificación” (DOF, 2018a).

Respecto a las fuentes emisoras o productoras de residuos urbanos, en el artículo 32 de esta Ley, se ha determinado que “Las empresas o establecimientos responsables de los planes de manejo presentarán, para su registro a la Secretaría, los relativos a los residuos peligrosos; y para efectos de su conocimiento a las autoridades estatales los residuos de manejo especial, y a las municipales para el mismo efecto los residuos sólidos urbanos, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y según lo determinen su Reglamento y demás ordenamientos que de ella deriven. En caso de que los planes de manejo planteen formas de manejo contrarias a esta Ley y a la normatividad aplicable, el plan de manejo no deberá aplicarse.”

De manera complementaria, esta Ley establece las características de los sitios en los cuales se deberán disponer los residuos peligrosos, en el artículo 65 que a la letra dice “Las instalaciones para el confinamiento de residuos peligrosos deberán contar con las características necesarias para prevenir y reducir la posible migración de los residuos fuera de las celdas, de conformidad con lo que establezca el Reglamento y las normas oficiales mexicanas aplicables. La distancia mínima de las instalaciones para el confinamiento de residuos peligrosos, con respecto de los centros de población iguales o mayores a mil habitantes, de acuerdo con el último censo de población, deberá ser no menor a cinco kilómetros y al establecerse su ubicación se requerirá tomar en consideración el ordenamiento ecológico del territorio y los planes de desarrollo urbanos aplicables.”

Finalmente, en el artículo 79 se determina que “La regulación del uso del suelo y los programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano, deberán ser considerados al determinar el grado de remediación de sitios contaminados con residuos peligrosos, con base en los riesgos que deberán evitarse.”

Además de los artículos mencionados anteriormente, es de suma importancia resaltar que el manejo de residuos urbanos está detallado en el título sexto de esta Ley, donde establecen las condiciones de prevención y manejo integral de residuos sólidos urbanos y de manejo especial. En el artículo 95 se determina que “La regulación de la generación y manejo integral de los residuos sólidos urbanos y los residuos de manejo especial, se llevará a cabo conforme a lo que establezca la presente Ley, las disposiciones emitidas por las legislaturas de las entidades federativas y demás disposiciones aplicables.”

Por su parte, en el artículo 96 se delimitan las responsabilidades de los diferentes ordenes administrativos, “Las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, con el propósito de promover la reducción de la generación, valorización y gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, a fin de proteger la salud y prevenir y controlar la contaminación ambiental producida por su manejo, deberán llevar a cabo las siguientes acciones:

- I. El control y vigilancia del manejo integral de residuos en el ámbito de su competencia. Cada entidad federativa podrá coordinarse con sus municipios para formular e implementar dentro de su circunscripción territorial un sistema de gestión integral de residuos que deberá asegurar el manejo, valorización y disposición final de los residuos a que se refiere este artículo. Asimismo, dichas autoridades podrán convenir entre sí el establecimiento de centros de disposición final local o regional que den servicio a dos o más entidades federativas.
- II. Diseñar e instrumentar programas para incentivar a los grandes generadores de residuos a reducir su generación y someterlos a un manejo integral.
- III. Promover la suscripción de convenios con los grandes generadores de residuos, en el ámbito de su competencia, para que formulen e instrumenten los planes de manejo de los residuos que generen.
- IV. Integrar el registro de los grandes generadores de residuos en el ámbito de su competencia y de empresas prestadoras de servicios de manejo de esos residuos, así como la base de datos en la que se recabe la información respecto al tipo, volumen y forma de manejo de los residuos.
- V. Integrar la información relativa a la gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, al Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales.
- VI. Elaborar, actualizar y difundir el diagnóstico básico para la gestión integral de residuos sólidos urbanos y de manejo especial.
- VII. Coordinarse con las autoridades federales, con otras entidades federativas o municipios, según proceda, y concertar con representantes de organismos privados y sociales, para alcanzar las finalidades a que se refiere esta Ley y para la instrumentación de planes de manejo de los distintos residuos que sean de su competencia.
- VIII. Establecer programas para mejorar el desempeño ambiental de las cadenas productivas que intervienen en la segregación, acopio y preparación de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial para su reciclaje.
- IX. Desarrollar guías y lineamientos para la segregación, recolección, acopio, almacenamiento, reciclaje, tratamiento y transporte de residuos.
- X. Organizar y promover actividades de comunicación, educación, capacitación, investigación y desarrollo tecnológico para prevenir la generación, valorizar y lograr el manejo integral de los residuos.
- XI. Promover la integración, operación y funcionamiento de organismos consultivos en los que participen representantes de los sectores industrial, comercial y de servicios, académico, de investigación y desarrollo tecnológico, asociaciones profesionales y de consumidores, y redes intersectoriales relacionadas con el tema, para que tomen parte en los procesos destinados a clasificar los residuos, evaluar las tecnologías para su prevención, valorización y tratamiento, planificar el desarrollo de la infraestructura para su manejo y desarrollar las propuestas técnicas de instrumentos normativos y de otra índole que ayuden a lograr los objetivos en la materia.
- XII. Realizar las acciones necesarias para prevenir y controlar la contaminación por

residuos susceptibles de provocar procesos de salinización de suelos e incrementos excesivos de carga orgánica en suelos y cuerpos de agua.

- XIII. Identificar los requerimientos y promover la inversión para el desarrollo de infraestructura y equipamiento, a fin de garantizar el manejo integral de los residuos.”

Para puntualizar las características y obligaciones de la disposición de residuos sólidos urbanos, en el artículo 97 se menciona que “Las normas oficiales mexicanas establecerán los términos a que deberá sujetarse la ubicación de los sitios, el diseño, la construcción y la operación de las instalaciones destinadas a la disposición final de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, en rellenos sanitarios o en confinamientos controlados. Las normas especificarán las condiciones que deben reunir las instalaciones y los tipos de residuos que puedan disponerse en ellas, para prevenir la formación de lixiviados y la migración de éstos fuera de las celdas de confinamiento. Asimismo, plantearán en qué casos se puede permitir la formación de biogás para su aprovechamiento. Los municipios regularán los usos del suelo de conformidad con los programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano, en los cuales se considerarán las áreas en las que se establecerán los sitios de disposición final de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial.”

Otro artículo de gran injerencia en el marco del PMU, es el artículo 99 de esta Ley, en la cual se conviene que “Los municipios, de conformidad con las leyes estatales, llevarán a cabo las acciones necesarias para la prevención de la generación, valorización y la gestión integral de los residuos sólidos urbanos, considerando:

- I. Las obligaciones a las que se sujetarán los generadores de residuos sólidos urbanos.
- II. Los requisitos para la prestación de los servicios para el manejo integral de los residuos sólidos urbanos.
- III. Los ingresos que deberán obtener por brindar el servicio de su manejo integral.”

Finalmente, el último artículo correspondiente al título sexto de esta Ley menciona las especificaciones en relación con la generación, manejo y disposición final de residuos sólidos urbanos en los cuales se podrían delimitar prohibiciones, de acuerdo con la legislación expedida por las entidades federativas. El artículo 100 de la Ley establece que las prohibiciones aplicables podrán darse al:

- I. Verter residuos en la vía pública, predios baldíos, barrancas, cañadas, ductos de drenaje y alcantarillado, cableado eléctrico o telefónico, de gas; en cuerpos de agua; cavidades subterráneas; áreas naturales protegidas y zonas de conservación ecológica; zonas rurales y lugares no autorizados por la legislación aplicable.
- II. Incinerar residuos a cielo abierto.
- III. Abrir nuevos tiraderos a cielo abierto.

“Asimismo, prohibir la disposición final de neumáticos en predios baldíos, barrancas, cañadas, ductos de drenaje y alcantarillado, en cuerpos de agua y cavidades subterráneas. Los fabricantes, importadores, distribuidores, gestores y generadores quedan obligados a hacerse cargo de la gestión de los neumáticos usados y a garantizar su recolección de acuerdo con lo determinado por la norma oficial mexicana correspondiente y sus planes de manejo” (DOF, 2018a).

Los artículos mencionados en esta sección representan la normatividad aplicable a las

actividades correspondientes al manejo integral de residuos urbanos y que son aplicables al PMU.

### **Ley de Aguas Nacionales.**

La Ley de Aguas Nacionales fue publicada en el DOF el 1 de diciembre de 1992, con la última reforma publicada el 6 de enero de 2020. Esta Ley, en su Artículo 1, establece que es una ley “reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable” (DOF, 2020a).

Así mismo, en el artículo 2 se menciona que “Las disposiciones de esta Ley son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo. Estas disposiciones también son aplicables a los bienes nacionales que la presente Ley señala. Las disposiciones de esta Ley son aplicables a las aguas de zonas marinas mexicanas en tanto a la conservación y control de su calidad, sin menoscabo de la jurisdicción o concesión que las pudiere regir. Por esta razón, es importante señalar la pertinencia de esta Ley en el marco de las reglas de operación del PMU, ya que el acceso al recurso hídrico a nivel nacional se regirá mediante el marco normativo de esta Ley.

Para efectos de una comprensión precisa dentro del marco regulatorio de esta Ley, deberá de atenderse el concepto de aguas de uso público urbano, de la siguiente manera, tal como se define en el artículo 3, fracción XL donde queda definido como “Uso Público Urbano, se refiere a la aplicación de agua nacional para centros de población y asentamientos humanos, a través de la red municipal. Así mismo, se establecen las responsabilidades y obligaciones que se han definido para la Comisión Nacional del Agua, se ha definido que algunas de sus tareas primordiales están contempladas en el artículo 9 de esta Ley, en donde se define que “La Comisión” es un órgano administrativo desconcentrado de “la Secretaría”, que se regula conforme a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su Reglamento Interior. La Comisión” tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico. En el ejercicio de sus atribuciones, “la Comisión” se organizará en dos modalidades:

1. El Nivel Nacional, y
2. El Nivel Regional Hidrológico - Administrativo, a través de sus Organismos de Cuenca.

Las atribuciones, funciones y actividades específicas en materia operativa, ejecutiva, administrativa y jurídica, relativas al ámbito federal en materia de aguas nacionales y su gestión, se realizarán a través de los Organismos de Cuenca, con las salvedades asentadas en la presente Ley.”

Una de las atribuciones de la Comisión Nacional del Agua, que es relevante de cara al PMU, se destaca en la Fracción XI de este mismo artículo; en la cual se estipula como atribución primordial “Operar, conservar y mantener obras y servicios hidráulicos rurales y urbanos cuando el Titular del Ejecutivo Federal así lo disponga en casos de seguridad nacional o de carácter estratégico de conformidad con las Leyes en la materia.”



En la fracción XIII, se define como otra atribución de la Comisión Nacional del Agua, la de “Fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reúso en el territorio nacional, para lo cual se coordinará en lo conducente con los Gobiernos de los estados, y a través de éstos, con los municipios. Esto no afectará las disposiciones, facultades y responsabilidades municipales y estatales, en la coordinación y prestación de los servicios referidos.”

Las atribuciones de los Organismos de la Cuenta se encuentran en el artículo 12 BIS 6, en conformidad con los lineamientos que expida la Comisión Nacional del Agua. De entre ellos, resultan atribuciones importantes y acordes con el PMU, el establecido en la fracción VII, donde se menciona que es correspondencia de los Organismos de Cuenca “Fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reúso, para lo cual se coordinará en lo conducente con los Gobiernos de los estados, y a través de éstos, con los municipios. Esto no afectará las disposiciones, facultades y responsabilidades estatales y municipales en la coordinación y prestación de los servicios referidos” (DOF, 2020a).

Así mismo, los Consejos de Cuenca tendrán a su cargo el “Concertar las prioridades de uso del agua con sus miembros y con el Organismo de Cuenca que corresponda conforme a lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 22 de la presente Ley. En todos los casos tendrá prioridad el uso doméstico y el público urbano”. En el artículo 13 BIS 3, se determina que los Consejos de Cuenca tendrán a su cargo el “Coadyuvar al desarrollo de la infraestructura hidráulica y los servicios de agua para uso doméstico, público urbano y agrícola, incluyendo el servicio ambiental.”

Es de suma importancia diferenciar el uso de aguas nacionales contenida en el artículo 44, que a la letra “La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales superficiales o del subsuelo por parte de los sistemas del Distrito Federal, estatales o municipales de agua potable y alcantarillado, se efectuarán mediante asignación que otorgue “la Autoridad del Agua”, en los términos dispuestos por el título cuarto de esta Ley.

Las asignaciones de aguas nacionales a centros de población que se hubieran otorgado a los ayuntamientos, a los estados, o al Distrito Federal, que administren los respectivos sistemas de agua potable y alcantarillado, subsistirán aun cuando estos sistemas sean administrados por entidades paraestatales o paramunicipales, o se concionen a particulares por la autoridad competente.

Corresponde al municipio, al Distrito Federal y, en términos de Ley, al estado, así como a los organismos o empresas que presten el servicio de agua potable y alcantarillado, el tratamiento de las aguas residuales de uso público urbano, previa a su descarga a cuerpos receptores de propiedad nacional, conforme a las Normas Oficiales Mexicanas respectivas o a las condiciones particulares de descarga que les determine “la Autoridad del Agua”. En los títulos de asignación que se otorguen, se establecerá expresamente el volumen asignado para la prestación del servicio público conforme a los datos que proporcionen los municipios, los estados y el Distrito Federal, en su caso.

Los títulos de asignación que otorgue “la Autoridad del Agua” a los municipios, a los estados o al Distrito Federal, en su caso para la prestación del servicio de agua potable, tendrán por lo menos los mismos datos que la solicitud y señalarán las causas de caducidad de los derechos derivados de los mismos.

Los municipios que celebren convenios entre sí o con los estados que les correspondan, para la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento y el ejercicio de las funciones a su cargo, así como para prestar los servicios en materia de uso público urbano, serán responsables directos del cumplimiento de sus obligaciones ante las autoridades en materia de agua, en términos de esta Ley, de sus Reglamentos y los títulos correspondientes, siendo los estados o quienes en su caso se encarguen de prestar el servicio, responsables solidarios en el cumplimiento de las obligaciones correspondientes.

Los municipios, los estados y, en su caso, el Distrito Federal, podrán convenir con los Organismos de Cuenca con el concurso de "la Comisión", el establecimiento de sistemas regionales de tratamiento de las descargas de aguas residuales que se hayan vertido a un cuerpo receptor de propiedad nacional y su reúso, conforme a los estudios que al efecto se realicen y en los cuales se prevea la parte de los costos que deberá cubrir cada uno de los municipios, de los estados y, en su caso, el Distrito Federal.

Las personas que infiltren o descarguen aguas residuales en el suelo o subsuelo o cuerpos receptores distintos de los sistemas municipales de alcantarillados de las poblaciones, deberán obtener el permiso de descarga respectivo, en los términos de esta Ley independientemente del origen de las fuentes de abastecimiento.

Las descargas de aguas residuales de uso doméstico que no formen parte de un sistema municipal de alcantarillado se podrán llevar a cabo con sujeción a las Normas Oficiales Mexicanas que al efecto se expidan y mediante aviso" (DOF, 2020a). En particular, este artículo tiene gran injerencia en las actividades correspondientes del PMU.

### **Nueva Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.**

Publicada el 5 de junio de 2018 y con una última reforma publicada el 13 de abril de 2020, la Nueva Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, establece en su artículo 1º que "En una Ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus disposiciones son de orden e interés público y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto regular y fomentar el manejo integral y sustentable de los territorios forestales, la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos; así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable. Cuando se trate de recursos forestales cuya propiedad o legítima posesión corresponda a los pueblos y comunidades indígenas se observará lo dispuesto por el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

En el artículo 2, se establece que "...Los objetivos generales son:

- I. Conservar y restaurar el patrimonio natural y contribuir, al desarrollo social, económico y ambiental del país, mediante el manejo integral sustentable de los recursos forestales en las cuencas hidrográficas, con un enfoque ecosistémico en el marco de las disposiciones aplicables.
- II. Promover el desarrollo científico y tecnológico, así como la transferencia de tecnología, como medios para alcanzar el desarrollo forestal sustentable.

- III. Impulsar la silvicultura, el manejo y el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, para que contribuyan con bienes y servicios que aseguren el mejoramiento de la calidad de vida de la población, con la participación corresponsable de los propietarios y legítimos poseedores de terrenos forestales.
- IV. Promover la provisión de bienes y servicios ambientales, así como proteger y acrecentar la biodiversidad de los ecosistemas forestales mediante el manejo integral del territorio;
- V. Promover la organización, capacidad operativa, integralidad, transversalidad y profesionalización de las instituciones públicas de la Federación, las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, para el desarrollo forestal sustentable.
- VI. Promover la coordinación interinstitucional de los tres órdenes de gobierno que concurren en los territorios forestales.
- VII. Promover la legalidad en las actividades productivas, mejorar la capacidad de transformación e integración industrial, impulsar la comercialización y fortalecer la organización de redes locales de valor y cadenas productivas del sector forestal.
- VIII. Fomentar la producción forestal para el crecimiento económico nacional.
- IX. Promover acciones necesarias en el sector para dar cumplimiento a tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte en materia de cambio climático, diversidad biológica y demás aplicables en la materia.
- X. Garantizar, observar y promover el derecho al acceso a la información pública en materia forestal.
- XI. Promover la prevención y el manejo integral de los agentes disruptivos que afecten a los ecosistemas forestales, mitigar sus efectos y restaurar los daños causados por estos;
- XII. Promover, en la política forestal, acciones afirmativas tendientes a garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades para las mujeres, la población indígena, los jóvenes y las personas con capacidades diferentes.
- XIII. Respetar, en el ámbito de la Ley, los derechos de las comunidades indígenas y comunidades equiparables, así como el uso y disfrute de sus recursos forestales en los términos de normatividad nacional aplicable y los instrumentos internacionales vinculantes” (DOF, 2020b; Nueva Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable).

Cuando no se cumplen los objetivos que establece la Ley General de Desarrollo Forestal sustentable para el uso de suelo, se aplica el artículo 160 donde se detallan algunas sanciones “...cuando la gravedad de la infracción lo amerite, la Secretaría solicitará a las autoridades que los hubieren otorgado, la suspensión, modificación, revocación o cancelación de la concesión, permiso, licencia y en general de todas las autorizaciones otorgadas para la realización de las actividades calificadas como infracciones. Esta atribución la ejercerá directamente la Secretaría cuando le corresponda otorgar los instrumentos respectivos. De igual manera, la Comisión podrá promover ante las autoridades federales o locales competentes, con base en los estudios que elabore, la limitación o suspensión de la instalación o funcionamiento de industrias, comercios, servicios, desarrollos urbanos, turísticos o de cualquier actividad que afecte o pueda afectar los recursos forestales.”

Para evitar cualquier sanción relacionada con las actividades del PMU, se deberán atender las particularidades restrictivas que se plantean en esta Ley, incluyendo la poda, tala o cambio de uso de suelo de los predios con vocación forestal, así como procurar no intervenir en las cuencas hidrológico-forestales.

### **Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.**

La Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, publicada 28 de noviembre de 2008, en el Diario Oficial de Federación, se declara como una Ley que es de orden público e interés social que tiene como objeto “propiciar un aprovechamiento sustentable de la energía mediante el uso óptimo de la misma en todos sus procesos y actividades, desde su explotación hasta su consumo” (DOF, 2008).

Los artículos relevantes para el PMU son los artículos 3, 4 y 5 donde se plantean las condiciones de planeación y participación social. En ese sentido, el artículo 3, menciona que “El Ejecutivo Federal, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo, incorporará objetivos y estrategias en el Plan Nacional de Desarrollo, para el aprovechamiento sustentable de la energía. Con base en dichos objetivos y estrategias deberá elaborarse el Programa.” En el artículo 4, se establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán dar cumplimiento al Programa y deberán promover la participación social, tal y como se señala en el artículo 5, “...el diseño y aplicación de los programas en materia de aprovechamiento sustentable de la energía, se promoverá la participación social y la concertación, con el fin de vincular a las instituciones del sector público, a las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, a las instituciones”. De esta manera, queda a evaluación del PMU incorporar las acciones pertinentes que se alineen con lo establecido en esta Ley.

### **Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.**

Publicada el 7 de junio de 2013, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, establece en su artículo 1 que “...esta Ley regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales previstos por el artículo 17 constitucional, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental” (DOF, 2013a).

Los preceptos de este ordenamiento son reglamentarios del artículo 4o. constitucional, de orden público e interés social y tienen por objeto la protección, la preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico, para garantizar los derechos humanos a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de toda persona, y a la responsabilidad generada por el daño y el deterioro ambiental.

El régimen de responsabilidad ambiental reconoce que el daño ocasionado al ambiente es independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos naturales. Reconoce que el desarrollo nacional sustentable debe considerar los valores económicos, sociales y ambientales. El proceso judicial en caso de daño se dirigirá a determinar la responsabilidad ambiental, sin menoscabo de los procesos para determinar otras formas de responsabilidad que procedan en términos patrimoniales, administrativos o penales (DOF, 2013).

Las implicaciones derivadas de los daños ocasionados al medio ambiente se encuentran en el artículo 10 donde se establece que “Toda persona física o moral que con su acción u omisión ocasione directa o indirectamente un daño al ambiente, será responsable y estará obligada a la reparación de los daños, o bien, cuando la reparación no sea posible a la compensación ambiental que proceda, en los términos de la presente Ley. De la misma forma estará obligada a realizar las acciones necesarias para evitar que se incremente el daño ocasionado al ambiente”.

En esa misma línea, el artículo 11 señala que “La responsabilidad por daños ocasionados al ambiente será subjetiva, y nacerá de actos u omisiones ilícitos con las excepciones y supuestos previstos en este Título. En adición al cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo anterior, cuando el daño sea ocasionado por un acto u omisión ilícitos dolosos, la persona responsable estará obligada a pagar una sanción económica” (DOF, 2013; Ley Federal de Responsabilidad Ambiental).

En adición al cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo anterior, cuando el daño sea ocasionado por un acto u omisión ilícitos dolosos, la persona responsable estará obligada a pagar una sanción económica.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá que obra ilícitamente el que realiza una conducta activa u omisiva en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias, a las normas oficiales mexicanas, o a las autorizaciones, licencias, permisos o concesiones expedidas por la Secretaría u otras autoridades”.

De acuerdo con lo anterior, en el artículo 12 también se establece que “Será objetiva la responsabilidad ambiental, cuando los daños ocasionados al ambiente devengan directa o indirectamente de:

- I. Cualquier acción u omisión relacionada con materiales o residuos peligrosos;
- II. El uso u operación de embarcaciones en arrecifes de coral;
- III. La realización de las actividades consideradas como Altamente Riesgosas, y
- IV. Aquellos supuestos y conductas previstos por el artículo 1913 del Código Civil Federal”.

Se recomienda la revisión de los artículos del 13 al 26 de Ley, para evitar que las actividades derivadas del Programa de Mejoramiento Urbano, pudiesen incurrir en daños ambientales particulares.

### **Ley General de Cambio Climático.**

La Ley General de Cambio Climático publicada el 6 de junio de 2012, y reformada el 13 de junio de 2018, tiene por objetivo:

- I. Garantizar el derecho a un medio ambiente sano y establecer la concurrencia de facultades de la federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero.
- II. Regular las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero para que México contribuya a lograr la estabilización de sus concentraciones en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenos peligrosas en el sistema climático considerando, en su caso, lo previsto por el artículo 2o. De la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y demás disposiciones derivadas de la misma.
- III. Regular las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático.
- IV. Reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país frente a los efectos adversos del cambio climático, así como crear y fortalecer las capacidades nacionales de respuesta al fenómeno.
- V. Fomentar la educación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología e innovación y difusión en materia de adaptación y mitigación al cambio climático.
- VI. Establecer las bases para la concertación con la sociedad.
- VII. Promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable, de bajas

emisiones de carbono y resiliente a los fenómenos hidro meteorológicos extremos asociados al cambio climático.

- VIII. Establecer las bases para que México contribuya al cumplimiento del *Acuerdo de París*, que tiene entre sus objetivos mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2 °C, con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir con los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1.5 °C, con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático.

La Ley General de Cambio Climático trata de garantizar el acceso a un medio ambiente sano, así como el mantenimiento de las medidas de adaptación al cambio climático y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero; lo cual tendrá una estrategia anidada en los tres órdenes de gobierno (DOF, 2018b).

### **Ley General de Salud.**

De acuerdo con la Ley General de Salud, en su artículo 6 se establece que “El Sistema Nacional de Salud tiene los siguientes objetivos:

- I. Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de estos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas.
- II. Contribuir al desarrollo demográfico armónico del país.
- III. Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social.
- IV. Dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así como a la integración social y al crecimiento físico y mental de la niñez.
- V. Apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida.
- VI. Impulsar un sistema racional de administración y desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud.
- VII. Coadyuvar a la modificación de los patrones culturales que determinen hábitos, costumbres y actitudes relacionados con la salud y con el uso de los servicios que se presten para su protección.
- VIII. Promover un sistema de fomento sanitario que coadyuve al desarrollo de productos y servicios que no sean nocivos para la salud (DOF, 2006).

En particular se destaca en este artículo, que el Sistema Nacional Salud tiene como uno de sus objetivos apoyar al mejoramiento de las condiciones sanitarias asociadas al medio ambiente que propicien un desarrollo positivo de la vida, entendiendo que el bienestar sanitario y salud de la población, dependerá en gran medida de la salud inherente al medio ambiente.

### **Legislación estatal.**

Dada la autonomía de gestión y administración legal de las entidades federativas, deberán de considerarse la Ley Estatal de Protección Ambiental de cada estado, para poder enmarcar las acciones del PMU y evitar las contraposiciones de cara a la protección ambiental establecida en cada entidad.

Además, como se menciona en las Reglas de Operación del Programa, deberán de considerarse las variantes estatales de la Ley General de Asentamientos Humanos,

Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para linear los objetivos del Programa con los espacios destinados a la conservación ambiental a nivel estatal.

### **Reglamentos en materia ambiental.**

Deberán de considerarse los reglamentos asociados a cada una de las Leyes mencionadas en las secciones anteriores para el cumplimiento de la legalidad el marco ambiental, así como los reglamentos operativos de las Leyes estatales de protección ambiental. En particular se identifican los siguientes reglamentos generales para el cumplimiento de la normatividad:

- Reglamentos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en:
  - Materia de Auditoría Ambiental.
  - Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.
  - Materia de Ordenamiento Ecológico.
  - Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.
  - Materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes.
  - Materia de Residuos Peligrosos.
  - Materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales.
  - Materia de Contaminación originada por la emisión del ruido.
- Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.
- Reglamente de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
- Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.
- Reglamento de la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.
- Reglamento de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.
- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
- Reglamento de la Ley General de Cambio Climático.
- Reglamento de la Ley General de Salud.

### **Normas Oficiales Mexicanas.**

Las normas ambientales son disposiciones legales que establecen, por acuerdo entre los distintos sectores de la sociedad, cuáles serán los niveles de sustancias contaminantes que serán considerados aceptables y seguros para la salud del ser humano y del medio ambiente.

Toda norma ambiental debe señalar los valores de las concentraciones y períodos máximos y mínimos permisibles de elementos, compuestos, sustancias, derivados químicos o biológicos, energías, radiaciones, vibraciones, o combinación de ellos. En particular, deberán de atenderse las normas en donde se establezcan los umbrales legales de las descargas aguas residuales, emisiones atmosféricas por fuentes fijas, emisiones atmosféricas por fuentes móviles. Así como las normas asociadas a la calidad del agua, suelo y aire.

## **2.3 Urbano**

### **Nueva Agenda Urbana**

Entre el 17 y el 20 octubre de 2016, se celebró en Quito, Ecuador, la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Habitat III. De acuerdo con la Resolución 66/207 (Naciones Unidas, 2012a), la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó la Conferencia para reforzar los compromisos globales para

lograr un desarrollo urbano y una urbanización sostenible, con enfoque en la implementación de una nueva agenda urbana (Naciones Unidas, 2016).

El principal resultado de Hábitat III fue la adopción oficial del documento final de la Nueva Agenda Urbana (NAU) por los países miembros, para el desarrollo de ciudades y asentamientos humanos durante los próximos 20 años. Compuesta de 175 párrafos, es una propuesta estratégica orientada a la acción que busca un cambio de paradigma que orienta políticas, programas y proyectos, y traza una senda para el desarrollo urbano sostenible. Establece “un ideal común para lograr un futuro mejor y más sostenible, en el que todas las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer, y en el que la comunidad internacional reconsidere los sistemas urbanos y la forma física de nuestros espacios urbanos como un medio para lograrlo” (Naciones Unidas, 2016a). La NAU aparece como una hoja de ruta para la creación de ciudades que sean lugares de prosperidad y centros culturales y de bienestar social con protección del medioambiente (Naciones Unidas, 2016).

La Agenda 2030 plantea la temática urbana como una de carácter transversal para el desarrollo sostenible, marcando un profundo cambio desde la aproximación sectorial de los Objetivos del Milenio. La inclusión en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible del Objetivo 11, “Lograr que ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, como uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fue determinante, al situar la urbanización y el desarrollo urbano y territorial en el centro del desarrollo sostenible, reconociendo su importancia para el bienestar de la población y el desarrollo económico social y ambiental. Como se señala en la NAU, “hemos llegado a un momento decisivo en que entendemos que las ciudades pueden ser fuente de soluciones a los problemas a que se enfrenta nuestro mundo en la actualidad, y no su causa. Si están bien planificadas y gestionadas, las ciudades y asentamientos humanos pueden ser un instrumento eficiente y eficaz para lograr el desarrollo sostenible, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados” (Naciones Unidas, 2016).

Para enmarcar la NAU con la evaluación ambiental y social, se detallan aquellos puntos orientados a establecer el marco social y ambiental en torno a los asentamientos humanos:

- La NAU apunta a imaginar ciudades y asentamientos humanos que cumplen su función social, entre ellas la función social y ecológica de la tierra, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, el acceso universal y asequible al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida.
- Cumplen sus funciones territoriales más allá de los límites administrativos y actúan como centros e impulsores de un desarrollo urbano y territorial equilibrado, sostenible e integrado a todos los niveles.
- Protegen, conservan, restablecen y promueven sus ecosistemas, recursos hídricos, hábitats naturales y diversidad biológica, reducen al mínimo su impacto ambiental y transitan hacia la adopción de modalidades de consumo y producción sostenibles.

La NAU establece además principios y compromisos para lograr las ciudades y asentamientos humanos, en este caso se enumeran los principios orientados a lograr las ciudades con función social y ambiental:



- Asegurar que nadie se quede atrás, lo que supone poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la erradicación de la extrema pobreza, garantizar la igualdad de derechos y oportunidades, la diversidad socioeconómica y cultural y la integración en el espacio urbano, mejorar la habitabilidad, la educación, la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud y el bienestar, entre otras cosas, poniendo fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis y la malaria, promover la seguridad y eliminar la discriminación y todas las formas de violencia, garantizar la participación pública mediante el acceso seguro y equitativo para todos, y facilitar el acceso equitativo para todos a la infraestructura física y social y los servicios básicos, así como a una vivienda adecuada y asequible;
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, promoviendo el uso de la energía no contaminante y el uso sostenible de la tierra y los recursos en el desarrollo urbano, protegiendo los ecosistemas y la diversidad biológica, entre otras cosas promoviendo la adopción de estilos de vida saludables en armonía con la naturaleza, alentando modalidades de consumo y producción sostenibles, fortaleciendo la resiliencia urbana, reduciendo los riesgos de desastre, y poniendo en práctica medidas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos.
- Adoptará enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles e integrados, centrados en las personas, que tengan en cuenta la edad y el género, mediante la aplicación de políticas, la formulación de estrategias, la creación de capacidad y la adopción de medidas a todos los niveles (Naciones Unidas, 2016).

Por otra parte, para aprovechar plenamente el potencial del desarrollo urbano sostenible, la NAU establece compromisos de transformación mediante un cambio de paradigma urbano basado en las dimensiones integradas e indivisibles del desarrollo sostenible: la dimensión social, la dimensión económica y la dimensión ambiental. Se enumeran aquellos compromisos orientados a la dimensión ambiental y social:

1. El desarrollo urbano sostenible en pro de la inclusión social y la erradicación de la pobreza.
2. Prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos.
3. Desarrollo urbano resiliente y ambientalmente sostenible.

Sumado a lo anterior, y con el fin de lograr el cumplimiento de la NAU, la CEPAL estableció un Plan de Acción Regional (PAR) para lograr asentamientos humanos sostenibles en América Latina. El PAR está orientado por cuatro principios rectores que guían y se aplican a todos los aspectos del PAR. Los primeros tres fueron adoptados de la NAU y han sido ajustados para reflejar las condiciones y los objetivos específicos de la región; el cuarto principio, gobernanza efectiva y democrática, se adiciona como un pilar fundamental para el logro del desarrollo urbano sostenible en la región (CEPAL, 2016).

**Principio 1: Ciudades inclusivas.** Ciudades y asentamientos humanos libres de pobreza y desigualdad en todas sus formas y dimensiones, libres de la segregación y exclusión socio espacial, y que garantizan la igualdad de derechos, oportunidades y el acceso seguro e inclusivo a la ciudad y a su tejido productivo sin dejar a nadie atrás.

**Principio 2: Economías urbanas sostenibles e inclusivas.** Procesos de urbanización bien gestionados garantizan el acceso equitativo a las oportunidades y recursos para todos los habitantes; la mejora de la productividad de las ciudades; y la contribución positiva de las economías urbanas al desarrollo nacional.

**Principio 3: Sostenibilidad ambiental urbana.** Procesos de planificación, patrones de desarrollo urbano y construcción de una ciudadanía consciente que impulsan la protección y el uso eficiente y sustentable de los recursos naturales y de los ecosistemas y sus

servicios ambientales, fomentando la resiliencia frente a los impactos del cambio climático y los desastres.

**Principio 4: Gobernanza efectiva y democrática.** Procesos de toma de decisión, y políticas públicas inclusivas y transparentes, capaces de responder a los desafíos que enfrenta por el territorio y de garantizar el cumplimiento de los derechos de todos y todas en la ciudad con una movilización efectiva de voluntades y compromisos (CEPAL, 2016).

### **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU).**

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano fija las normas básicas e instrumentos de gestión para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país. De igual forma, establece la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional (DOF, 2016a).

Esta Ley fija los criterios para que exista una definición de competencias, así como una efectiva congruencia, coordinación y participación entre los distintos niveles de gobierno para la planeación del territorio (DOF, 2016a).

La ley, en su artículo 4 establece los principios mediante los cuales deberán conducirse la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población metrópolis y la ordenación territorial (se destacan los principios orientadores de la adecuada gestión ambiental y social en los territorios):

- **Derecho a la ciudad.** Garantizar a todos los habitantes de un asentamiento humano o centros de población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos.
- **Coherencia y racionalidad.** Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos.
- **Protección y progresividad del espacio público.** Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse, pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes.
- **Resiliencia, seguridad urbana y riesgos.** Propiciar y fortalecer todas las instituciones y medidas de prevención, mitigación, atención, adaptación y resiliencia que tengan por objetivo proteger a las personas y su patrimonio, frente a los riesgos naturales y antropogénicos; así como evitar la ocupación de zonas de alto riesgo.
- **Sustentabilidad ambiental.** Promover prioritariamente, el uso racional del agua y de los recursos naturales renovables y no renovables, para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones. 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.

Además, la ley establece las responsabilidades en la materia por parte de la federación, a través de SEDATU, (se destacan aquellos vinculados con las competencias de este estudio):

- Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial, en coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal;
- Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los municipios;
- Participar, en coordinación con las entidades federativas y los municipios en la **planeación y promoción de la infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos**;
- **Expedir los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno**, a los que se sujetarán las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, financiadas con recursos federales, en términos de la Ley de Vivienda, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- **Promover la implementación de sistemas** o dispositivos de alta eficiencia energética en las obras públicas de infraestructura y **equipamiento urbano**, para garantizar el Desarrollo Urbano sostenible;
- **Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda**, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;
- **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;
- Planear, diseñar, promover y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional, urbano, y rural, con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios que sean competentes, y las demarcaciones territoriales, así como a las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;
- **Promover y ejecutar la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional, urbano y rural**, en coordinación con los gobiernos estatales, municipales y las demarcaciones territoriales, y con la participación de los sectores social y privado, impulsando el acceso de todos y todas a los servicios, beneficios y prosperidad que ofrecen las ciudades;
- Participar en la identificación, delimitación y **planeación de las zonas metropolitanas** y conurbadas a que se refiere esta Ley;
- **Coordinar sus actuaciones con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado**, en la realización de acciones e

inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos;

A su vez, en el artículo 11 se destacan las atribuciones de los municipios en materia de ordenamiento territorial y asentamientos humanos (se destacan aquellos vinculados con la materia de estudio):

- **Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano**, de centros de población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;
- **Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo** y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del municipio;
- Formular, aprobar y administrar la **zonificación de los centros de población** que se encuentren dentro del municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven;
- Promover y ejecutar acciones, inversiones y servicios públicos para la conservación, **mejoramiento y crecimiento de los centros de población**, considerando la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y el pleno ejercicio de derechos humanos;
- **Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas** y conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local;
- Celebrar convenios de asociación con otros municipios para **fortalecer sus procesos de planeación urbana**, así como para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes;
- Solicitar la incorporación de los planes y programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la Secretaría;
- **Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana**, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios;
- Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a los **polígonos de protección y salvaguarda en zonas de riesgo**, así como de zonas restringidas o identificadas como áreas no urbanizables por disposición contenidas en leyes de carácter federal;
- Formular y ejecutar acciones específicas de **promoción y protección a los espacios públicos**;
- **Informar y difundir anualmente a la ciudadanía** sobre la aplicación y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano;
- **Crear los mecanismos de consulta ciudadana** para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta Ley;
- Promover el cumplimiento y la plena vigencia de los derechos relacionados con los asentamientos humanos, el Desarrollo Urbano y la vivienda;
- Promover y ejecutar **acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos** y aumentar la resiliencia de estos ante fenómenos naturales y antropogénicos.

En cuanto al sistema General de Planeación Territorial, la Ley establece en su artículo 23 que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos

y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:

1. La estrategia nacional de ordenamiento territorial;
2. Los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;
3. Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;
4. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano, y
5. Los planes o programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de Centros de Población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.

En el artículo 31 de la Ley, se establece que cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta Ley, y constituirán una zona metropolitana o conurbada interestatal.

Para la escala municipal, en el artículo 40, se detalla que los planes y programas municipales de desarrollo urbano señalarán las acciones específicas necesarias para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, asimismo establecerán la zonificación correspondiente. En caso de que el ayuntamiento expida el programa de desarrollo urbano del centro de población respectivo, dichas acciones específicas y la zonificación aplicable se contendrán en este programa.

### **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 (DOF, 2018c).

Por otra parte el artículo 7, fracción VII, establece que corresponde al gobierno federal, con dictar los lineamientos generales en materia de protección civil para inducir y fomentar que el principio de la gestión integral de riesgos y la continuidad de operaciones, sea un valor de política pública y una tarea transversal para que con ello se realicen acciones de orden preventivo, con especial énfasis en aquellas que tienen relación directa con la salud, la educación, el ordenamiento territorial, la planeación urbano-regional, la conservación y empleo de los recursos naturales, la gobernabilidad y la seguridad (DOF, 2018c).

El artículo 10 de la Ley, dicta que la gestión integral de riesgos considera, entre otras, las siguientes fases anticipadas a la ocurrencia de un agente perturbador:

- **Conocimiento del origen y naturaleza de los riesgos**, además de los procesos de construcción social de los mismos;
- Identificación de **peligros, vulnerabilidades** y riesgos, así como sus escenarios;
- Análisis y **evaluación de los posibles efectos**;
- Revisión de **controles para la mitigación** del impacto;
- Acciones y mecanismos para **la prevención y mitigación de riesgos**;

- Desarrollo de una mayor comprensión y **concientización** de los riesgos, y
- **Fortalecimiento de la resiliencia** de la sociedad.

### **Política Nacional de Suelo (PNS).**

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 (SEDATU, 2020c).

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 (SEDATU, 2020c).

Los 10 principios de la PNS son los siguientes:

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 poseedores 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.

A su vez, la PNS, partiendo de los principios dirige sus esfuerzos hacia generar soluciones para enfrentar los siguientes retos estratégicos:

- Recuperar la función social del suelo.
- Contribuir a la planeación de ciudades resilientes y sostenibles.
- Adaptar la regularización de la tenencia del suelo a los rezagos que ha generado el patrón actual de urbanización y ocupación territorial.
- Gestionar suelo apto y bien localizado con sentido social.
- Gestionar información territorial para la toma de decisiones.
- Avanzar hacia la gobernanza territorial.
- 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 y, principalmente, a los ejes rectores de la política urbana del sector, a las atribuciones del Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS) y a su capacidad institucional de coordinación y colaboración (SEDATU, 2020c).

### **Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.**

La formulación del Programa refleja el reconocimiento del territorio como un elemento transversal en todas las políticas de la Administración Pública Federal, en el que las innumerables desigualdades y brechas sociales obligan a la intervención conjunta de todos los actores involucrados, tanto del sector público, social o privado, así como de la población en general. (DOF, 2019b).

En este orden de ideas, los principios de planeación sectorial que enmarcan el diseño y ejecución del Programa Sectorial son los siguientes:

- El Estado conduce la política territorial.
- Los distintos hábitats humanos deben ser inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- Las personas, los pueblos y las comunidades se deben situar al centro del desarrollo sostenible e inclusivo del territorio.
- La protección y preservación del medio ambiente es fundamental para lograr el bienestar de todas las personas.
- El territorio y su defensa se consideran como elementos de arraigo y como agente del desarrollo humano.
- La planificación urbana y territorial debe de realizarse con visión de largo plazo.
- La gobernanza urbana, metropolitana y territorial debe ser fortalecida.
- El estado debe procurar la igualdad de derechos y oportunidades para todas las personas en todo el territorio.
- Se debe respetar y proteger la diversidad cultural y étnica de los territorios, sus poblaciones y sus comunidades.
- La atención prioritaria de grupos en situación de vulnerabilidad es una obligación moral.
- El territorio se debe entender y gestionar como un elemento transversal de las políticas nacionales.
- Los derechos de la propiedad individual, colectiva, social, pública y privada conllevan responsabilidades para cumplir con la función social y ambiental del suelo y la vivienda.
- El estado debe procurar la justicia socio espacial para fomentar la distribución equitativa de cargas y beneficios de la vida en sociedad.

- Se necesita reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social.
- Se debe reconocer a los sujetos colectivos como garantes y guardianes de los recursos naturales.

Los objetivos prioritarios del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024 son:

- 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.
- Reconocer el papel de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y afro mexicano 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.
- 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.
- Garantizar el acceso a una vivienda adecuada para todas las personas, a partir de un enfoque de derechos humanos con pertinencia cultural y regional (DOF, 2019b).



### 3 Contexto social y ambiental dentro del área de acción del Programa

#### 3.1 Social

La región sur sureste de México, a la que se enfoca de manera prioritaria el programa, está integrada por 8 entidades federativas con elementos característicos y particularidades que las hace complementarias. En primer lugar, como vemos en el cuadro siguiente, está habitada por 27.7 millones de personas, según datos de 2015, el 23% del total nacional; el 26% de esta población pertenece a algún pueblo indígena. En esta región se ubica la mayor parte de la población indígena del país, la cual registró un total de 6.5 millones de personas en 2015, es decir, el 59% del total de la población indígena nacional.

**Cuadro 1. Población total e indígena en la región sur sureste 2015**

Entidad Federativa	Población total	Población indígena	Porcentaje indígena
<b>Campeche</b>	899,931	199,335	22%
<b>Chiapas</b>	5,217,908	1,706,017	33%
<b>Guerrero</b>	3,533,251	681,615	19%
<b>Oaxaca</b>	3,967,889	1,734,658	44%
<b>Quintana Roo</b>	1,501,562	488,244	33%
<b>Tabasco</b>	2,395,272	123,604	5%
<b>Veracruz de Ignacio de la Llave</b>	8,112,505	1,101,306	14%
<b>Yucatán</b>	2,097,175	1,052,438	50%
<b>Total región sur sureste</b>	<b>27,725,493</b>	<b>7,087,217</b>	<b>26%</b>
<b>Nacional</b>	<b>119,530,753</b>	<b>12,025,947</b>	<b>10%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de INPI, Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas, 2015.

Un elemento característico de estas entidades federativas es que el 71% de sus municipios está considerado con alto y muy alto grado de marginación.

#### 3.2 Ambiental

La región sur sureste se destaca por complejos mosaicos ecosistémicos que da continuidad y estructura a las interacciones biológicas, tanto que esta región es reconocida como parte del Corredor Biológico Mesoamericano.

Esta región destaca por su diversidad cultural es un punto de gran relevancia en la interacción de los pueblos originarios con el medio ambiente. Las primeras sociedades mesoamericanas interactuaron activamente con su entorno, permitiendo la colonización de los paisajes, así como la domesticación de plantas y animales, que siguen formando parte de los pilares de la identidad del país. En la actualidad se reconocen más de 60 grupos etno lingüísticos en todo el país, resultado de la interacción entre los grupos culturales y su entorno.

Además, en el sur sureste del país existen un número importante de zonas arqueológicas, algunas catalogadas como patrimonio de la humanidad; en Campeche se registran 17, número que incluye la zona arqueológica de Calakmul, considerado el primer Patrimonio Mixto de la Humanidad en México. Oaxaca tiene 11 zonas arqueológicas, los estados de Chiapas, Guerrero y Veracruz cuentan con 10 zonas arqueológicas, respectivamente;

mientras que Tabasco cuenta con 5. Los estados de Yucatán y Quintana Roo registran la mayor cantidad de Zonas Arqueológicas de esta región, sumando 19. (INAH, 2020)

El carácter urbano del programa y el alcance de sus intervenciones limita la incidencia del programa en el ámbito ambiental natural. Sin embargo, es necesario el Programa de Mejoramiento Urbano tenga en cuenta este contexto para reducir los riesgos y evitar impactos en el medio ambiente circundante. Así mismo, deberá de considerar la importancia cultural de la región para que los objetivos sean alcanzados de manera óptima y reducir los posibles impactos negativos en un entramado biocultural complejo.

### 3.3 Urbano

La región sursureste de México tiene una posición geográfica privilegiada, lo que le permite tener relaciones de intercambio comercial y social a nivel nacional e internacional en las principales ciudades que la integran.

Iniciando con las relaciones internas de la región, la red de ciudades se ha consolidado a través de las relaciones sociales, económicas y comerciales existentes entre Mérida, Cancún, Campeche, Chetumal, Villahermosa, Ciudad del Carmen, Escárcega, Tuxtla Gutiérrez, Xalapa, Chilpancingo, Oaxaca, y Tapachula principalmente; estas relaciones van desde el intercambio comercial, dependencia de equipamientos y servicios e intercambio cultural.

El Sur Sureste se comunica con el resto del territorio nacional a través de una red de carreteras federales, que permiten el intercambio comercial y social desde y hacia la Península de Yucatán. La región tiene una importante interrelación con importantes ciudades del país tales como: Puebla, Coatzacoalcos, Querétaro, Juchitán, Ciudad de México y Monterrey, entre otras.

Por su parte, a nivel internacional existe una conectividad terrestre directa con Belice y Guatemala, siendo las ciudades de Chetumal, Escárcega y Tapachula las que facilitan este intercambio social y económico directo con ciudades como: Ciudad Guatemala, Xela (Guatemala), Belmopán y Belice City (Belice).

Vía Aérea la ciudad de Mérida cuenta con vuelos directos a nivel internacional con Miami, La Habana, Houston, Atlanta y Toronto. Por su parte, Cancún cuenta con vuelos directos a nivel internacional con Miami, Nueva York, Medellín, Philadelphia, Lima, Guayaquil, Los Ángeles, Panamá City, Salt Lake City, Denver, Orlando, La Habana, San José (Costa Rica), Frankfurt, Baltimore, Detroit, Denver, London, San Francisco, entre otras, debido a la importancia del rubro turismo presente en la zona y, específicamente, en Cancún.

El Puerto Progreso, ubicado en el Estado de Yucatán, facilita el enlace entre el transporte marítimo y terrestre en el tráfico de mercancías y pasajeros, convertido en uno de los principales detonadores económicos del sureste mexicano. Punto de enlace turístico y frontera abierta al intercambio con el Golfo de México, el Mar Caribe y el Océano Atlántico. Cuenta con vocación turística y comercial, es el puerto hacia mar abierto más largo del mundo, ocupa el cuarto lugar a nivel nacional en el tráfico de contenedores, el segundo en el tráfico de granel agrícola y el número uno del golfo en el tráfico de cruceros turísticos

Por su parte Puerto Chiapas, considerado entre los 16 mejores puertos de México, debido a su actividad económica de comercio exterior, brinda la infraestructura para el intercambio de mercancías de comercio exterior y servicios turísticos, convirtiéndolo en un polo de

desarrollo comercial y logístico para la frontera sur de México. Cuenta con eficiente infraestructura portuaria. La zona de influencia de Puerto Chiapas a nivel nacional comprende: Campeche, Yucatán, Veracruz, Oaxaca, Tabasco y Quintana Roo. A nivel internacional su influencia comprende: Costa del Pacífico de Estados Unidos, Canadá, Centro y Sur América, así como las costas de China, Corea del Sur y Japón. Por tierra, Puerto de Chiapas cuenta con conectividad vial importante, se encuentra a 50 Km de Ciudad Hidalgo, el paso fronterizo del sur más importante del país que conecta México con Centroamérica.

De las 50 ciudades en la región sur sureste destacan por su peso poblacional, las y mayor índice de desarrollo humano (IDH) las 15 ciudades que se presentan en el cuadro siguiente:

**Cuadro 2. Jerarquización por peso poblacional de localidades seleccionadas**

Estado	Municipio	Localidad	IDH2010	Población total municipio	Tamaño Localidad
Yucatán	Mérida	Mérida	muy alto	830,732	500,000 a 999,999 habitantes
Quintana Roo	Benito Juárez	Cancún	Alto	644,922	500,000 a 999,999 habitantes
Tabasco	Centro	Villahermosa	muy alto	640,359	500,000 a 999,999 habitantes
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	Tuxtla Gutiérrez	Alto	553,374	500,000 a 999,999 habitantes
Veracruz de Ignacio de la Llave	Xalapa	Xalapa-Enríquez	muy alto	457,928	250,000 a 499,999 habitantes
Guerrero	Chilpancingo de los Bravo	Chilpancingo de los Bravo	Alto	241,717	250,000 a 499,999 habitantes
Campeche	Carmen	Ciudad del Carmen	Alto	221,094	250,000 a 499,999 habitantes
Quintana Roo	Othón P. Blanco	Chetumal	Alto	207,806	100,000 a 249,999 habitantes
Veracruz de Ignacio de la Llave	Córdoba	Córdoba	Alto	196,541	100,000 a 249,999 habitantes
Tabasco	Comalcalco	Comalcalco	Medio	192,802	100,000 a 249,999 habitantes
Chiapas	San Cristóbal de las Casas	San Cristóbal de las Casas	Alto	185,917	100,000 a 249,999 habitantes
Tabasco	Huimanguillo	Huimanguillo	Medio	179,285	100,000 a 249,999 habitantes
Veracruz de Ignacio de la Llave	Minatitlán	Minatitlán	Alto	157,840	100,000 a 249,999 habitantes
Veracruz de Ignacio de la Llave	San Andrés Tuxtla	San Andrés Tuxtla	Medio	157,364	100,000 a 249,999 habitantes

<b>Oaxaca</b>	San Juan Bautista Tuxtepec	San Juan Bautista Tuxtepec	Alto	155,766	100,000 a 249,999 habitantes
---------------	----------------------------	----------------------------	------	---------	------------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censo de población y vivienda 2010.

Con base en el criterio de población, hemos subdividido en 3 niveles jerárquicos estas 15 ciudades. El primer nivel corresponde a aquellas ciudades que poseen una jerarquía supra regional: Mérida, Cancún, Villahermosa y Tuxtla Gutiérrez, con relaciones de intercambio de importancia comercial, social o económica a nivel nacional e incluso internacional. En un segundo nivel se encuentran ciudades como: Xalapa, Chilpancingo y Ciudad del Carmen que poseen jerarquía y relaciones de intercambio regional. Y, un tercer nivel de ciudades está conformado por aquellas de influencia y jerarquía local: Chetumal, Córdoba, Comalcalco, San Cristóbal de las Casas, Huimanguillo, Minatitlán, San Andrés Tuxtla y San Juan Bautista Tuxtepec.

La importancia de las ciudades jerarquía 2 y 3, con un grado de influencia regional y local, es que cumplen una función fundamental en el desarrollo socioeconómico de la región, teniendo la oportunidad (en contraste con ciudades categoría 1) de construir territorios sostenibles mediante la implementación de patrones urbanos más orientados a la sostenibilidad mediante el desarrollo e implementación de instrumentos de planeación.

La estructura, morfología y densidad poblacional de estas ciudades (jerarquía 2 y 3), favorecen el control de su territorio, pero, sobre todo, poseen condiciones para potenciar la calidad de vida. En términos generales, por su localización tienen la capacidad de intermediar, conectarse y vincularse con otros territorios urbanos y rurales cercanos, generar sinergias, compartir aprendizajes, potenciar la asociatividad, productividad y diversificación económica.

En la siguiente ilustración se representan las relaciones de intercambio social, económico y comercial entre los principales asentamientos humanos de la región sur sureste con el resto del país y a nivel internacional, potenciando la hipótesis de las ciudades con jerarquía regional y local como articuladores del territorio.

**Imagen 1. Contexto geográfico de la región sur-sureste.**



Fuente: Elaboración propia 2020 en base a información secundaria.

## 4 Programa de Mejoramiento Urbano Emergente

El Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) nació en el año 2019, con el inicio del gobierno federal 2019-2024, pero tiene como antecedente el Programa de Infraestructura de la administración anterior (2012-2018). En la versión original del programa, se tiene una focalización dirigida a polígonos de atención prioritaria de ciudades mayores a 50 mil habitantes, criterio que se ha modificado con el establecimiento de un programa emergente a partir de mayo 2020, derivado de la contingencia sanitaria COVID-19.

El PMU está integrado por cuatro vertientes: i) Mejoramiento de Vivienda; ii) Mejoramiento integral de barrios; iii) Regularización y certeza jurídica de predios; y iv) Planeación urbana, metropolitana y ordenamiento territorial. El Programa apoyara a las ultimas tres, como se describe enseguida.

### 4.1 Programa de Mejoramiento Urbano

A través del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), la SEDATU mejora las condiciones de vida de comunidades de escasos recursos, rehabilitando espacios públicos y viviendas; además de brindar certeza jurídica en la propiedad de las personas (DOF, 2019a). Los objetivos específicos son:

- Mejorar el acceso e inclusión de las personas a servicios artísticos, culturales, deportivos, turísticos, de descanso, de esparcimiento y de desarrollo comunitario, entre otros; a través del diseño, planeación, construcción, operación de equipamientos urbanos y espacios públicos.
- Mejorar el acceso de las personas a servicios de movilidad, conectividad y servicios básicos a través del diseño, planeación y construcción de calles integrales, completas, infraestructura urbana.
- Generar oportunidades para la participación democrática de las personas y comunidades beneficiarias, en la planeación, diseño, construcción, operación y mantenimiento de las obras apoyadas por el Programa.
- Contribuir al otorgamiento de certeza jurídica mediante el apoyo técnico, jurídico y administrativo, para las personas que tienen posesión, pero no certeza jurídica de la tenencia de la tierra.
- Mejorar las condiciones de habitabilidad en la vivienda a través de la sustitución, ampliación o mejoramiento de esta, priorizando la utilización de mano de obra y materiales locales.
- Fomentar la sustentabilidad de la vivienda a través del diseño, uso de ecotecnologías, eficiencia energética y seguridad estructural, así como el uso de ecotecnologías y elementos ambientales en los equipamientos urbanos, espacios públicos, movilidad y conectividad, e infraestructura urbana.
- Fomentar el ordenamiento territorial y urbano en territorios que correspondan con ciudades de 50,000 y más habitantes del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018, mediante el impulso a la elaboración, y actualización de instrumentos de planeación territorial conforme a la LGAHOTDU, en beneficio de la población que reside en los polígonos de atención prioritaria.

#### **Criterio de elegibilidad de los municipios.**

Los municipios que podrán participar en las vertientes: Mejoramiento Integral de Barrios, y, Regularización y Certeza Jurídica son aquellos que reúnan los siguientes criterios:

- Formar parte de las ciudades de 50,000 o más habitantes de acuerdo con el Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018 (PMU-02).
- Únicamente podrán participar las localidades urbanas, definidas de esta forma por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y que forman parte de las ciudades del SUN 2018.
- Contar con un Programa Territorial Operativo aprobado por la SEDATU, conforme con lo previsto en las Reglas de Operación vigentes; y d) Se dará prioridad a los siguientes municipios que respalden o potencien el las estrategias, acciones y/o proyectos prioritarios nacionales en la región sur-sureste, en coordinación con otras dependencias de la administración pública federal.

Los municipios que podrán participar en las vertientes: Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial son aquellos que reúnan los siguientes criterios:

- Formar parte de las ciudades de 50,000 o más habitantes de acuerdo con el Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018. Y aquellas que cuenten o estén en proceso de elaboración o actualización del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PEOTDU).
- Participar y cumplir estrictamente con lo dispuesto en la(s) Convocatoria(s) de selección que emita la SEDATU. Elaboración o actualización del proyecto del Programa Metropolitano (PM).

### **Modalidades y tipos de apoyos.**

#### *Vertiente Mejoramiento Integral de Barrios:*

- a) Modalidad Equipamiento Urbano y Espacio Público
  - Construcción, habilitación, ampliación y renovación.
- b) Modalidad Participación Comunitaria
  - Proceso Comunitario.
- c) Modalidad Movilidad y Conectividad
  - Construcción, renovación y adecuación de obras de movilidad.
  - Construcción, renovación y adecuación de obras de conectividad.
- d) Modalidad Infraestructura Urbana
  - Construcción, renovación y adecuación de infraestructura básica.
  - Construcción, renovación, adecuación y colocación de elementos ambientales.
- e) Modalidad Diseño Urbano y Servicios Relacionados con la Obra
  - Proyecto ejecutivo.
  - Estudios.
  - Plan Maestro.
  - Supervisión de Obra.

#### *Vertiente Regularización y Certeza Jurídica:*

- a) Modalidad Regularización
  - Regularización de lotes con uso habitacional; y
  - Regularización de lotes con servicios públicos.

#### *Vertiente Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial:*

1. Modalidad Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Estatal
  - Elaboración o actualización del proyecto del PEOTDU.
  - Elaboración o actualización del proyecto del PEOTDU, con apoyo o elaborado por un Observatorio Ciudadano.
2. Modalidad Planeación y Ordenamiento Metropolitano

- Elaboración o actualización del proyecto del PM.
  - Elaboración o actualización del PM, con apoyo o laborado por un Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN).
3. Modalidad Planeación Urbana Municipal
- Elaboración o actualización del proyecto del Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU).
  - Elaboración o actualización del proyecto del Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU), con apoyo o elaborado por un Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN). (DOF, 2019a)

### **PMU Emergente**

A partir del 28 de mayo de 2020 se modifican las reglas de operación del PMU para crear una modalidad que elimina de las ciudades elegibles las menores a 50 mil habitantes. En este sentido, las reglas dan paso a “Proyectos Extraordinarios que contribuyan a que el Estado Mexicano atienda y supere la contingencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 mediante acciones y/o proyectos de mejoramiento urbano para detonar la actividad económica, para lo cual la SEDATU podrá apoyar ciudades distintas a las de 50,000 o más habitantes dando prioridad a 68 municipios, 50 de los cuales se ubican en la región sur sureste. De acuerdo con estos criterios los estados de la región sur sureste considerados dentro del proyecto son Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán.

#### **4.1.1 Mejoramiento integral de barrios**

El diagnóstico del que parte la SEDATU para este componente es que el crecimiento desordenado de las poblaciones en México ha generado una polarización tanto urbana-rural, que se replica como periférica-central dentro de los centros urbanos, lo cual ha tenido un efecto particularmente grave para la población en condiciones de vulnerabilidad en su ejercicio del derecho a la ciudad.

El Derecho a la Ciudad es el derecho de todos los habitantes a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna (ONU-2017, Nueva Agenda Urbana).

De acuerdo con las Reglas de Operación, la Unidad de Apoyo a Programas de Infraestructura y Espacios Públicos (UAPIEP) es el área responsable de la vertiente de Mejoramiento Integral de Barrios. En los siguientes apartados se expondrán las particularidades de cada una de las modalidades que contempla esta vertiente.

**Modalidad de Equipamiento Urbano y Espacio Público.** A través de esta modalidad se busca implementar acciones de construcción, ampliación, habilitación y renovación de los espacios y equipamientos, con sentido de equidad e inclusión social, pudiendo considerar la introducción de ecotecnia y ecotecnologías para hacerlos más amigables con el medio ambiente.

Se entiende por *equipamiento urbano*: Al conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario, a través de los cuales la población pueda acceder a los servicios urbanos en los cuales se desarrollan actividades económicas, sociales, recreativas, culturales, deportivas, educativas, de traslado y de abasto.



Se entiende por *espacio público*: A las áreas, espacios abiertos o predios de los asentamientos humanos destinados al uso, disfrute o aprovechamiento colectivo, de acceso generalizado y libre tránsito.

En esta modalidad se contemplan cuatro tipos de apoyo:

1. **Construcción.** Creación de nuevo equipamiento urbano o espacios públicos pudiendo, considerar la inclusión de enotecnias y ecotecnología en su caso. Los apoyos para la construcción del equipamiento urbano podrán contar con un monto máximo de subsidio del Programa por obra o acción de hasta \$60,000,000 M.N. Este apoyo podría solventar hasta el 100% del costo de la obra, la aportación local podría cubrir un máximo de hasta 50% del costo de la obra.
2. **Ampliación.** Se considerará ampliación cuando se construya una o varias unidades básicas de servicio en el mismo predio, a fin de satisfacer las necesidades o revertir los déficits de servicios requeridos por la población de los Polígonos de Atención Prioritaria. Los apoyos para la ampliación del equipamiento urbano podrán contar con un monto máximo de subsidio del Programa por obra o acción de hasta \$60,000,000 M.N. Este apoyo podría solventar hasta el 100% del costo de la obra, la aportación local podría cubrir un máximo de hasta 50% del costo de la obra.
3. **Habilitación.** Acondicionamiento de los espacios físicos de los equipamientos urbanos y espacios públicos a través de elementos que podrán considerar mobiliario, entre otros; mismos que se encontrarán sujetos a las necesidades y requerimientos de cada espacio. Los apoyos para la habilitación del equipamiento urbano podrán contar con un monto máximo de subsidio del Programa por obra o acción de hasta \$10,000,000 M.N. Este apoyo podría solventar hasta el 100% del costo de la obra, la aportación local podría cubrir un máximo de hasta 50% del costo de la obra.
4. **Renovación.** Adecuación o acondicionamiento de un inmueble mediante trabajos de demolición de muros, reforzamiento de estructura, colocación de muros de carga y divisorios, retiro y colocación de acabados, sustitución de red de instalaciones, herrerías, carpinterías, incluyendo obras exteriores, limpieza de la obra; actividades de ampliación de áreas de equipamiento urbano. Los apoyos para la ampliación del equipamiento urbano podrán contar con un monto máximo de subsidio del Programa por obra o acción de hasta \$60,000,000 M.N. Este apoyo podría solventar hasta el 100% del costo de la obra; por su parte la aportación local podría cubrir un máximo de hasta 50% del costo de la obra.

#### **Modalidad Participación Comunitaria.**

A través de esta modalidad se realizan procesos participativos con el objetivo de dar acompañamiento social a equipamientos urbanos y/o espacios públicos que cumplan los criterios técnicos y sociales. Las fases preoperativas del proceso participativo son el diagnóstico comunitario y el diseño participativo, para lo cual se establece en los lineamientos de la convocatoria, los elementos de participación comunitaria a considerar para la integración del PTO.

La ejecución de las fases operativas (planeación, gestión y seguimiento, evaluación, y activación de los espacios públicos y equipamientos urbanos), se realiza a través de la contratación de una Residencia Comunitaria. Dicha figura diseña, convoca, difunde,

implementa y brinda seguimiento a las actividades que son de interés de la comunidad y en el acompañamiento del Comité Comunitario.

Los Comités Comunitarios serán el órgano de participación y acompañamiento social del Programa, integrado de manera honorífica por personas habitantes de las comunidades, electas de manera democrática en asamblea general, cuya participación se realizará a través de actividades comunitarias establecidas para las fases operativas.

### **Modalidad Movilidad y Conectividad.**

Se entiende por movilidad al derecho de toda persona y de la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento para acceder mediante los diferentes modos de transporte, reconocidos en la ley, a un sistema de comunicación entre distintos espacios a nivel de barrio, colonia y pueblo, para satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo.

En esta modalidad se contempla la construcción, renovación y adecuación de nueve tipos de proyectos:

1. Calles integrales.
2. Peatonalización de calles.
3. Infraestructura ciclista.
4. Pasos peatonales a nivel.
5. Senderos seguros.
6. Intersecciones seguras.
7. Alumbrado público peatonal y vehicular.
8. Superficie peatonal con diseño de accesibilidad universal (guarniciones, banquetas y rampas).
9. Señalización horizontal y vertical, y nomenclatura.

Se entiende por conectividad a la cualidad que surge y se desarrolla de la existencia de vínculos entre el territorio y las actividades, así como sus interrelaciones. De esta forma, la representación física del concepto abstracto de conectividad se refiere a la estructura que está conformada por una red de corredores que sirven para movilizar bienes, servicios, información y personas entre los distintos puntos del territorio o la ciudad.

En esta modalidad se contemplan la construcción, renovación y adecuación de tres tipos de proyectos:

1. Calles completas;
2. Elementos para el transporte público; y
3. Planos de localización (equipamiento urbano, espacio público, rutas de transporte, entre otros).

### **Modalidad Infraestructura Urbana.**

Se entiende por infraestructura urbana a los elementos físicos que integran la red de servicios básicos y ambientales, a través de los cuales las personas pueden ejercer los derechos humanos reconocidos en la ley, como es el acceso al agua potable, saneamiento y a un ambiente sano.

En esta modalidad se contemplan dos tipos de apoyo:

1. Infraestructura urbana básica (construcción, renovación y adecuación), con cuatro tipos de obra:
  - Redes de agua potable.
  - Electrificación.

- Drenaje sanitario.
- Cableado subterráneo.
- Muros de contención.
- Redes de drenaje pluvial (incluyendo, en su caso, pozos de absorción), las cuales deberán conectarse con la obra principal y en operación; se considerará, en su caso, la ejecución de obras complementarias de disposición final, tales como pozos de absorción, tanques de almacenamiento y regulación, cárcamos de bombeo, canales para riego, entre otros; mismos que deberán ser justificados técnicamente.

2. Elementos ambientales, con siete tipos de obra:

- Arborización urbana.
- Reforestación.
- Área vegetal en aceras.
- Área mineral en aceras.
- Captación de agua pluvial.

Cabe señalar que el programa financiado por el BID no contempla el apoyo a infraestructura básica.

**Modalidad Diseño Urbano y Servicios Relacionados con la Obra.**

Se entiende por servicios relacionados con la obra, los trabajos relacionados con las obras públicas que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; como son las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías.

En esta modalidad se contemplan cuatro tipos de apoyo:

1. *Proyecto ejecutivo*, proyecto conceptual, anteproyecto arquitectónico, proyecto arquitectónico, imágenes objetivo, planos de detalles constructivos, proyectos de ingenierías correspondientes, planos estructurales, planos topográficos y de trazo, memorias descriptivas, memorias de cálculo y catálogo de conceptos, de conformidad a los Términos de Referencia que establezca la SEDATU.
2. *Estudios*, como pueden ser: impacto ambiental, impacto urbano, movilidad, hidrológico, mecánica de suelos entre otros, de conformidad a los Términos de Referencia que establezca la SEDATU.
3. *Planes maestros*, es una herramienta estratégica de organización de un territorio físico determinado de conformidad a los Términos de Referencia que establezca la SEDATU).
4. *Supervisión de obra* conforme a la normatividad aplicable, este concepto de apoyo aplica únicamente para el caso en que la SEDATU sea la Instancia Ejecutora.

En el siguiente cuadro se puede observar los montos máximos que se otorgan por cada tipo de apoyo.

**Cuadro 3. Montos máximos por tipo de apoyo de la vertiente  
Mejoramiento Integral de Barrios**

Modalidad	Tipo de apoyo	Monto máximo de subsidio del Programa por obra o acción	Aportación del Programa	Aportación local
Equipamiento urbano y espacio público	Construcción, ampliación y renovación del equipamiento	Setenta millones de pesos 00/100 M.N	Hasta el 100% del costo de la obra	Hasta el 50% del costo de la obra

	urbano y espacio público			
	Habilitación del equipamiento urbano y espacio público	Diez millones de pesos 00/100 M.N	Hasta el 100% del costo de la obra	Hasta el 50% del costo de la obra
Participación comunitaria	Proceso Comunitario	Quinientos mil pesos 00/100 M.N	Hasta el 100% del costo de la acción	Hasta el 50% del costo de la obra
Movilidad y conectividad	Construcción, renovación y adecuación de proyectos de Movilidad	Cuarenta millones de pesos 00/100 M.N	Hasta el 100% del costo de la obra	Hasta el 50% del costo de la obra
	Construcción, renovación y adecuación de proyectos de Conectividad	Cuarenta y cinco millones de pesos 00/100 M.N	Hasta el 100% del costo de la obra	Hasta el 50% del costo de la obra
Infraestructura urbana	Construcción, renovación y adecuación de Infraestructura urbana básica	Cuarenta millones de pesos 00/100 M.N	Hasta el 100% del costo de la obra	Hasta el 50% del costo de la obra
	Construcción, renovación, adecuación y colocación de elementos ambientales.	Cuarenta millones de pesos 00/100 M.N	Hasta el 100% del costo de la obra	Hasta el 50% del costo de la obra
Servicios relacionados con la obra	Proyectos ejecutivos	Hasta el 10% del costo estimado de las obras	Hasta el 100% del costo del proyecto	Hasta el 90% del costo del proyecto
	Estudios	Hasta el 5% del costo estimado de las obras	Hasta el 100% del costo del proyecto	Hasta el 90% del costo del proyecto
	Supervisión de obras	Hasta el 5% del costo estimado de las obras	Hasta el 100% del costo del proyecto	Hasta el 90% del costo del proyecto
	Planes maestros	Quince millones de pesos 00/100 M.N	Hasta el 100% del costo del proyecto	Hasta el 90% del costo del proyecto

Fuente: Reglas de Operación de PMU 2020.

Debe enfatizarse que, las aportaciones de los gobiernos locales podrán hacerse a través de recursos monetarios directos o aportaciones en especie, como: mano de obra, provisión de materiales, uso de maquinaria y equipo, terrenos, facilitación y acompañamiento del proceso comunitario siempre y cuando se encuentren especificados en el instrumento jurídico correspondiente, sean acordadas previamente con el área responsable y que los costos imputados estén dentro de las condiciones de mercado. Las aportaciones locales se llevarán a cabo de acuerdo con lo señalado en la normatividad aplicable. Cada instancia participante será responsable de mantener un registro de sus aportaciones conforme proceda.

Para el acceso a los diferentes de apoyos de esta vertiente, deberán de cumplirse con los siguientes requisitos:

- Contar con un Programa Territorial Operativo (PTO) que contenga una cartera de proyectos para ser validados por la SEDATU.
- Estar dentro de los Polígonos de Atención Prioritaria o que atiendan a las personas residentes en estos polígonos.
- No estar ubicados en zonas de reserva ecológica, áreas de riesgo, zonas arqueológicas, áreas de valor ambiental o áreas naturales protegidas.
- Estar claramente delimitado y localizado dentro del perímetro urbano o urbanizable del municipio o alcaldía de la Ciudad de México;
- Estar contemplados en la apertura programática (PMU-04), disponible en el micrositio del Programa: <http://mimexicolate.gob.mx/>.
- Los predios a intervenir no deberán estar sujetos a ningún tipo de litigio y deberán contar con certeza jurídica en cuanto a la propiedad de estos.

Además de los requisitos anteriores, se deben cumplir con los siguientes requisitos particulares:

1. Presentar el proyecto ejecutivo conforme a lo establecido en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las mismas y su reglamento. El proyecto ejecutivo deberá especificar al menos lo siguiente:
  - Condiciones de seguridad, tales como: considerar elementos arquitectónicos que garanticen la seguridad de los inmuebles, salidas de emergencia, rutas de evacuación, protección contra incendio o extintores, detectores de humo en su caso, entre otros.
  - Accesibilidad universal, tales como rampas de acceso para personas con discapacidad.
  - Uso: mobiliario urbano y señalización.
  - Sustentabilidad: áreas permeables, áreas verdes, reforestación, muros verdes, luminarias de bajo consumo, aprovechamiento de agua pluvial, botes, contenedores para separación de basura y especializados (PET, Vidrio, Papel, Aluminio), con especificaciones de ahorro energético y racionalización de agua potable entre otros.

Los documentos que se deben entregar, dependiendo las características de los proyectos, son los siguientes:

- Los estudios previos necesarios, cuya información aporte a la precisión del proyecto ejecutivo básico.
- Los planos topográficos conteniendo la información altimétrica y planimétrica referenciadas con coordenadas.
- El programa arquitectónico y de necesidades donde se indique el compendio de necesidades espaciales, vinculación y jerarquización de espacios y elementos.
- La serie de planos que se requieran como las plantas arquitectónicas, cortes y fachadas, planos de acabados, así como los planos de detalles, que nos permita tener la información suficiente sobre las características del proyecto, como son los espacios diseñados y los materiales a utilizarse.
- Los planos de arquitectura del paisaje, donde quede resuelta la habitabilidad de los espacios abiertos tomando en cuenta su aspecto ambiental.

- Los planos de señalización, que indiquen los señalamientos preventivos, restrictivos e informativos que permitan dar seguridad a quienes utilicen las áreas del proyecto.
  - Los criterios estructurales plasmando, en los planos correspondientes, la información que permita establecer una solución que garantice la seguridad estructural del proyecto.
  - Los criterios de las diferentes instalaciones y alumbrado, indicando en los planos correspondientes los datos que permitan establecer la solución adecuada a los requerimientos del proyecto.
  - Las especificaciones técnicas, así como las fichas técnicas donde queden establecidas las características de los espacios, materiales y equipos, en su caso, que formarán parte del proyecto.
  - Las imágenes objetivo del proyecto a través de imágenes digitalizadas del proyecto en un escenario virtual de tercera dimensión.
  - Cálculo preliminar de costo en partidas y subpartidas que indiquen el importe estimado de los trabajos indicando la base datos para su cálculo.
  - El alcance de los trabajos y los términos de referencia en donde se indique las necesidades.
  - La elaboración de los términos de referencia y programa de necesidades, para el caso de proyectos integrales.
  - Es importante indicar que, para que el proyecto sea viable, deberá cumplir con la normatividad local y federal aplicable.
2. Presentar la acreditación del predio o inmueble a través de carta responsiva municipal, estatal o federal donde indique, bajo protesta de decir verdad, el derecho real que le corresponde, así como de la información y constancias documentales proporcionadas sobre el predio o inmueble de los proyectos presentados al Programa. El predio o inmueble deberá estar debidamente identificado en el documento con su georreferencia y medidas perimetrales.
  3. Presentar carta compromiso para el adecuado funcionamiento, operación, mantenimiento y resguardo de las obras por parte de las Instancias Solicitantes.

En el caso de que el proyecto se ubique fuera del Polígono de Atención Prioritaria, la Instancia Solicitante e Instancia Ejecutora en conjunto, deberán presentar justificación fundada y motivada, respecto al radio de servicio urbano, considerando lo señalado en el Sistema Normativo de Equipamiento Urbano, disponible en el micrositio del Programa: <http://mimexicolate.gob.mx/>.

#### 4.1.2 Regularización y certeza jurídica

El diagnóstico del que parte este componente es que en México existe un rezago de 12.5% de viviendas particulares habitadas sin título de propiedad, lo cual no solo representa un riesgo para la propiedad de las personas poseedoras, sino una limitación para el ejercicio pleno de otros derechos como la posibilidad de heredar y aprovechar la plusvalía de su propiedad.

La vertiente de regularización y certeza jurídica está enfocada en dar acompañamiento en el proceso de legitimización de titularidad de lotes. Para esta vertiente, el INSUS es el

encargado de los procesos de regularización. En este sentido, se han contemplado dos tipos de apoyos:

### **1. Regularización de lotes con uso habitacional (R-UH).**

El INSUS otorga subsidios para cubrir los costos del conjunto de actos jurídicos, técnicos y administrativos que requiera el proceso de regularización y otorgamiento de certeza jurídica en la tenencia de los lotes con uso habitacional.

Para la regularización de los lotes con uso habitacional se podrá tener un monto de subsidio de hasta \$12,000.00 M.N., lo cual podría representar una aportación del programa del 100% del monto del subsidio. Así mismo, se establece que, si el costo de la regularización supera el monto máximo del subsidio otorgado por el programa, la diferencia del costo deberá ser cubierto por la persona beneficiaria en un lapso no mayor a treinta días naturales.

Las personas solicitantes del subsidio para la regularización de lotes con uso habitacional deberán comprobar y entregar a la instancia ejecutora, los siguientes criterios y requisitos específicos:

- La persona beneficiada deberá de ser mayor de edad y contar con alguna identificación oficial, así como la Clave Única de Registro de Población.
- Presentar la solicitud de apoyo y llenar el cuestionario del programa para cumplir con las disposiciones oficiales para llevar a cabo la regularización de la tenencia de la tierra. Para esto es indispensable realizar bajo protesta, el llenado de los formatos de Solicitud de Apoyo para el Tipo de Proyecto R-UH (Anexo CJ-1A) y de la Cédula de Información de la Vertiente de Regularización y Certeza Jurídica (Anexo CJ-3). Se debe mencionar que la entrega de los formatos no garantiza el acceso a los apoyos del Programa, ya que el INSUS, así como las instancias ejecutoras, deberán de validar la información proporcionada por las personas solicitantes.
- Los solicitantes del subsidio del Programa deberán de evidenciar la posesión del lote que se busca validar, para ello se tendrá que entregar copia de la documentación primaria y secundaria que acredite la posesión, atendiendo los Criterios de Prelación Comprobatoria de la Vertiente de Regularización y Certeza Jurídica (Anexo CJ-12).
- Las personas que soliciten este tipo de apoyo para la regularización de lotes con uso habitacional deberán de presentar una Carta Responsiva sobre la información y la documentación que proporcionen, para homologar el trámite de selección se deberá de utilizar el Anexo CJ-4, y se requiere hacer una declaración bajo protesta de la veracidad de información y documentos.
- Como un requisito específico, los solicitantes deberán de comprobar que no han sido beneficiados previamente con apoyo similar al que otorga este Programa. Esto se comprobará mediante verificación en el Sistema de Información determinado por el Área Responsable.

### **2. Regularización de lotes con servicios públicos (R-SP).**

El INSUS cubre los costos necesarios para cubrir los actos jurídicos, técnicos y administrativos de los actos de regularización y certeza jurídica en la tenencia de los lotes que cuenten con servicios públicos estatales o municipales. Este acto de regularización, de los lotes con servicios públicos localizados en suelo donde el INSUS tenga facultad para regularizar por cualquier vía, son de carácter institucional y serán autorizados por el Comité de Validación del PMU, teniendo como requisitos una justificación de relevancia social, normativa y financiera.

Para la regularización de lotes con servicios públicos, el programa establece un monto de subsidio de hasta \$400.00 por metro cuadrado; así mismo, la aportación del programa está dirigida a cubrir el 100% del costo de regularización. A diferencia de la regularización de los lotes con uso habitacional, en el proceso de regularización de los lotes con servicios públicos no existe la aportación de instancias locales.

Esta modalidad está orientada a solicitantes del orden de gobiernos o institutos municipales o estatales que deberán comprobar y entregar a la Instancia Ejecutora los siguientes criterios y requisitos específicos:

- La persona beneficiada deberá de ser mayor de edad y contar con alguna identificación oficial, así como la Clave Única de Registro de Población.
- Presentar la Solicitud de Apoyo y llenar el Cuestionario del Programa para cumplir con las disposiciones oficiales para llevar a cabo la regularización de la tenencia de la tierra. Para esto es indispensable realizar bajo protesta, el llenado de los formatos de Solicitud de Apoyo para el Tipo de Proyecto R-SP (Anexo CJ-1B). Será responsabilidad de la Instancia Ejecutora del INSUS validar la información proporcionada por las personas solicitantes.
- Los solicitantes del subsidio del Programa deberán de evidenciar la posesión del lote que se busca validar, para ello se tendrá que entregar copia de la documentación primaria y secundaria que acredite la posesión, atendiendo los Criterios de Prelación Comprobatoria de la Vertiente de Regularización y Certeza Jurídica (Anexo CJ-12).
- Así mismo, se requiere de una Carta Responsiva sobre la información y documentación que se proporciona para acceder al apoyo del Programa. Deberá de emplearse el Anexo CJ-4, el cual deberá entregarse bajo protesta de decir la verdad de la información y documentación entregada.

Para la modalidad de regularización de lotes con servicios públicos, se ha establecido una exclusión precisa, en la cual se establece que no se apoyarán obras y/o acciones que estén o hayan recibido apoyo por los mismos conceptos de la Vertiente del Programa o de otros programas de la Administración Pública Federal, que implique que se dupliquen subsidios, conforme a lo establecido en las presentes Reglas de Operación.

Para ambos casos, el Acuerdo de Liberación del Subsidio de Regularización es el documento que hace constar que ha quedado totalmente formalizada la aplicación del subsidio entre las partes.

En las Reglas de Operación del Programa, se estipulan de manera clara cuales son los requerimientos generales de elegibilidad para acceder a los subsidios acordados para la vertiente de Regularización y Certeza Jurídica para los dos tipos de apoyo.

Los requisitos para que los lotes se consideren elegibles, son:

- Que se localicen dentro de los municipios de las ciudades prioritarias del Programa.
- Acreditar la existencia de asentamientos humanos irregulares susceptibles de regularizar, es decir, que cuenten con documentación jurídica sobre la propiedad del suelo.
- Que el lote no se encuentre vacante.



- Que el lote se ubique en polígonos o localidades urbanas, donde el INSUS tenga la facultad de llevar a cabo la regularización en cualquiera de sus diferentes tipos y Modalidades, entre los que se encuentran: Contrato de Mandato, Contrato de Donación, Contrato de Compraventa, Decreto Expropiatorio o por Acuerdo de Desincorporación.
- Que el lote se ubique en polígonos que cuenten con autorizaciones vigentes de las autoridades competentes en materia de uso de suelo, para su incorporación al desarrollo urbano.
- Que el lote se ubique en polígonos que cuenten con dictámenes vigentes en materia de protección civil, para su incorporación al desarrollo urbano.
- Que no se localicen en áreas naturales protegidas.
- Que no se localicen en derechos de vía y zonas de salvaguarda.
- Que no sea sujeto de litigio de ningún tipo.

Para los dos tipos de apoyo que tiene esta vertiente, se establecen derechos y obligaciones de las personas beneficiadas. Respecto a los derechos de las personas beneficiadas se menciona lo siguiente:

- Recibir un trato digno, respetuoso, equitativo y sin discriminación alguna.
- Recibir, cuando lo soliciten, asesoría por parte de las Áreas Responsables, Instancias Auxiliares y/o Instancias Ejecutoras, respecto al Programa, Vertientes, Modalidad y tipos de apoyo.
- Recibir los apoyos conforme a las disposiciones del Programa; la persona beneficiaria sólo podrá recibir un subsidio con los tipos de apoyo aplicables.
- Llenar y presentar en su caso, la solicitud de apoyo correspondiente a la Instancia Ejecutora.
- Solicitar y recibir información sobre el estado que guardan las gestiones que hubieren realizado en su caso.
- Conformarse como comités de Contraloría Social o figuras análogas, de conformidad con lo establecido en los Lineamientos vigentes, así como del Esquema o Esquemas validados por la Secretaría de la Función Pública.
- Interponer quejas y denuncias en los términos establecidos en el Título I, Capítulo VI, numeral 6.8 de las presentes Reglas de Operación.
- Ejercer los medios de defensa contra los actos y resoluciones emitidos por la Unidad Responsable del Programa, Área Responsable y/o Instancia Ejecutora en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Así mismo, se han establecido las siguientes obligaciones de las personas beneficiadas:

- Cumplir con lo establecido en las presentes Reglas de Operación.
- Proporcionar, bajo protesta de decir verdad, la información requerida conforme a los instrumentos de recolección de información que se determinen por Vertiente del Programa.
- Aplicar los apoyos recibidos para los fines autorizados.
- Aceptar, facilitar y atender verificaciones, supervisiones, auditorías, inspecciones y las solicitudes de información por parte de las unidades responsables, las instancias ejecutoras, instancias fiscalizadoras o autoridad competente, con el fin de observar la correcta aplicación de los recursos otorgados por la Secretaría.
- Proporcionar la documentación requerida para validar la posesión del lote a regularizar.

#### 4.1.3 Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial

El diagnóstico del que parte la SEDATU es que del total de 2,457 municipios en el país, únicamente 609 tienen Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU), cifra muy baja tratándose de un instrumento que regula el acceso al suelo urbano y base para la gestión territorial, administrativa y financiera de los Ayuntamientos. Para el caso de los 50 municipios de la región sur sureste elegibles, solo 23 tienen algún PMDU realizado (vigente o por ser actualizado) o en proceso de realización, (Ver anexo 2)

#### **Objetivo y Alcances, disposiciones en la LGAHOTDU.**

El Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) tiene como objetivo fomentar el ordenamiento territorial y urbano de las entidades federativas, zonas metropolitanas, municipios y demarcaciones territoriales.

El PUMOT tiene los siguientes objetivos específicos:

- Propiciar la congruencia entre los objetivos, estrategias y líneas de acción de los instrumentos que conforman el Sistema General de Planeación Territorial, a fin de abonar en la implementación de las acciones, programas y proyectos de las entidades federativas, zonas metropolitanas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.
- Fomentar la participación ciudadana en los procesos de planeación territorial y urbana de las entidades federativas, zonas metropolitanas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Los criterios de priorización según instrumento de planeación son los siguientes:

#### *Componente Fomento al Ordenamiento Territorial Estatal.*

- Estar entre las entidades federativas con mayor índice de rezago social.
- Ser de las entidades federativas con mayor tasa de informalidad laboral.
- Estar entre las entidades federativas con mayor porcentaje de carencias por acceso a calidad y espacios en la vivienda, así como los servicios básicos en la misma.
- Ser de las entidades federativas con mayor tasa de incidencia delictiva.

#### *Componente Fomento a la Planeación Metropolitana.*

- Estar incluida en la delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015.
- Se dará prioridad a zonas metropolitanas que se encuentren en el territorio de una entidad federativa.
- Se dará prioridad a las zonas metropolitanas que hayan constituido una comisión de ordenamiento en los términos del artículo 32 de la LGAHOTDU.
- Ser de las zonas metropolitanas con mayor índice de motorización 2016.

#### *Componente Fomento a la Planeación Urbana Municipal.*

- Tener una población municipal para 2010 de más de cien mil habitantes.
- Pertenecer al Sistema Urbano Nacional 2018 de CONAPO y SEDATU.
- No cuenten con un PMDU, o bien, cuya última actualización de este programa tenga más de 10 años de antigüedad a la fecha de publicación de las presentes Reglas de Operación.
- Se priorizará a los municipios incluidos en el Programa Zona Libre de Frontera Norte de la Secretaría de Economía.

El artículo 40 señala que los planes y programas municipales de desarrollo urbano señalarán las acciones específicas necesarias para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; asimismo, establecerán la zonificación correspondiente, tanto la zonificación primaria (áreas urbanas, urbanizables y no

urbanizables) como la zonificación secundaria (usos del suelo, destinos, densidades, COS, CUS, etc.) (DOF, 2016a).

En caso de que el Ayuntamiento expida el Programa de Desarrollo Urbano de algún centro de población, la zonificación y acciones mencionadas, se establecerán en dicho Programa. En complemento, el artículo 41 señala que las entidades federativas y los municipios promoverán la elaboración de programas parciales y polígonos de actuación que permitan llevar a cabo acciones específicas para el crecimiento, mejoramiento y conservación de los centros de población, para la formación de conjuntos urbanos y barrios integrales. Dichos programas parciales serán regulados por la legislación estatal y podrán integrar los planteamientos sectoriales del desarrollo urbano, en materias tales como: centros históricos, movilidad, medio ambiente, vivienda, agua y saneamiento, entre otras.

De acuerdo con el artículo 42 las leyes locales establecerán Esquemas Simplificados de Planeación para localidades menores a 50 mil habitantes que deberán ser congruentes con los otros planes o programas de desarrollo urbano. El artículo 43 estipula que las autoridades de los tres órdenes de gobierno harán cumplir los instrumentos de desarrollo urbano, así como la legislación general y estatal en la materia. (DOF, 2016a)

### **Metodología y contenido.**

En mayo de 2020, SEDATU lanzó Lineamientos simplificados para la elaboración de planes o programas municipales de desarrollo urbano, los cuales se constituyen como un elemento estratégico para impulsar la planeación urbana en México a través de dos vías: i) en la consolidación de inversiones planificadas y estratégicas; y ii) lograr que las personas sean la prioridad de atención en la estrategia de las ciudades.

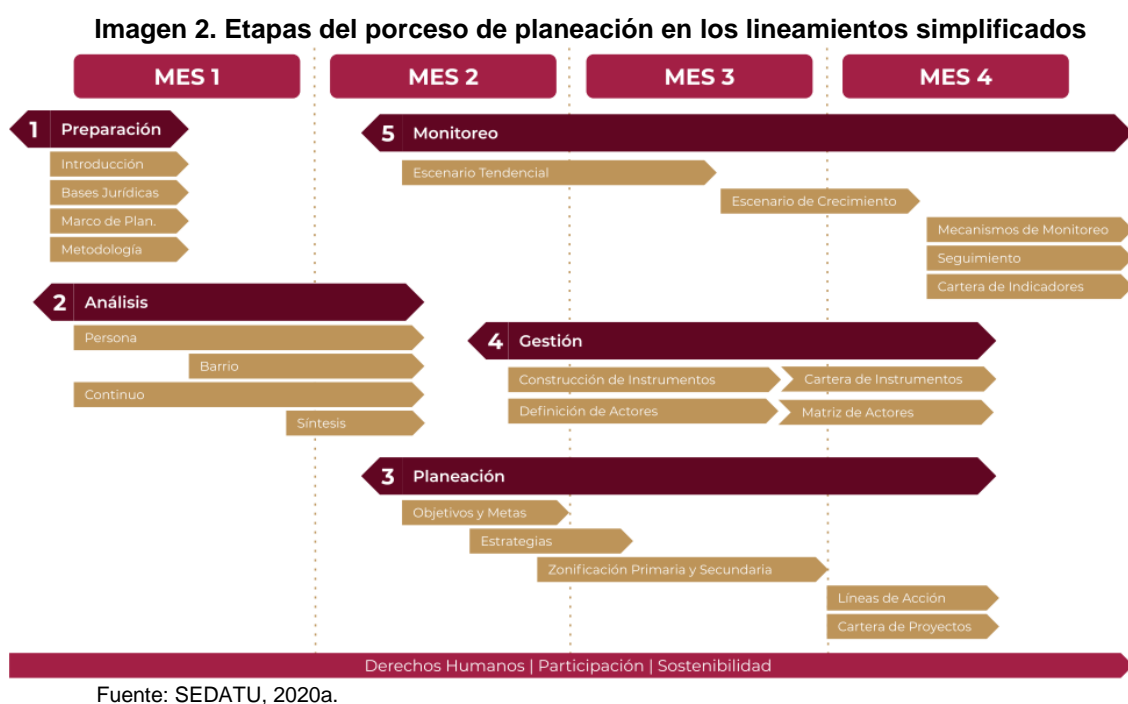
A lo largo de la historia de la planeación urbana de México, se han desarrollado diversas guías y manuales dirigidos a orientar a los gobiernos municipales en el proceso de elaborar sus instrumentos de planeación. Estas guías y manuales han respondido a distintos paradigmas de planificación y a diferentes políticas de desarrollo en el país. Actualmente, la planeación se concibe como un motor del desarrollo de las zonas urbanas que debe atender a las personas que viven en ellas. Los Lineamientos pretenden establecer una metodología que se centre de manera fundamental en el desarrollo urbano y, entre otros objetivos, contribuya a tener ciudades más densas, mixtas y que la tendencia de crecimiento de la mancha urbana se revierta, la última metodología, antes de los lineamientos fue la planteada de manera conjunta entre SEDATU, SEMARNAT, GIZ (2017) la cual sirvió de base conceptual para la elaboración de los lineamientos (SEDATU, 2020a).

En consideración a principios, se retoman los diez lineamientos urbanos propuestos por los Lineamientos Conceptuales para la Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano (SEDATU, SEMARNAT, GIZ, 2017):

1. Recondicionar el modelo urbano actual hacia un modelo consolidado, no disperso, con densidades altas y un equilibrio en la distribución de usos y servicios.
2. Favorecer vivienda asequible y diversidad social en el suelo urbano consolidado.
3. Proteger y preservar el patrimonio construido y fortalecer el carácter de la ciudad.
4. Promover usos mixtos en el tejido habitacional, distribuir de forma policéntrica y equilibrada los equipamientos y servicios.
5. Configurar una red de áreas verdes y espacios públicos libres, dimensionada en función de la densidad poblacional y proporcionada de acuerdo con la intensidad de las actividades y usos del suelo urbano.
6. Gestionar de forma eficiente los recursos (agua y energía) y residuos sólidos, para reducir su impacto en el medio ambiente y su contribución en el cambio climático.

7. Equilibrar el actual modelo de movilidad para alcanzar un reparto modal más equitativo en el cual se fomenten: los desplazamientos no motorizados, el transporte público, y los viajes de conexión de media y larga distancia, a fin de reducir el uso del transporte privado.
8. Incorporar la perspectiva de género, de los colectivos vulnerables y de personas con necesidades especiales en la planificación de la ciudad, a fin de fomentar la cohesión social y evitar la segregación espacial.
9. Asegurar la participación de todos los agentes afectados e implicados en el proceso de desarrollo urbano, garantizando la prevalencia del interés general.
10. Garantizar la gestión, ejecución y evaluación del proceso de planeación.

El proceso de planeación propuesto en los Lineamientos Simplificados considerará un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género durante todas las etapas que lo componen, a saber: preparación, análisis, planificación, gestión y monitoreo. Estas etapas son las mínimas con las que debe cumplir el proceso para asegurar el contenido mínimo del PMDU y están diseñadas para llevarse a cabo en cuatro meses; sin embargo, estas no son limitativas y deberán ajustarse a la realidad geográfica de cada municipio, a partir de la cual se podría determinar la necesidad de otras etapas y procesos complementarios a lo propuesto por lo presentes Lineamientos (SEDATU, 2020a).



En la imagen 2 se puede observar la distribución temporal de las etapas del proceso de planeación, en el horizonte de cuatro meses, así como los principales productos que se esperan de cada una. De esta manera, se observa que las etapas no son consecutivas y será necesario trabajar de manera paralela en algunas de ellas para cumplir con los tiempos establecidos.

## Recomendaciones.

Se resumen las principales recomendaciones de la Evaluación de Diseño de la Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano 2019-2020, desarrollada por el CONEVAL:

- El acierto de la vertiente PUMOT de atender la necesidad de generar instrumentos de planeación y ordenamiento territorial en su población objetivo debe acompañarse de elementos que contribuyan a que su diseño corresponda con la mejor alternativa posible, de acuerdo con una delimitación de la problemática con evidencia y análisis de los mecanismos causales de las alternativas de intervención. Contar con estos elementos permitirá definir el alcance de la intervención, objetivo y estrategia de cobertura como parte de la política de desarrollo social.
- En relación con la incorporación de la vertiente PUMOT al Programa de Mejoramiento Urbano, no se observa una clara vinculación entre el objetivo general del PMU y el objetivo específico de la vertiente PUMOT, ya que el primero no hace mención del ordenamiento territorial y urbano, ni tampoco a los territorios o polígonos de atención prioritaria. Se debe atender esta discrepancia para identificar una relación jerárquica entre el objetivo general y el de la vertiente.
- Es importante fortalecer el papel de la opinión ciudadana sobre el quehacer del PUMOT pues, tanto la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, como los Objetivos del Desarrollo Sostenible, subrayan la importancia de incluir a la población residente de los territorios en la elaboración de los planes y los programas, ya que son ellos los que conocen mejor la problemática y el tipo de recursos con los que cuentan.
- La SEDATU podría promover la creación de IMPLANES, IMEPLANES y Observatorios Ciudadanos y trabajar de forma más cercana con ellos (como ya lo ha venido haciendo) pues el grado de desarrollo y disseminación en el país de dichos organismos es diferente; de este modo se podría coadyuvar en el fomento al ordenamiento en diversas regiones a mediano y largo plazo.
- Reformular el sistema de variables que sirven como criterios de priorización para la modalidad de PMDU, incorporando variables similares a los criterios que se ocupan para los POETDU, como incluir municipios con mayores índices de rezago social, mayor porcentaje de carencia por acceso a calidad y espacios de la vivienda y acceso a servicios básicos en la vivienda, así como municipios con mayor exposición a amenazas naturales y causadas por el ser humano (CONEVAL, 2020).

## 5 Evaluación ambiental y social del programa

### 5.1 Análisis de la cobertura del PMU

Este apartado aborda el análisis de la cobertura del PMU desde la perspectiva de la importancia que tienen las ciudades que son elegibles para la recepción de apoyos, las características de la población que las habita y la relevancia de los proyectos en el entorno urbano y regional. Se presenta la información disponible sobre la cobertura que el PMU tuvo en 2019, la cobertura programada para el 2020 y la proyectada para el 2021 para la región sur sureste, principalmente de la vertiente de Mejoramiento Integral de Barrios, que es la línea de acción que tiene mayor inversión y disponibilidad de información.

#### 5.1.1 Las ciudades elegibles en la región sur sureste

De acuerdo con la modificación a las Reglas de Operación del PMU, realizada el 28 de mayo de 2020, se modificaron ciertos criterios de la elegibilidad para responder al Programa Emergente para el Bienestar y Empleo, presentado por el Ejecutivo Federal, con el fin de impulsar acciones que ayuden a reactivar la economía de México, la cual fue afectada por la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2.

Uno de los criterios de gran relevancia que se modificó fue la eliminación del límite inferior de 50 mil habitantes para las ciudades que pueden ser parte de la cobertura del programa; se afinaron los criterios de priorización de proyectos para incluir aquellos que benefician en primera instancia a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como los que contribuyan a detonar la actividad económica y el empleo, como parte de las acciones contra cíclicas que realiza el Estado Mexicano ante la contingencia sanitaria ocasionada por el Covid-19.

Desde esta perspectiva, las reglas de operación también establecieron 68 municipios prioritarios para su atención a nivel nacional, de los cuales, 50 se encuentran en 8 entidades federativas de la región sur sureste del país que corresponden a la cobertura del proyecto, como se aprecia en el siguiente cuadro.

**Cuadro 4. Entidades federativas prioritarias para la atención del PMU Emergente**

No	Estado	No	Estado
	<b>Campeche</b>		<b>Tabasco</b>
1	Calakmul	28	Balancán
2	Candelaria	29	Centro
3	Carmen	30	Comalcalco
4	Escárcega	31	Cunduacán
	<b>Chiapas</b>	32	Huimanguillo
5	Comitán de Domínguez	33	Jalpa de Méndez
6	Palenque	34	Paraíso
7	San Cristóbal de las Casas	35	Teapa
8	Tuxtla Gutiérrez	36	Tenosique
	<b>Guerrero</b>		<b>Veracruz</b>
9	Chilpancingo de los Bravo	37	Acahualtán
10	Iguala de la Independencia	38	Córdoba
	<b>Oaxaca</b>	39	Cosoleacaque
11	Asunción Ixtaltepec	40	Minatitlán
12	Ciudad Ixtepec	41	Oluta

13	El Barrio de la Soledad	42	San Andrés Tuxtla
14	El Espinal	43	Sayula de Alemán
15	Heroica Ciudad de Huajuapán de León	44	Soteapan
16	Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza	45	Xalapa
17	Matías Romero Avendaño		<b>Yucatán</b>
18	San Juan Bautista Tuxtepec	46	Chemax
19	San Juan Guichicovi	47	Izamal
20	Santa María Mixtequilla	48	Mérida
21	Santo Domingo Tehuantepec	49	Tinum
	<b>Quintana Roo</b>	50	Valladolid
22	Bacalar		
23	Benito Juárez		
24	Felipe Carrillo Puerto		
25	Othón P. Blanco		
26	Puerto Morelos		
27	Tulum		

Fuente: Elaboración propia con base en Reglas de Operación del PMU, Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 2020.

El estado que más municipios elegibles tiene es Oaxaca, con 11, aunque también es la entidad que menor población registra, lo cual se debe a que estos municipios tienen población reducida. Tabasco es la entidad que concentra mayor número de población en municipios elegibles, con 21% del total de la región sur sureste, y la segunda con mayor número de municipios donde es posible intervenir. En el cuadro 5 se observa el peso relativo que tiene cada una de las 8 entidades federativas de la región de cobertura del proyecto, de acuerdo con el número de municipios elegibles y su población.

**Cuadro 5. Número y población total de municipios elegibles al PMU por entidad federativa, 2015**

Entidad Federativa	Número de Municipios	Población Total	%
Campeche	4	379,159	5%
Chiapas	4	1,081,575	14%
Guerrero	2	424,766	6%
Oaxaca	11	543,081	7%
Quintana Roo	6	1,121,273	15%
Tabasco	9	1,574,274	21%
Veracruz de Ignacio de la Llave	9	1,322,601	18%
Yucatán	5	1,048,300	14%
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>7,495,029</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Encuesta intercensal 2015.

Es importante mencionar que los datos más recientes provienen de la Encuesta Intercensal 2015, pero contemplan el total de la población a nivel municipal, ya que no tiene desagregaciones por localidad, aunque los programas del PMU se dirigen principalmente a la comunidad cabecera del municipio. Para tener una referencia más precisa sobre la dimensión demográfica de las ciudades, presentamos información del Censo de Población

y Vivienda 2010, que tiene desagregación a nivel municipal y por comunidad, como se puede ver en el siguiente cuadro.

**Cuadro 6. Población total de municipios y ciudades elegibles al PMU por entidad federativa, 2010**

Entidad Federativa	Población total Municipal	Población total cabeceras municipales (Ciudades)	Porcentaje de población de la cabecera respecto al total municipal
Campeche	343,354	212,739	62%
Chiapas	991,222	835,613	84%
Guerrero	382,080	305,719	80%
Oaxaca	514,237	341,455	66%
Quintana Roo	1,009,018	843,762	84%
Tabasco	1,478,092	555,241	38%
Veracruz	1,250,569	844,661	68%
Yucatán	975,840	859,779	88%
<b>Total</b>	<b>6,944,412</b>	<b>4,798,969</b>	<b>69%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censo de población y vivienda 2010.

Desde la perspectiva de las ciudades (cabeceras municipales) elegibles para el PMU, Tabasco es la entidad que tiene las ciudades con menor población, con tan solo el 38% del total de los municipios donde se ubican, mientras que las ciudades de Yucatán concentran el 88% del total de población total de sus municipios, seguido de Quintana Roo, Chiapas y Guerrero. Dicho de otra forma, las ciudades elegibles concentran la mayor parte de población del municipio debido a que se trata de centros urbanos con alta densidad de población.

En el cuadro 7 se puede observar la relación entre el tamaño de la localidad y la proporción de población que concentran las localidades de la región sur sureste. Es de destacar que las 13 localidades con mayor número de población de la región, entre 100 mil y menos de 1 millón de habitantes, concentran el 56% del total de la población de los municipios en que se ubican y están consideradas como prioritarias para el PMU. Estas localidades son Ciudad del Carmen, Campeche; San Cristóbal de las Casas y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Chilpancingo e Iguala, Guerrero; San Juan Bautista Tuxtepec, Oaxaca; Chetumal y Cancún, Quintana Roo; Villahermosa, Tabasco, Córdoba, Xalapa y Minatitlán, Veracruz; y Mérida, Yucatán. Esta última es la ciudad elegible más grande con 777,615 habitantes en 2010 y una estimada de 949,936 habitantes en el 2020. (CONAPO, 2012)

**Cuadro 7. Número de localidades y población total por tamaño de localidad, 2010**

Tamaño de localidad	Total de localidades	Porcentaje de localidad	Total general	Porcentaje de población
<b>1 a 249 habitantes</b>	7,255	80.17%	211,171	3%
<b>250 a 499 habitantes</b>	669	7.39%	241,635	3%
<b>500 a 999 habitantes</b>	534	5.90%	379,464	5%
<b>1,000 a 2,499 habitantes</b>	405	4.48%	608,414	9%
<b>2,500 a 4,999 habitantes</b>	94	1.04%	316,301	5%
<b>5,000 a 9,999 habitantes</b>	46	0.51%	308,734	4%
<b>10,000 a 14,999 habitantes</b>	9	0.10%	113,255	2%



15,000 a 29,999 habitantes	14	0.15%	311,230	4%
30,000 a 49,999 habitantes	6	0.07%	255,538	4%
50,000 a 99,999 habitantes	5	0.06%	338,108	5%
100,000 a 249,999 habitantes	8	0.09%	1,139,207	16%
250,000 a 499,999 habitantes	2	0.02%	778,332	11%
500,000 a 999,999 habitantes	3	0.03%	1,943,023	28%
1,000,000 y más habitantes	0	0.00%	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>9,050</b>	<b>100%</b>	<b>6,944,412</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censo de población y vivienda 2010.

Por otro lado, el 54% de la población se concentra en localidades de menos de 100 mil habitantes, con el 99% de las localidades de los municipios elegibles de la región sur sureste. Desde esta perspectiva, la selección de las ciudades sin el criterio del tamaño mínimo de 50 mil habitantes abre la posibilidad de beneficiar a un poco más de la mitad de la población ubicada en los municipios elegibles, diversificando el potencial para incidir en las condiciones de inversión en territorios un poco más distantes de los grandes centros urbanos, donde habitualmente se concentra la actividad económica más intensa.

#### 5.1.2 Características demográficas de las ciudades

La conformación social de las ciudades de la región sur sureste tiene características muy particulares asociadas al tipo de población, grado de marginación y rezago social. Es una región donde se concentra la mayor parte de la población indígena, pero también es una zona que tiene los mayores índices de marginación y rezago social, originado, en parte, por la dispersión geográfica de sus comunidades y la escasa o nula infraestructura básica para la atención de las viviendas en materia de energía eléctrica, agua, drenaje, atención a la salud, educación, entre otras.

En el cuadro 8 se observa que, de las 50 ciudades elegibles de la región sur sureste, 14 tienen más del 40% de población indígena y 36 menos de 40% de población indígena. De esta manera, es posible afirmar que en todas las ciudades elegibles hay población indígena, y que esta representa una proporción importante.

**Cuadro 8. Número de localidades (ciudades) por tipo de población, 2010<sup>4</sup>**

Entidad Federativa	Número de localidades según población				
	Total	Indígena	Presencia indígena	Indígena dispersa	Sin información
Campeche	4		4		
Chiapas	4	1	3		
Guerrero	2		2		
Oaxaca	11	5	6		
Quintana Roo	6	2	4		

<sup>4</sup> La clasificación de las localidades indígenas del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) es:

**Localidades indígenas.** Son aquellas donde la población indígena representa al menos el 40% con respecto al total de la población.

**Localidades con presencia indígena.** Son aquellas donde la población indígena representa menos del 40% con respecto al total de la población, pero que tienen 150 o más personas indígenas.

**Localidades indígenas dispersas.** Son aquellas donde la población indígena representa menos del 40% con respecto al total de la población y que tienen menos de 150 personas indígenas.

<b>Tabasco</b>	9		9		
<b>Veracruz de Ignacio de la Llave</b>	9	2	7		
<b>Yucatán</b>	5	4	1		
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>14</b>	<b>36</b>		

Fuente: Elaboración propia con datos de INPI, Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas, 2010.

La presencia de población indígena es diferente en cada entidad federativa, por un lado, estados como Oaxaca y Yucatán tienen la mayor proporción con 41.7% y 25.4% respecto de su población total, respectivamente; mientras que estados como Campeche y Tabasco solo tienen el 4.2% y 2.3% de población indígena, respectivamente, como se puede ver en el cuadro 9. Quintana Roo y Chiapas, también tienen presencia importante, entre 13% y 25 por ciento.

**Cuadro 9. Número de municipios por tipo de población**

Entidad Federativa	Datos de población 2010		
	Total	Indígena	% PI
<b>Campeche</b>	212,739	9,035	4.2
<b>Chiapas</b>	835,613	115,647	13.8
<b>Guerrero</b>	305,719	16,759	5.5
<b>Oaxaca</b>	341,455	142,496	41.7
<b>Quintana Roo</b>	843,762	205,584	24.4
<b>Tabasco</b>	555,241	12,570	2.3
<b>Veracruz de Ignacio de la Llave</b>	844,661	39,026	4.6
<b>Yucatán</b>	859,779	218,560	25.4
<b>Total</b>	<b>4,798,969</b>	<b>759,677</b>	<b>15.8</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de INPI, Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas, 2010

En cuanto al grado de marginación, 9 ciudades de los municipios donde se ubican las ciudades elegibles al PMU tienen alto grado de marginación, 16 medio y 19 bajo. Las que tienen alto grado de marginación son San Juan Guichicovi y Santa María Mixtequilla en Oaxaca; Oluta, Sayula y Soteapan en Veracruz, y Chemax, Tinum e Izamal en Yucatán. Es de destacar que 6 tienen muy bajo grado de marginación, como se aprecia en el siguiente cuadro. Estas ciudades corresponden a Chetumal, Quintana Roo; Villahermosa, Comalcalco y Paraíso, Tabasco; Xalapa, Veracruz y Mérida, Yucatán.

**Cuadro 10. Número de municipios por grado de marginación, 2010**

Entidad Federativa	Municipios por Grado de Marginación 2015					
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Sin dato
<b>Campeche</b>		1	2	1		
<b>Chiapas</b>			3	1		
<b>Guerrero</b>				2		
<b>Oaxaca</b>		2	4	5		
<b>Quintana Roo</b>			3	2	1	
<b>Tabasco</b>				6	3	
<b>Veracruz de Ignacio de la Llave</b>		3	3	2	1	

<b>Yucatán</b>		<b>3</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO, Índice de marginación por entidad federativa y municipio, 2010

En cuanto a rezago social, existe una tendencia similar al grado de marginación, incluso, con menor precariedad ya que 43 de las 50 ciudades tienen muy bajo rezago social, 5 bajo y 2 medio. Éstas últimas que son Soteapan, Veracruz y Chemax, Yucatán. En el cuadro 11 es posible observar el grado de rezago por entidad federativa.

**Cuadro 11. Número de municipios por nivel de rezago social, 2010**

Entidad Federativa	Municipios por Rezago Social 2015				
	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Sin dato
<b>Campeche</b>				4	
<b>Chiapas</b>			1	3	
<b>Guerrero</b>				2	
<b>Oaxaca</b>			1	10	
<b>Quintana Roo</b>				6	
<b>Tabasco</b>				9	
<b>Veracruz de Ignacio de la Llave</b>		1	2	6	
<b>Yucatán</b>		1	1	3	
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>43</b>	<b>0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, Índice de Rezago Social 2010 a nivel localidad.

Un dato relevante de estas ciudades elegibles en el sur sureste de México es la conformación de hogares y su relación con el sexo de la jefatura familiar. En primer lugar, es relevante mencionar que es en las ciudades elegibles de los estados de Quintana Roo, Veracruz y Yucatán donde existen más hogares, con el 18% cada uno del total de municipios elegibles de la región, como se puede ver en el cuadro siguiente.

**Cuadro 12. Número de hogares por jefe o jefa de familia, 2010**

Entidad Federativa	Hogares según Sexo del jefe o la jefa				
	Total	Hombres		Mujeres	
		Hogares	%	Hogares	%
<b>Campeche</b>	55,326	40,161	72.6	15,165	27.4
<b>Chiapas</b>	208,853	150,232	71.9	58,621	28.1
<b>Guerrero</b>	73,553	50,361	68.5	23,192	31.5
<b>Oaxaca</b>	87,807	62,252	70.9	25,555	29.1
<b>Quintana Roo</b>	233,706	176,561	75.5	57,145	24.5
<b>Tabasco</b>	147,593	104,816	71.0	42,777	29.0
<b>Veracruz de Ignacio de la Llave</b>	226,798	149,548	65.9	77,250	34.1
<b>Yucatán</b>	233,420	168,419	72.2	65,001	27.8
<b>Total</b>	<b>1,267,056</b>	<b>902,350</b>	<b>71.2</b>	<b>364,706</b>	<b>28.8</b>

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censo de población y vivienda 2010.

Sin embargo, el número de mujeres que encabezan el hogar es muy reducido en todas las ciudades de las entidades federativas, Veracruz es el estado con mayor participación de mujeres con el 34% del total de hogares, seguido por Guerrero (31%) y Oaxaca (29%). El estado de Quintana Roo es donde existe la menor participación de mujeres encabezando los hogares.

### 5.1.3 Desempeño del Programa de Mejoramiento Urbano

#### Mejoramiento integral de Barrios 2019.

El PMU desde su creación ha tenido cambios en la cobertura de las ciudades donde ha destinado acciones. Particularmente, en el caso de la vertiente de Mejoramiento Integral de Barrios, para la región sur sureste solo estuvo presente en 2019 en las ciudades de Acapulco, Guerrero y Playa del Carmen, Quintana Roo. En estas ciudades se realizaron 49 obras en total, 21 correspondieron a nuevas construcciones, 27 a rehabilitación y una ampliación, como se aprecia en el cuadro siguiente.

**Cuadro 13. Obras de la vertiente Mejoramiento integral de Barrios por tipo, 2019**

Entidad Federativa	Municipios apoyados	Obras apoyadas por tipo			
		Total	Construcción	Rehabilitación	Ampliación
Campeche					
Chiapas					
Guerrero	1	31	9	22	
Oaxaca					
Quintana Roo	1	18	12	5	1
Tabasco					
Veracruz de Ignacio de la Llave					
Yucatán					
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>49</b>	<b>21</b>	<b>27</b>	<b>1</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDATU, Padrón de beneficiarios y obras 2019.

El recurso ejercido durante el 2019 para esta vertiente ascendió a los 407,788,908.10 de pesos, 10% del total de la inversión de este componente. La inversión realizada en la mayor parte de las obras fue menor a los 5 millones de pesos, esto aplicó para el 63% de ellas; en tanto que el 24% estuvo entre 5 y 20 millones de pesos, el 10% entre 20 y 50 millones de pesos y solo una obra supero los 50 millones, como se observa en el cuadro siguiente.

**Cuadro 14. Obras de la vertiente Mejoramiento integral de Barrios por monto de inversión, 2019**

Entidad Federativa	Obras apoyadas por monto				
	Menor a 5 millones	De 5 a 10 millones	De 10 a 20 millones	De 20 a 50 millones	Más de 50 millones
Campeche					
Chiapas					
Guerrero	26	2	2		1
Oaxaca					
Quintana Roo	5	4	4	5	
Tabasco					
Veracruz de Ignacio de la Llave					
Yucatán					

<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>1</b>
--------------	-----------	----------	----------	----------	----------

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDATU, Padrón de beneficiarios y obras 2019.

En el cuadro 15 se observa que la mayor parte de obras apoyadas fueron para infraestructura urbana (27%), las cuales incluyen principalmente la instalación o rehabilitación de calles y drenajes sanitarios; instalaciones deportivas (10%), que incluyen principalmente canchas de futbol, unidades o centros deportivos; espacios públicos (18%), entre los que se encuentran parques recreativos; y educativos (14%), como escuelas primarias, secundarias y bibliotecas públicas.

**Cuadro 15. Obras de la vertiente Mejoramiento integral de Barrios por tipo, 2019**

Entidad Federativa	Obras apoyadas por tipo								
	Centros de Asistencia al Desarrollo Infantil	Centros de Desarrollo Comunitario	Culturales	Deportivos	Educativos	Espacios públicos	Infraestructura urbana	Mercados	Salud
Campeche									
Chiapas									
Guerrero		1		6	7	8	7	1	1
Oaxaca									
Quintana Roo	2	2	1	4		1	6	1	1
Tabasco									
Veracruz									
Yucatán									
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDATU, Padrón de beneficiarios y obras 2019.

El número de beneficiarios totales fue de 7,217 personas de 267 colonias en los 2 estados intervenidos en 2019. La inversión per cápita fue de 163,710.12 pesos en Quintana Roo, mientras que en Guerrero fue de 30,151.17. A pesar de las diferencias en la inversión per cápita entre estos 2 estados, la proporción de beneficiarios hombre-mujer es similar en ambos, donde las mujeres representan 2 terceras partes del total de beneficiados.

**Cuadro 16. Beneficiarios de la vertiente Mejoramiento integral de Barrios por tipo, 2019**

Entidad Federativa	Municipios apoyados	Colonias apoyadas	Beneficiarios por género		
			Total	Hombres	Mujeres
Campeche					
Chiapas					
Guerrero	1	243	5,793	1,862	3,931
Oaxaca					
Quintana Roo	1	24	1,424	497	927
Tabasco					
Veracruz de Ignacio de la Llave					
Yucatán					
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>267</b>	<b>7,217</b>	<b>2,359</b>	<b>4,858</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDATU, Padrón de beneficiarios y obras 2019.

## Mejoramiento integral de barrios 2020 ordinario

Para el año 2020 el componente Mejoramiento Integral de Barrios tiene dos modalidades, la ordinaria y la emergente. La primera corresponde a la ejecución del programa normal con la que se inició el año fiscal en el mes de enero y, la segunda, se refiere a la adecuación que se tuvo en el mes de mayo para responder a las condiciones de la emergencia sanitaria del COVID-19 y donde fueron flexibilizadas las reglas de operación, principalmente para eliminar el límite de tamaño de población.

En el caso del programa normal 2020, de cualquier manera, ya se tenía una expansión de la cobertura hacia los estados de la región sur sureste, a diferencia del 2019, como se aprecia en el cuadro 17, en donde 7 de los 8 estados suman 14 municipios con intervenciones. Solo el estado de Quintana Roo no tiene intervenciones, pero fue el único que si fue apoyado en 2019. En estos municipios se están ejecutando 74 obras, 89% son de construcción, 9% de rehabilitación y 2% de ampliación.

**Cuadro 17. Obras de la vertiente Mejoramiento integral de Barrios por tipo, 2020**

Entidad Federativa	Municipios apoyados	Obras apoyadas por tipo			
		Total	Construcción	Rehabilitación	Ampliación
Campeche	2	10	10		
Chiapas	1	8	8		
Guerrero	1	5	5		
Oaxaca	2	8	8		
Quintana Roo		0			
Tabasco	5	23	20	3	
Veracruz	2	13	11	1	1
Yucatán	1	7	4	3	
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>74</b>	<b>66</b>	<b>7</b>	<b>1</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDATU, Padrón de beneficiarios y obras 2020.

Los estados con mayor número de obras son Tabasco, Veracruz y Campeche, mientras que los que tienen menos obras son Yucatán y Guerrero. Respecto al monto por obra, el 41% de los proyectos tiene un valor unitario entre 20 y 50 millones de pesos, 34% entre 10 y 20 millones y el 12% más de 50 millones de pesos; valores un poco más altos que los ejercidos en 2019. Ver cuadro siguiente.

**Cuadro 18. Obras de la vertiente Mejoramiento integral de Barrios por monto de inversión, 2020**

Entidad Federativa	Obras apoyadas por monto				
	Menor a 5 millones	De 5 a 10 millones	De 10 a 20 millones	De 20 a 50 millones	Más de 50 millones
Campeche		2	3	5	
Chiapas	1		3	3	1
Guerrero			1	3	1
Oaxaca			3	3	2
Quintana Roo					
Tabasco	1	5	7	9	1
Veracruz			4	6	3
Yucatán		1	4	1	1
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>25</b>	<b>30</b>	<b>9</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDATU, Padrón de beneficiarios y obras 2020.

En su conjunto, el monto total invertido en obras en el ejercicio fiscal 2020 es de 814,984,379.41 millones de pesos, siendo Chiapas donde se tiene la mayor inversión con el 19% del total de la región, seguido por Veracruz, con el 18% y Tabasco con el 16 por ciento.

**Cuadro 19. Mejoramiento integral de Barrios  
montos de inversión, 2020**

Estado	Monto de inversión	Porcentaje
Campeche	69,082,449.70	8%
Chiapas	153,538,214.16	19%
Guerrero	113,817,448.84	14%
Oaxaca	108,768,846.80	13%
Quintana Roo	0.00	0%
Tabasco	134,450,117.48	16%
Veracruz	146,780,420.61	18%
Yucatán	88,546,881.81	11%
<b>Total general</b>	<b>814,984,379.41</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDATU, Padrón de beneficiarios y obras 2020.

Finalmente, el tipo de obras financiadas refleja el impacto social que tienen en la población objetivo. El 31% de las obras son de tipo deportivo, entre las que destacan la construcción de módulos y centros deportivos; el 30% espacios públicos como parques, plazas y malecones; el 14% mercados de abasto; el 13% centros de desarrollo comunitario como espacios multiusos; y el 8% culturales como museos, casas de cultura y bibliotecas. Al tratarse de proyecto en ejecución, aun no se cuenta con el número de beneficiarios de cada obra. Ver cuadro siguiente.

**Cuadro 20. Obras de la vertiente Mejoramiento integral de Barrios por tipo, 2020**

Entidad Federativa	Obras apoyadas por tipo								
	Centros de Asistencia al Desarrollo Infantil	Centros de Desarrollo Comunitario	Culturales	Deportivos	Educativos	Espacios públicos	Infraestructura urbana	Mercados	Salud
Campeche		1	2	3		4			
Chiapas		2		3		1	1	1	
Guerrero		1		1	1	1		1	
Oaxaca		1	1	3		2		1	
Quintana Roo									
Tabasco		1	2	7		8		5	
Veracruz	1	3		4		3	1	1	
Yucatán			1	2		3		1	
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>23</b>	<b>1</b>	<b>22</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>0</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDATU, Padrón de beneficiarios y obras 2020.

### **Mejoramiento integral de barrios 2020 versión emergente**

El programa emergente se estableció a partir del 28 de mayo del 2020, por lo que los proyectos aún están en proceso de realización. Lo que se tiene registrado hasta agosto es la ampliación en 2 entidades federativas, como se ve en cuadro 21. Contempla 55 obras en total, 49 en Tabasco y 6 en Chiapas; 53% de rehabilitación y 47% de construcción.

**Cuadro 21. Obras de la vertiente Mejoramiento integral de Barrios por tipo, 2020**

Entidad Federativa	Municipios apoyados	Obras apoyadas por tipo			
		Total	Construcción	Rehabilitación	Ampliación
Campeche					
Chiapas	1	6	4	2	
Guerrero					
Oaxaca					
Quintana Roo					
Tabasco	9	49	22	27	
Veracruz					
Yucatán					
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>55</b>	<b>26</b>	<b>29</b>	<b>0</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDATU, Padrón de beneficiarios y obras 2020 emergente.

Respecto al monto de la inversión por obra, el 56% tiene un valor mayor a los 20 millones de pesos, mientras que el 36% es menor a esa cifra. El presupuesto ejercido para estas 2 entidades asciende a 1,708,527,600.00, de los cuales el 86% corresponde a Tabasco y el 14% restante a Chiapas.

**Cuadro 22. Obras de la vertiente Mejoramiento integral de Barrios por monto de inversión, 2020**

Entidad Federativa	Obras apoyadas por monto					
	Menor a 5 millones	De 5 a 10 millones	De 10 a 20 millones	De 20 a 50 millones	Más de 50 millones	Sin dato
Campeche						
Chiapas		1	1	3	1	
Guerrero						
Oaxaca						
Quintana Roo						
Tabasco	1	6	11	17	10	4
Veracruz						
Yucatán						
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>20</b>	<b>11</b>	<b>4</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDATU, Padrón de beneficiarios y obras 2020 emergente.

El 31% de las obras están destinadas a espacios públicos, el 22% para espacios comunitarios, el 13% para espacios deportivos y un porcentaje similar a este para infraestructura urbana, como se puede apreciar en el cuadro 23.



**Cuadro 23. Obras de la vertiente Mejoramiento integral de Barrios por tipo, 2020**

Entidad Federativa	Obras apoyadas por tipo (Clasificación 2)									
	Centros de Asistencia al Desarrollo Infantil	Centros de Desarrollo Comunitario	Culturales	Deportivos	Educativos	Espacios públicos	Infraestructura urbana	Mercados	Salud	Sin dato
Campeche		2		1		3				
Chiapas										
Guerrero										
Oaxaca										
Quintana Roo										
Tabasco	1	10	2	6		14	7	8		1
Veracruz										
Yucatán										
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>17</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>1</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDATU, Padrón de beneficiarios y obras 2020 emergente.

### Mejoramiento integral de barrios emergente 2021

Uno de los elementos relevantes del PMU es la proyección que se tiene para el 2021, por lo que se presentan los siguientes datos sobre la programación de obras, valor unitario y tipo de uso al que estarán destinadas. En primer lugar, las obras estimadas crecen significativamente, al llegar a 188, 2.5 veces más que el PMU 2020 ordinario y 3.2 veces más que el PMU 2020 emergente. Asimismo, se pasa de 14 municipios a 45, entre El 2020 ordinario y el 2021 emergente.

**Cuadro 24. Obras de la vertiente Mejoramiento integral de Barrios por tipo, 2021 emergente**

Entidad Federativa	Municipios apoyados	Obras apoyadas por tipo				
		Total	Construcción	Rehabilitación	Ampliación	Sin dato
Campeche	4	25	18	5	2	
Chiapas	3	18	13	5		
Guerrero	3	11	2	7	1	1
Oaxaca	14	42	31	11		
Quintana Roo	6	29	22	7		
Tabasco	1	1	1			
Veracruz	9	39	22	16	1	
Yucatán	5	23	15	8		
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>188</b>	<b>124</b>	<b>59</b>	<b>4</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDATU, Padrón de beneficiarios y obras 2021 emergente.

De la misma forma, el monto de las inversiones por obra crece considerablemente al tener un total programado de 1,417,818,564.01, lo cual representa 2.3 veces más que la suma del PMU ordinario y emergente del 2020. Como se ve en el siguiente cuadro, las entidades con mayor presupuesto son Veracruz, con el 25% del total de la región, Oaxaca, con el 23% y Quintana Roo con el 16 por ciento.

**Cuadro 25. Mejoramiento integral de Barrios  
montos de inversión, 2020**

Estado	Presupuesto	Porcentaje
Campeche	486,435,878.00	8%
Chiapas	652,407,533.80	11%
Guerrero	515,175,000.00	9%
Oaxaca	1,316,723,350.19	23%
Quintana Roo	938,024,294.00	16%
Tabasco	44,000,000.00	1%
Veracruz	1,417,818,564.01	25%
Yucatán	410,878,007.00	7%
<b>Total general</b>	<b>5,781,462,627.00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDATU, Padrón de beneficiarios y obras 2021 emergente.

Respecto a los montos por obra, se destaca que el 16% de las obras son superiores a los 50 millones de pesos cada una, 38% entre 20 y 50 millones de pesos y 23% entre 10 y 20 millones. En este sentido, las proyecciones para el 2021 no solo se orientan a incrementar su número, sino para que sean de una magnitud mayor. Como se aprecia en el cuadro siguiente, el 38% está entre 20 y 50 millones, el 16% con más de 50 millones y el 43% restante tiene menos de 20 millones de pesos por obra.

**Cuadro 26. Obras de la vertiente Mejoramiento integral de Barrios  
por monto de inversión, 2021 emergente**

Entidad Federativa	Obras apoyadas por monto					
	Menor a 5 millones	De 5 a 10 millones	De 10 a 20 millones	De 20 a 50 millones	Más de 50 millones	Sin dato
Campeche		6	8	9	2	
Chiapas		3	2	9	4	
Guerrero			1		5	5
Oaxaca	3	12	5	15	7	
Quintana Roo		2	9	15	3	
Tabasco				1		
Veracruz	1	6	8	15	9	
Yucatán		5	10	7	1	
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>34</b>	<b>43</b>	<b>71</b>	<b>31</b>	<b>5</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDATU, Padrón de beneficiarios y obras 2021 emergente.

En el cuadro 27 es posible ver el uso de las obra, donde el 32% está destinado a la construcción y rehabilitación de espacios públicos, entre los que destacan parques, malecones, paradores turísticos, plazas públicas, edificios del Ayuntamiento, mejoramiento urbano, entre otras; el 15% se destina a mercados de abasto; el 12% a infraestructura urbana, como pasos peatonales, calles, callejones, entre otros; y el 14% a espacios deportivos, entre los que destacan unidades deportivas y canchas de beisbol.

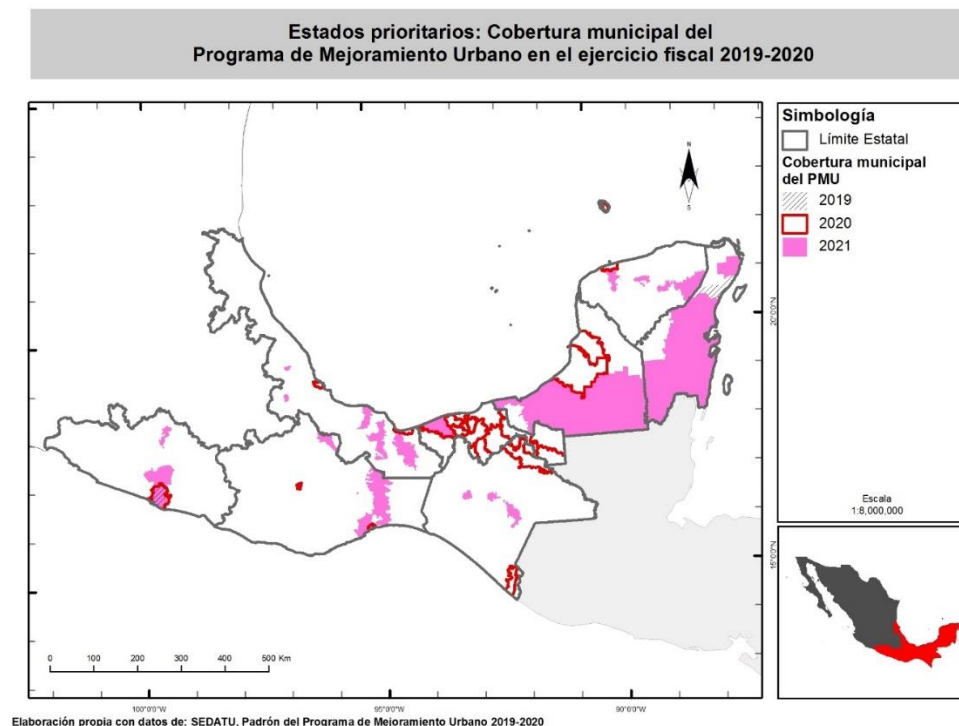
**Cuadro 27. Obras de la vertiente Mejoramiento integral de Barrios por tipo, 2020 emergente**

Entidad Federativa	Obras apoyadas por tipo (Clasificación 2)									
	Centros de Asistencia al Desarrollo Infantil	Centros de Desarrollo Comunitario	Culturales	Deportivos	Educativos	Espacios públicos	Infraestructura urbana	Mercados	Salud	Sin dato
Campeche		1	5	3		6	4	3	3	
Chiapas	1	2		3		8	1	3		
Guerrero				1	1	4	2	2		1
Oaxaca		1	1	6	3	19	6	6		
Quintana Roo		2	7	5		7	2	4	2	
Tabasco								1		
Veracruz	1	5	2	7	1	11	4	5	3	
Yucatán		3	4	2	1	5	4	4		
Total	2	14	19	27	6	60	23	28	8	1

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDATU, Padrón de beneficiarios y obras 2021 emergente.

En resumen, la evolución de la cobertura del programa tiene un incremento estimado para el 2021 tanto en presupuesto, como en número de obras para la región sur sureste. La inversión se destinará principalmente para las ciudades elegibles de los estados de Veracruz, Oaxaca, Quintana Roo y Chiapas.

La cobertura de los años 2019, 2020 del PMU ordinario y emergente se aprecia en el siguiente mapa.



### Regularización y certeza jurídica

Respecto a la vertiente de regularización y certeza jurídica, durante el año 2019 se tuvieron 1,008 acciones en los únicos 2 estados de cobertura en la región sur sureste, que corresponde a Guerrero y Quintana Roo. En Acapulco, Guerrero, se apoyaron 908 procesos de regularización en 114 colonias, de los que el 72% fueron mujeres y el 33% hombres. En el caso de Playa del Carmen, Quintana Roo, el 24% fueron mujeres y el 76% hombres. Es destacarse la alta proporción de mujeres beneficiarias en el caso de Guerrero, a la luz de que regularmente la titularidad de la propiedad no está en mano de las mujeres o como se mostró antes, en cuanto a la jefatura femenina de los hogares que en esta entidad es tan solo del 31.5 por ciento.

**Cuadro 28. Beneficiarios por género de la vertiente Regularización y Certeza Jurídica 2019**

Entidad Federativa	Municipios apoyados	Colonias apoyadas	Beneficiarios por género		
			Total	Hombres	Mujeres
Campeche					
Chiapas					
Guerrero	1	114	908	255	653
Oaxaca					
Quintana Roo	1	1	100	76	24
Tabasco					
Veracruz					
Yucatán					
Total	2	115	1,008	331	677

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDATU, Padrón de beneficiarios y obras 2021 emergente.

### Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial

Se apoyaron 7 proyectos en la región sur sureste en el 2019:

#### Programas de Municipales de Desarrollo Urbano

1. Veracruz, Veracruz.
2. Salina Cruz, Oaxaca.
3. Campeche, Campeche.
4. Othón P. Blanco, Quintana Roo
5. Palenque, Chiapas
6. Ocosingo, Chiapas

#### Programa Metropolitano de Desarrollo Urbano

1. Zona Metropolitana de Mérida.

En tanto que en el 2020 están en proceso otros 7 programas en los estados del sur sureste:

1. Iguala, Guerrero
2. Cárdenas, Tabasco
3. Nacajuca, Tabasco
4. Minatitlán, Veracruz
5. Poza Rica, Veracruz

## 5.2 Evaluación de riesgos del Programa de Mejoramiento Urbano

### 5.2.1 Mejoramiento integral de barrios

#### **Social**

De acuerdo con la revisión de la cobertura de esta vertiente del PMU es posible advertir que los probables impactos **positivos** sean:

- Reducción de las brechas de acceso a bienes y servicios públicos mediante la disponibilidad de infraestructura con la que no se contaba.
- Ampliar las posibilidades para acceder al disfrute de actividades que los grupos en condiciones de vulnerabilidad regularmente tienen negados, como la recreación, el esparcimiento, el descanso y el juego como elemento fundamental para el uso del tiempo libre.
- Fortalecimiento de la vida comunitaria mediante espacios de encuentro y convivencia colectiva.
- Acceso a los derechos culturales.
- Involucramiento de los vecinos en el desarrollo de proyectos públicos como mecanismo de gobernanza, participación y decisión de los acontecimientos del barrio.

Asimismo, no se prevén impactos sociales **negativos**, sin embargo, los riesgos inherentes a proyectos de infraestructura pública son:

- Riesgo de abandono debido a la falta de una participación efectiva de los vecinos y usuarios de las obras, apropiación u uso de las instalaciones y que no respondan a las necesidades de los grupos sociales.
- Riesgo de deterioro y eventual abandono de las instalaciones por falta de presupuesto municipal para su mantenimiento.
- Riesgo de conflicto social o intereses contrapuestos entre diferentes grupos sociales si no se realiza un trabajo comunitario previo.

#### **Ambiental**

De acuerdo con las Reglas de Operación del PMU, en donde se considera que los ODS son una agenda transversal con el objetivo de garantizar el desarrollo en tres dimensiones (social, económica y ambiental), y que con especificación en el Objetivo de Desarrollo 11, en donde se establece que es prioritario en la Agenda 2030, lograr que las ciudades y los asentamientos humanos se caractericen por ser inclusivos, seguros resilientes y sostenibles, deberán de considerarse los objetivos particulares de esta agenda para llevar con éxito y eficacia las acciones del PMU.

De manera específica, las Reglas de Operación destacan la importancia de las metas particulares del ODS 11.6, en el cual se reconoce la necesidad de reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, lo que incluye prestar especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo; así como el ODS 11.a que tiene como meta apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional (Naciones Unidas, 2018) .

Ante este marco transversal de desarrollo, el PMU deberá orientar sus objetivos y sus apoyos al fortalecimiento de estas necesidades ambientales en el desarrollo y proyección

de las ciudades y asentamientos urbanos.

Asimismo, debe de considerarse que las salvaguardias internacionales tienen como objetivo promover acciones de responsabilidad ambiental corporativa, de las cuales se destacan el uso eficiente del agua y la energía; mejorar las prácticas encaminadas a la reducción, la reutilización y reciclaje de desperdicios y materiales; minimizar el consumo y las emisiones sustancias peligrosas, así como brindar un entorno laboral seguro y saludable (BID, 2006).

El Programa deberá de garantizar entonces que las acciones desarrolladas para cada una de sus vertientes, así como las acciones de los apoyos particulares estén definidos por las buenas prácticas de conservación ambiental aplicables a cada actividad. En general, tendrá que garantizar que no existirán impactos ambientales negativos, en cuando estos sean inevitables deberá implementar medidas de mitigación que logren optimizar el beneficio de la obra y establecer medidas de restauración o rehabilitación de los sistemas ambientales que sean impactados de manera negativa.

En concordancia con el ODS 11, el PMU tendría que cumplir con las metas específicas de: a) Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales; b) proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad. Ambas metas particulares tienen una asociación transversal, que busca la disminución de los impactos ambientales negativos en los procesos de mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de ciudades y asentamientos humanos, derivados de las acciones de este Programa.

En ese sentido, los impactos ambientales negativos en la vertiente de Mejoramiento Integral de Barrios en la modalidad de Equipamiento Urbano y Espacio Público, podrían estar asociados al manejo de materiales para la construcción, el manejo de residuos, el control de plagas (fauna nociva), la salud y seguridad comunitarias; así como impactos por el ruido, las vibraciones que se deriven de las actividades relacionadas con la construcción, habilitación, ampliación y renovación de infraestructura urbana. Además, existe el riesgo potencial de la introducción de especies exóticas invasoras que puede ser utilizada en la rehabilitación de zonas verdes urbanas.

Por su parte, para la vertiente de Regularización y Certeza Jurídica únicamente se identifica el riesgo ambiental potencial que se puede derivar del cambio de uso de suelo, lo cual tendría implicaciones como la deforestación y fragmentación de los ecosistemas urbanos. Sin embargo, ya que este tipo de modalidad de apoyo no implica la construcción o creación de espacios públicos, sino que se orienta a un proceso administrativo de regularización catastral, no se identifican otros riesgos ambientales potenciales. Al ser un proceso que no requiere la modificación o perturbación del medio ambiente, no se identifican impactos negativos directos al medio ambiente.

Para la vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial, no se identifican impactos ambientales negativos. Por el contrario, las acciones enfocadas a la planificación urbana están orientados a una serie de impactos ambientales positivos directos en el mediano y largo plazo, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

**Cuadro 29. Impactos ambientales positivos de la vertiente Planeación Urbana Metropolitana y Ordenamiento Territorial**

Actividades	Riesgo	Posibles impactos	Tipo de impacto	Nivel	Probabilidad	Intensidad
Emisión de partículas de los materiales de construcción	Negativo	Contaminación atmosférica producto de la dispersión de las partículas menores de materiales de construcción	Directo	Inicial	Media	Baja
Lixiviación de partículas de materiales de construcción en solución	Negativo	Contaminación de los cuerpos de agua superficiales y subterráneas por la lixiviación	Directo	Acumulativo	Media	Baja
Manejo y disposición inadecuado de residuos peligrosos	Negativo	Mala disposición de residuos peligrosos y contaminación al ambiente inmediato	Indirecto	Acumulativo	Media	Baja
Manejo inapropiado de residuos sólidos urbanos	Negativo	Mala disposición de residuos sólidos urbanos en espacios no diseñados para ello	Indirecto	Acumulativo	Alta	Media
Lixiviación por mala disposición de residuos	Negativo	Contaminación a los acuíferos por lixiviación de residuos sólidos	Indirecto	Acumulativo	Media	Baja
Generación de fauna nociva por mala disposición de residuos	Negativo	Generación de focos de infección y de fauna nociva por mala disposición de residuos	Indirecto	Acumulativo	Media	Baja
Contaminación del aire combustión de hidrocarburos	Negativo	Contaminación atmosférica por quema de combustibles	Directo	Acumulativo	Media	Baja
Perturbación de la avifauna local	Negativo	Alteración de los microambientes urbanos con perturbación a las aves	Directo	Inicial	Media	Baja
Implicaciones en la salud y calidad de vida de la población urbana	Negativo	Contaminación auditiva con posibles impactos negativos a la sociedad	Directo	Inicial	Media	Baja
Uso inapropiado de especies exóticas invasoras	Negativo	Introducción y dispersión de especies vegetales exóticas invasoras	Directo	Inicial	Baja	Baja

Fuente: Elaboración propia, 2020.

## Riesgos

### ***Manejo de materiales para la construcción***

Dentro de las actividades que puedan desarrollarse en la construcción, habilitación, ampliación y renovación de la infraestructura urbana, se identifica que podría existir un

impacto ambiental negativo producto del manejo de materiales cementantes que son empleados en la construcción de infraestructura urbana. En particular, existe el riesgo de contaminación atmosférica producto de la dispersión de las partículas menores de materiales de construcción, de los utilizados comúnmente están: cemento, mortero, yeso y cal. La dispersión de estas moléculas podría generar impactos negativos en el medio ambiente, así como propiciar enfermedades respiratorias en la población. Dada la naturaleza de los materiales, deberá atenderse las indicaciones establecidas en la Norma Oficial Mexicana NOM-025-SSA1-2014. Salud ambiental. Valores límite permisibles para la concentración de partículas suspendidas PM10 y PM2.5 en el aire ambiente y criterios para su evaluación (DOF, 2014; NOM-025-SSA1-2014).

De la misma manera, la fabricación de cemento hidráulico que podría emplearse en las obras de mejoramiento urbano deberá estar alineado con la Norma Oficial Mexicana NOM-040-ECOL-2002, de Protección Ambiental – Fabricación de cemento hidráulico – Límites máximos permisibles de emisión a la atmosfera. Ante esta normatividad, se podrían establecer los criterios para mitigar los impactos ambientales por emisión de partículas, así como de los gases de efecto invernadero producidos en la elaboración de este material (DOF, 2002; NOM-040-ECOL-2002).

Además, la generación de residuos producto de la construcción, o bien, de la demolición de la infraestructura urbana deberá quedar cubierta bajo lo estipulado en la Norma Oficial Mexicana NOM-161-SEMARNAT-2011, que establece los criterios para clasificar los Residuos de Manejo Especial y determinar cuáles están sujetos al Plan de Manejo; el listado de estos, el procedimiento para la inclusión o exclusión a dicho listado; así como los elementos y procedimientos para la formulación de los planes de manejo con la finalidad de dar la mejor disposición a este tipo de residuos (DOF, 2013; NOM-161-SEMARNAT-2011)

Otro posible riesgo en el manejo de materiales para la construcción es la contaminación de los cuerpos de agua superficiales y subterráneas por la lixiviación de soluciones enriquecidas con cementantes, óxidos o sulfatos calcio correspondientes al mal manejo de materiales para la construcción. Ante tal riesgo, deberán considerarse los límites máximos tolerables, establecidos en las normas NOM-001-SEMARNAT-1996, NOM-002-SEMARNAT-1996, NOM-003-SEMARNAT-1997.

### ***Manejo de residuos sólidos.***

Uno de los mayores retos que enfrenta el país es el buen manejo de los residuos. En particular, se proyecta que los riesgos ambientales más importantes en las acciones del PMU, en su vertiente de Mejoramiento Integral de Barrios, será el manejo integral de residuos.

En particular, existen riesgos ambientales potenciales como la contaminación de los espacios urbanos y rurales por una mala disposición de los residuos producidos durante las actividades del programa, los cuales pueden ir desde residuos sólidos domésticos (generados por las cuadrillas de trabajadores) hasta los residuos directos de los materiales de construcción (cartones, plásticos, empaques y otros). Se requiere una planeación adecuada, para la disposición de los residuos sólidos generados por las actividades del Programa, y mitigar la contaminación mediante el uso de rellenos sanitarios municipales.



### ***Residuos peligrosos***

Otro riesgo potencial detectado es la contaminación de los espacios urbanos y rurales por un mal manejo de residuos peligrosos, los cuales podrían ser desde lodos sépticos, lubricantes, combustibles, hidrocarburos asociados a los procesos de asfaltar, así como solventes y pinturas. Las actividades del PMU deberán tener un manejo apropiado de estos residuos peligrosos, ya que la mala disposición de éstos podría derivar en contaminación de suelo y agua, así como propiciar enfermedades en la población. Se requerirá identificar plantas de tratamientos para algunos de estos residuos o, en su defecto, una disposición apropiada en los rellenos sanitarios municipales.

Por último, para la posible contaminación directa al suelo, así como a los mantos acuíferos por lixiviación, se requerirá la disposición de los residuos en un relleno sanitario en el cual se realice la captación y manejo de lixiviados para mitigar este riesgo.

Para cualquiera de estos riesgos ambientales potenciales, deberán de cumplirse las disposiciones oficiales establecidas en la Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003, sobre las especificaciones de protección ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial. Así como, las disposiciones en la NOM-098-SEMARNAT-2002, Protección Ambiental-Incineración de Residuos, Especificaciones de Operación y Límites de Emisión de Contaminantes.

En el caso de los residuos peligrosos, el PMU deberá atender las indicaciones de la NOM-052-SEMARNAT-2005, que establece las características, el procedimiento de identificación, clasificación y los listados de los residuos peligrosos. Cuando los residuos requieran un manejo, se deberá atender las indicaciones establecidas en la NOM-161-SEMARNAT-2011.

### ***Control de plagas (fauna nociva).***

Otro riesgo potencial a las acciones del PMU es que la mala disposición de los residuos sólidos resulta un factor determinante para la creación de focos de fauna nociva, incluyendo animales domesticados en situación de calle como perros y gatos; así como otros mamíferos menores. Además, estos focos de fauna nociva pueden propagar el crecimiento de insectos como cucarachas, chinches, piojos, moscas y mosquitos.

De existir potencialidad de que este riesgo ambiental y de salud pública se presente, deberán atenderse las especificaciones dadas en la NOM-032-SSA2-2010 para la vigilancia epidemiológica, prevención y control de las enfermedades transmitidas por vector. Para los fines de comprensión del riesgo y de la interpretación de la norma, se entiende como fauna nociva a los animales domésticos o silvestres que pueden ser reservorios de vectores y/o de agentes causales de enfermedades. Así mismo, para evitar este riesgo biológico y de salud pública deberán atenderse las normas sobre manejo de residuos, presentados en la sección anterior.

### ***Salud y seguridad comunitaria.***

Respecto a la salud y seguridad comunitaria, el principal riesgo ambiental detectado es la contaminación atmosférica directa por la quema de hidrocarburos asociadas al funcionamiento de las maquinarias empleadas en los procesos de construcción, rehabilitación o ampliación de infraestructura urbana. El exceso de emisiones podría concentrar una mala calidad del aire en el momento, así como la disposición de partículas

en los alrededores. Eventualmente, la quema de hidrocarburos podría generar malestares respiratorios en la población.

Al respecto, es necesario atender las siguientes normas:

- NOM-085-SEMARNAT-2011, respecto a la contaminación atmosférica-niveles máximos permisibles de emisión de los equipos de combustión de calentamiento indirecto y su medición (DOF, 2015a; NOM-085-SEMARNAT-2011).
- NOM-041-SEMARNAT-2006, Que establece los límites máximos permisibles de emisión de gases contaminantes provenientes del escape de los vehículos automotores en circulación que usan gasolina como combustible (DOF, 2015b; NOM-041-SEMARNAT-2006).
- NOM-045-SEMARNAT-2017, sobre protección ambiental, vehículos en circulación que usan diésel como combustible, límites máximos permisibles de opacidad, procedimiento de prueba y características técnicas del equipo de medición.

### ***Ruido y vibraciones (contaminación acústica).***

Otros riesgos ambientales detectados, que podrían provenir de las actividades de construcción, habilitación, ampliación y renovación de la infraestructura urbana, son las alteraciones acústicas por el uso de maquinaria pesada, ya que podría ser elemento negativo en la conducta de diferentes especies de aves, provocando una alteración en la distribución de las aves en el corto plazo.

Así mismo, la contaminación acústica por el uso de maquinaria podría ocasionar en la población desde molestia y estrés, hasta posibles daños físicos al oído y otros efectos nocivos en la salud.

Para que el PMU mitigue este riesgo potencial, deberá de atender lo estipulado en la NOM-079-ECOL-1994, que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de los vehículos automotores nuevos en planta y su método de medición (DOF, 1995; NOM-079-ECOL-1994).

### ***Introducción de especies exóticas invasoras.***

En las acciones y obras de ampliación, habilitación o construcción apoyadas por el PMU, deberá considerarse en las actividades que impliquen la reforestación de espacios públicos urbanos, el uso de especies nativas que no comprometan las interacciones biológicas de la microrregión. De acuerdo con la *Ley General de Vida Silvestre*, una especie exótica invasora, es "...aquella especie o población que no es nativa, que se encuentra fuera de su ámbito de distribución natural, que es capaz de sobrevivir, reproducirse y establecerse en hábitat y ecosistemas naturales que amenaza la diversidad biológica nativa, la economía o la salud pública." (DOF. 2015c).

Para reducir los riesgos de introducción de alguna especie exótica invasora, se tendrá que consultar y cumplir las restricciones de uso de las especies catalogadas, establecidas las normas NOM-026-FITO-1995 y NOM-005-FITO-1996. Así mismo, se deberá restringir el uso de las especies mencionadas en la Lista de las Especies Exóticas Invasoras para México (DOF, 2016).

Si bien las acciones de rehabilitación, construcción o ampliación de espacios públicos urbanos que requieren reforestación están proyectadas para tener impactos positivos, deberá atenderse la normatividad para reducir los riesgos ambientales en el ámbito de introducción de especies exóticas invasivas.

### ***Seguridad e higiene para los trabajadores***

Las condiciones de seguridad e higiene en el ambiente de trabajo para actividades de la construcción es una de las que presentan mayores riesgos, por lo que se deberá verificar el cumplimiento con la norma NOM-030-STPS-2009 de la secretaria del trabajo. Se deberá prever acciones preventivas para la reducción de accidentes en el centro de trabajo, identificar las condiciones peligrosas o inseguras, así como los agentes que puedan modificar el ambiente de trabajo. Una capacitación deficiente sobre medidas de seguridad e higiene puede tener efecto directo en la prevención de accidentes; la falta de seguimiento sobre la salud de los trabajadores puede tener consecuencias sobre la frecuencia de incapacidades y la disposición y uso correcto de equipo de protección personal sobre accidentes.

### **Recomendaciones.**

- Verificar que los prestadores de servicios cumplan con las medidas de seguridad e higiene de los trabajadores involucrados en el contexto del COVID-19.
- Atender las Leyes y Reglamentos correspondientes a la protección del medio ambiente que apliquen, de acuerdo con las acciones de construcción, habilitación, ampliación y renovación de infraestructura urbana.
- Considerar a las instituciones de protección ambiental municipales y estatales para alinear las reglamentaciones de protección ambiental en el ámbito de obras urbanas.
- Verificar que los servicios de recolección y limpia cuenten con espacios apropiados para la disposición de residuos sólidos urbanos. En el caso del manejo de residuos peligrosos, atender los protocolos federales.
- Brindar acompañamiento y monitoreo de la disposición de residuos sólidos, para garantizar el buen manejo de éstos.
- Las obras relacionadas con esta vertiente deberán realizarse en horarios en los cuales se logre mitigar la alteración ambiental urbana, sobre todo, en los aspectos de quema de combustibles y emisión de contaminación auditiva y vibraciones.

### **5.2.2 Regularización y certeza jurídica**

#### **Social**

La vertiente de Regularización y certeza jurídica tiene una proyección de posibles impactos **positivos** en la legalización de la tenencia de la tierra, así como en garantizar la seguridad patrimonial a las personas que sean beneficiadas con el apoyo de este Programa. Sin embargo, deberá de garantizarse que los lotes regularizados no sean objeto de un cambio de uso de suelo para evitar riesgos en el medio ambiente. Los impactos positivos previsibles de esta acción son:

- El acceso de las mujeres al derecho a la propiedad ya que existe un porcentaje amplio de beneficiarias a la titulación de sus casas y lotes.
- Certeza legal de la propiedad como un derecho que disminuye la pobreza patrimonial de las poblaciones en entornos urbanos e indígenas.
- Activar la capacidad de financiamiento mediante la certeza legal del patrimonio basado en la propiedad de los bienes inmuebles.
- Incrementar la plusvalía de los bienes patrimoniales de las familias con rezago social y de vivienda.

- Acceso a otros servicios como drenaje, agua, energía, telefonía e internet, cuando se tiene regularizada la propiedad.
- Acceso a otros programas de gobierno y financiamiento.

Los **riesgos** asociados a la intervención son:

- Incremento en el costo predial si se re tabula el valor catastral de la propiedad.
- Ampliar la brecha de acceso a servicios que pueden estar disponibles en la colonia o barrio, pero no se tenga capacidad de pago para acceder a ellos.

### **Ambiental**

Las actividades de la vertiente de Regularización y Certeza Jurídica no tienen un impacto negativo en el medio ambiente, ya que son procesos administrativos de certificación de lotes. Sin embargo, deberá considerarse el riesgo que esta regularización propicie en el cambio de uso de suelo y que esto derive en la fragmentación de los microhábitats urbanos. En lo social, se proyectan únicamente impactos positivos, ya que el tener certeza jurídica de la posesión de la tierra permite la regulación de los espacios urbanos y legaliza la administración pública de los propietarios.

A continuación, se presentan algunos de los riesgos detectados en la ejecución de las acciones de regularización y certeza jurídica de lotes:

**Cuadro 30. Riesgos de la vertiente de Regularización y Certeza Jurídica**

Actividades	Riesgo	Posibles impactos	Tipo de impacto	Nivel	Probabilidad	Intensidad
<b>Cambio de uso de suelo y desequilibrio ecológico</b>	Negativo	El cambio de uso de suelo podría derivar en procesos de fragmentación ambiental, deforestación y pérdida de especies nativas o protegidas.	Indirecto	Acumulativo	Media	Baja

### **Riesgos**

#### ***Cambio de uso de suelo y desequilibrio ecológico***

De acuerdo con las Reglas de Operación del PMU, en todas sus vertientes, los sitios donde se pretende recibir algún tipo de apoyo del Programa no deben estar ubicados en zonas de reservas ecológicas, áreas de riesgo, zonas arqueológicas, áreas de valor ambiental o áreas naturales protegidas.

De esta manera, las acciones de mejoramiento urbano del Programa deben descartar el apoyo a todos aquellos sitios que se ubiquen en las zonificaciones de protección arriba mencionadas, para reducir los riesgos de cambio de uso de suelo y las implicaciones en el medio ambiente, por ejemplo, deforestación, tala ilegal, fragmentación de los ecosistemas naturales o pérdida de especies protegidas por deforestación.

Para fines normativos, el PMU hace mención de que éste se enmarca bajo los principios del artículo de 3 de la Ley de Planeación en donde se establece que la "...planeación

nacional de desarrollo, la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Por lo cual, los involucrados en el proceso de ejecución de acciones del Programa, deberán de cumplir las responsabilidades enmarcadas en dicha Ley, evitando el perjuicio al medio ambiente incluyendo los cambios de uso de suelo cuando estos sean de conservación”. (DOF. 2018c)

Así mismo, para fines de la normatividad del PMU, los involucrados deberán cumplir con el artículo 23 de Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en el cual se establece que, “Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:

- I. Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio.
- II. En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de estos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva.
- III. En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental.
- IV. Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental.
- V. Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos.
- VI. Las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable.
- VII. El aprovechamiento del agua para usos urbanos deberá incorporar de manera equitativa los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice.
- VIII. En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población.
- IX. La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida.
- X. Las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la esfera de su competencia, deberán de evitar los asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se

expongan al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático” (LGEEPA, 2018).

Por último, y atendiendo al Artículo 28 de la LGEEPA, las acciones y obras que se desarrollen con apoyos del PMU, deberán cumplir con la evaluación de impacto ambiental. De acuerdo con este artículo, “La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

- I. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos.
- II. Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica.
- III. Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear.
- IV. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos.
- V. Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración.
- VI. Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas.
- VII. Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas.
- VIII. Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros.
- IX. Obras y actividades en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales.
- X. En el caso de actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias se estará a lo dispuesto por la fracción XII de este artículo.
- XI. Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación.
- XII. Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas.
- XIII. Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente” (LGEEPA, 2018).

Si bien las obras y acciones del PMU están orientados a obtener impactos positivos, deberán atender la legislación y normatividad mencionada, para reducir los riesgos ambientales, en materia de cambio de uso de suelo y deterioro ecológico.

#### **Recomendaciones.**

- Atender con minucia lo establecido en el artículo 3 de la Ley de Planeación.
- Atender las obligaciones y responsabilidades establecidas en el artículo 27 Constitucional, en el rubro de tenencia de la tierra.
- Alinear las actividades de regularización de lotes con lo establecido por los artículos 23 y 27 de la LGEEPA.

- Deslindar los lotes que serán regularizados de cualquier política de conservación ambiental, pertenencia Áreas Naturales Protegidas o Sitios Arqueológicos.
- Evitar la conversión de uso de suelo, sobre todo cuando los lotes regularizados tengan vocación de conservación o forestal.

El Programa de Mejoramiento Urbano deberá de garantizar que los posibles impactos positivos de las regularizaciones de lotes, no genere riesgos ambientales en el corto y mediano plazo.

### 5.2.3 Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial

Para la vertiente 3, desde el punto de vista social y ambiental, se han identificado diferentes riesgos y posibles impactos (positivos y negativos), que deberán ser tomados en consideración a la hora de seleccionar y trabajar en los instrumentos de los municipios seleccionados. Se destaca que la vertiente 3 presenta la particularidad de no tener riesgos o posibles impactos directos vinculados con su desarrollo. Los riesgos e impactos identificados son indirectos, vinculados con un adecuado o deficiente desarrollo e involucramiento social.

Cuadro 31. Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial		
Social		
Riesgos indirectos	Proceso de Desarrollo del Instrumento de planeación.	Proceso de aprobación e implementación del instrumento de planeación.
	No tomar en consideración instrumentos de planificación existentes y vigentes.	No tomar en consideración las solicitudes y peticiones en el proceso de audiencias públicas.
	No desarrollar un proceso de participación amplio e incluyente.	No contar con las capacidades institucionales para la implementación del instrumento de planeación.
	No contar con la participación institucional a escala estatal y municipal como parte integral del proceso.	No considerar la actualización del instrumento según las necesidades del territorio.
	No establecer un Sistema de seguimiento y gestión.	
Impactos posibles	Negativos	Positivos
	No se contemplan	Involucramiento y empoderamiento de la población en la toma de decisiones en sus territorios.
		Mecanismos que permiten la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad.
		Impulso de la transparencia y acceso a la información pública.
Ambiental		
Riesgos indirectos	No priorizar el desarrollo del instrumento de planeación como referente para las vertientes 1 y 2.	
Impactos posibles	Negativos	Positivos
	Impacto indirecto sobre los activos ambientales del territorio (sin directrices de conservación o creciente futuro) en caso de no generar mecanismos que garanticen el cumplimiento de los instrumentos de planeación.	Un marco instrumental para el crecimiento futuro.
		Una ciudad y territorios bien planificados, genera espacios bien preparados.
		La planificación mitiga el impacto.
		Una buena planificación territorial y urbana impacta positivamente la economía local.

		Una perspectiva territorial más amplia ayuda a las ciudades a alcanzar economías de escala.
		Planificación y continuidad de estrategias sostenibles en el tiempo.
		Planificar es más efectivo y económico que mitigar los problemas.

Fuente: Elaboración propia 2020.

Otro aspecto relevante son las recomendaciones para que los posibles impactos positivos tengan mayores alcances y beneficios. Además de la recomendación global de poder priorizar el desarrollo de esta vertiente, entendiéndose como el punto de partida para identificar sectores idóneos para el crecimiento de los asentamientos humanos, elemento fundamental para las vertientes 1 y 2.

## Social

### • Riesgos

Después de analizar el marco legal nacional, el alcance de las vertientes y sus respectivos marcos de referencia se destacan los riesgos e impactos posibles desde el punto de vista social para la vertiente de planeación urbana, metropolitana y ordenamiento territorial.

Los riesgos se presentan y desglosan desde la lógica secuencial del mismo proceso de planeación (desarrollo, aprobación e implementación del instrumento). Es importante destacar que los riesgos identificados no son directamente vinculados a los instrumentos, son riesgos posibles en caso de no generar las bases sociales y técnicas necesarias para el buen desarrollo de los procesos de planeación urbana y territorial.

### En el proceso de Desarrollo del Instrumento de Planeación.

#### ***No tomar en consideración instrumentos de planificación existentes y vigentes.***

A nivel nacional y, en particular, en la región sur sureste se ha invertido en el desarrollo de instrumentos de planeación a escala estatal, metropolitano, municipal y local, con la finalidad de orientar el desarrollo de los territorios. Este marco instrumental existente debe formar parte de la base de partida de los instrumentos de planeación por desarrollar.

De no tomar este elemento en consideración, se corre el riesgo de contar con instrumentos que no contemplan lineamientos o principios de escalas mayores (estatales) o pasar desapercibidas herramientas territoriales existentes en municipios colindantes y no responder a la visión del estado o región de la cual forman parte.

Otra manifestación de riesgo es, contar con un instrumento que no toma en consideración las lecciones aprendidas en el territorio y el “camino recorrido” por parte de los habitantes, técnicos y autoridades municipales, elemento que enriquece los procesos de planificación territorial.

#### ***No desarrollar un proceso de participación amplio e incluyente.***

Este elemento ha sido resaltado a lo largo del documento, según lo establecido por tratados internacionales, legislación nacional y local, es mandatorio que los instrumentos de planificación territorial en todas sus escalas se desarrollen de manera participativa amplia e incluyente, que garantice no dejar a nadie atrás.



Este riesgo se puede presentar cuando se generan instrumentos de planificación poco transparentes, que no manifiestan la voluntad de la población, y que dejan de lado las verdaderas necesidades de la población local.

No garantizar la inclusión y la equidad en los procesos de participación deriva en instrumentos alejados de la realidad territorial, carentes de identidad y reconocimiento social derivando en la poca o nula apropiación por parte de la población, siendo este un elemento fundamental para la posterior implementación del instrumento.

***No contar con la participación institucional a escala estatal y municipal como parte integral del proceso.***

La participación e inclusión institucional en el desarrollo del instrumento de planeación es vital para el proceso. En ese sentido, es importante construir de manera conjunta entre los diferentes niveles de gobierno, espacios de empoderamiento, decisión y responsabilidad compartida de la gestión del territorio. Mitigar este riesgo, incentiva la posterior implementación y puesta en marcha del instrumento. En este sentido, es necesario incluir y empoderar, en este caso, a la autoridad local a la hora del desarrollo del proceso, además de fortalecer o generar capacidades locales que garanticen el reconocimiento de las necesidades de la población y el trabajo conjunto con la comunidad para la gestión del territorio.

***No establecer un sistema de seguimiento y gestión.***

El sistema de seguimiento y gestión del instrumento de planificación territorial o urbana se entiende como el conjunto de procesos definidos y desarrollados normativamente para “generar de forma continua y sistemática información” sobre la implementación de un plan durante el periodo de ejecución del mismo y, por tanto, establecer un control y valoración de resultados sobre dicha ejecución con el fin de controlar e informar de imprevistos o posibles correcciones necesarias (Benabent, 2014:130).

Por lo tanto, establecer (de manera participativa y apropiando a los actores institucionales) un sistema de monitoreo y seguimiento vinculado al instrumento es un punto de partida para garantizar la implementación del proceso de planificación.

Este mecanismo de seguimiento y gestión, al involucrar idealmente a todos los actores, permite conformar un deseable sistema de gobernanza territorial para la evaluación y gestión de los instrumentos. En consecuencia, resulta de gran relevancia el grado de interconexión en red de los diferentes elementos normativos, los organismos e instituciones, así como de los actores territoriales que constituyen el sistema de gobernanza territorial.

***Proceso de Aprobación del Instrumento de Planeación.***

No tomar en consideración las solicitudes y peticiones en el proceso de audiencias públicas. La fase de audiencias o vistas públicas se desarrolla una vez que culmina el proceso técnico y participativo de elaboración del instrumento de planificación, y antes de comenzar el proceso administrativo e institucional de aprobación por parte de la autoridad local o estatal, publicación en el diario oficial y entrada en vigor del instrumento.

Tomar en consideración las solicitudes, peticiones o sugerencias de modificaciones en la instancia de audiencias públicas, además de fortalecer la participación ciudadana e incentivar la inclusión, garantiza un instrumento que corresponde a las necesidades de la población y fortalece la institucionalidad mediante el establecimiento de lazos de confianza (sociedad-institución).

## **En el proceso de Implementación del Proceso de Planeación.**

### ***No contar con las capacidades institucionales para la implementación del instrumento de planeación.***

El desarrollo de capacidades tiene que ver con facilitar y fomentar procesos de transformación o cambio, mediante los cuales individuos, organizaciones y sociedades desarrollan sus habilidades, tanto individual como colectivamente, para realizar funciones, resolver problemas, y establecer y alcanzar sus propias metas (Hough, 2006).

El éxito en el desarrollo e implementación de instrumentos de planificación territorial depende, en gran medida, de las capacidades de los actores e instituciones involucradas. Por lo que se sugiere integrar procesos de fortalecimiento de capacidades locales al propio proceso de desarrollo del instrumento (aprender haciendo) teniendo como premisa que el fortalecimiento de capacidades es un eje transversal en el éxito de la vertiente 3.

El desarrollo de capacidades debe considerar diferentes niveles (estatal y municipal) y se debe plantear como una estrategia que se centre en desarrollar equipos de proyecto competentes, capaces de trabajar efectiva y eficientemente con partes interesadas clave y con la participación de las comunidades locales.

### ***No considerar la actualización del instrumento según las necesidades del territorio.***

La práctica de la evaluación debería ser entendida por los gobiernos locales, estatales y nacionales, como un insumo fundamental en la toma de decisiones. La evaluación tiene dos objetivos: por un lado, controlar el buen desarrollo de los procedimientos previstos y, por otro, permitir la detección de problemas para poder realizar los ajustes necesarios a tiempo. Se trata de realizar un seguimiento o monitoreo a las actividades de implementación de un instrumento (insumos, recursos, cronograma, realizaciones, resultados, etc.). Este tipo de evaluación puede ser de carácter continuo o periódico (semestral, anual, quinquenal), y puede ser realizado por personal de la misma administración –control interno– o por los grupos externos como en los casos de la interventoría o de la veeduría.

La evaluación continua tiende a ser más amplia que el monitoreo por ser concebida como un instrumento que suministra información permanente para ajustar continuamente, tanto los objetivos como los medios y los procesos de un instrumento de planeación.

Una característica básica de la planificación es su revisión y actualización continuada. Aunque el proceso culmina normalmente con la aprobación consensuada de un documento con las líneas estratégicas y las acciones que se han de desarrollar, hay que destacar que desde el instante de su misma aprobación empieza ya su revisión. De igual manera, es importante resaltar el carácter circular de la planificación territorial y urbana.

La implementación y desarrollo de las acciones va seguida de la etapa de evaluación, revisión y actualización, a partir de la cual se puede iniciar de nuevo el proceso global de elaboración del plan. En ese sentido; es evidente que se requiere un conocimiento certero del territorio, y una evaluación continua de la ejecución de lo planeado, aspecto que se hace cíclico en el proceso de administración del territorio.

### **Impactos posibles.**

- *Negativos*

Después de la identificación de riesgos, y tomando en consideración que los instrumentos se desarrollan apegados a los mecanismos y normas establecidas por la SEDATU, se

concluye que el desarrollo de la vertiente 3 no generará en el territorio posibles impactos sociales de carácter negativo. Por el contrario, la generación e implementación de instrumentos de planeación garantizan que se minimicen los impactos sociales derivados de la mala gestión urbana, metropolitana y territorial.

- *Positivos*

Los posibles impactos positivos desde el punto de vista social, derivados de un proceso de planificación territorial son amplios, se traducen en el involucramiento y empoderamiento de la población en la toma de decisiones en sus territorios.

El desarrollo e implementación de los instrumentos de planeación propicia mecanismos que permiten la participación ciudadana, en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad; con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia.

Otro impacto positivo es el impulso de la transparencia y acceso a la información pública como garantía de que las personas puedan participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio.

La participación ciudadana ha sido reconocida como un derecho humano fundamental,<sup>5</sup> que establece la legitimidad de ser parte de la toma de decisiones de los asuntos públicos. Para potenciar estos posibles impactos positivos se recomienda incorporar lo establecido según la (CEPAL, 2015), que toda estrategia de participación ciudadana en un proceso de planificación debe enmarcarse en un conjunto de principios, los cuales proveen una orientación estratégica al momento de tomar definiciones metodológicas sobre cómo organizar el proceso de participación, estos principios son:

1. Principio de transparencia y acceso a la información.
2. Voluntariedad.
3. No exclusión.
4. Equidad.
5. Reconocimiento y respeto por la diversidad.
6. Receptividad.

A su vez, la presencia de pueblos indígenas en un proceso de planificación territorial y urbana exige que se considere el marco jurídico de los derechos de pueblos y comunidades indígenas. Si bien los territorios sujetos de planificación pueden ser abordados desde una perspectiva material (como espacios geográficos concretos), también pueden ser vistos desde una perspectiva simbólica, como representación consciente de una determinada cultura (CEPAL, 2015).

---

<sup>5</sup> La participación como derecho humano se encuentra consagrada en el Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que establece: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país". La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto."

Estos lineamientos son compatibles con las políticas de salvaguardia de consulta, participación y acceso a la información.

En ese sentido con el objeto de relacionar la importancia del Convenio 169 de la OIT con los procesos de planificación participativa, el artículo 7 de dicho convenio establece: “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación, y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente” ... “Los resultados de estos estudios deberán ser consideradas como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas” (OIT, 1989).

También, a modo de recomendación, se presenta una estrategia general de participación ciudadana planteada por la CEPAL para que pueda servir de guía orientativa

Imagen 4. Estrategia de participación ciudadana

Etapas de la estrategia	Objetivos
Preparatoria	Los objetivos de esta etapa son conformar el equipo técnico que llevará adelante la estrategia de participación ciudadana para el instrumento de gestión pública seleccionado.
Evaluación estratégica	Esta etapa tiene por objetivo realizar un análisis político estratégico del contexto en el cual se realizará la estrategia de participación analizando en forma temprana y específica los siguientes elementos: (i) situación general antes de la estrategia de participación ciudadana. (ii) territorio involucrado (iii) los actores clave, (iv) potenciales conflictos, (v) plazos disponibles, y (vi) demandas por participación existentes.
Elaboración estrategia de participación ciudadana	El objetivo de esta etapa es elaborar la estrategia de participación ciudadana tomando en consideración las oportunidades y amenazas identificadas en la etapa anterior.
Aprobación estrategia de acuerdo a procedimientos existentes	El objetivo de esta etapa es aprobar la estrategia de participación ciudadana en las instancias formales que corresponda de forma de garantizar su viabilidad política, técnica y presupuestaria.
Implementación de la estrategia de participación ciudadana	El objetivo de esta etapa es implementar la estrategia de participación ciudadana de acuerdo a las definiciones realizadas en las etapas anteriores.
Incorporación de propuestas con factibilidad política, técnica y económica	El objetivo de esta etapa para un nivel consultivo será la de incorporar aquellas propuestas recogidas durante la implementación de la estrategia de participación que aporten al mejor logro de los objetivos del instrumento de gestión pública que fue objeto de la participación y que sean viables en términos políticos, técnicos y económicos.
Acuerdo sobre los cambios a incorporar	El objetivo de esta etapa para un nivel decisorio es lograr que la institución pública y las personas y grupos participantes lleguen a un acuerdo sobre los cambios a incorporar al instrumento de gestión pública en cuestión para el mejor logro de sus objetivos.
Evaluación, seguimiento y rendición de cuentas estrategia de participación ciudadana.	El objetivo de esta etapa es realizar una evaluación de resultados al término de la implementación de la estrategia de participación ciudadana que permita conocer sobre el nivel de cumplimiento de los objetivos, actividades, resultados esperados y establecer lecciones aprendidas.

Fuente: (CEPAL, 2015)

### Ambiental

- **Prevencion de Riesgos**

**La vertiente de planeación debe ser un referente para las las vertientes 1 y 2 para potenciar sus impacatos positivos y prevenir riesgos.**

Los instrumentos de planeación son una guía esencial para la toma de decisiones en el territorio. De acuerdo con lo establecido por la LGAHOTDU, **un PMDU debe señalar las acciones específicas** necesarias para la conservación, **mejoramiento** y crecimiento **de los centros de población** y **establecerá la zonificación** correspondiente, igualmente deberá especificar **los mecanismos** que permitan la instrumentación de sus principales proyectos, tales como la constitución de reservas territoriales, construcción de infraestructura, equipamiento, servicios, **suelo** servido, vivienda, **espacios públicos**, entre otros.

Se recomienda que, de las acciones de mejoramiento urbano consideradas en el PMU (mejoramiento de barrios y equipamientos, titulación de tierras y programas de desarrollo municipal) la **generación de instrumentos de planeación** debería tomar protagonismo y **prioridad**, dado que, de los propios programas de planeación a escala metropolitana, municipal y local saldrán las directrices y orientaciones (desarrolladas de manera técnica y participativa) que **permitan generar inversiones en equipamiento urbano y titulación de tierras en los sitios adecuados** según las características territoriales y priorizados según las necesidades de la población, evitando de esta manera, desde la selección de los proyectos, posibles impactos ambientales y sociales.

Por consiguiente, y para fundamentar la importancia de la planificación urbana en sus diferentes escalas, se establecen las variables en las que un instrumento de planeación tiene incidencia, para evitar riesgos y problemas ambientales en el territorio y para ser la base para determinar la pertinencia de proyectos y acciones de mejoramiento urbano, tal y como se puede observar en el cuadro 32.

**Cuadro 32. Variables determinantes en un proceso de planificación urbana**

En términos generales, el proceso de planeación deberá considerar las siguientes fases	Variables determinantes del Ordenamiento Territorial y Urbanismo	Posibles herramientas y estrategias derivadas
1. Antecedentes. 2. Diagnóstico. 3. Diagnóstico integrado. 4. Pronóstico y escenarios futuros. 5. Diagnóstico ciudadano. 6. Imagen objetivo. 7. Estrategia para el desarrollo urbano. 8. Instrumentación. 9. Evaluación y seguimiento.	Recursos naturales	- Identificación de áreas prioritarias para la conservación - Identificación de Áreas con cobertura vegetal al interior de la ciudad y sus condiciones de acceso y conservación. - Estrategias de protección y conservación ambiental para las áreas prioritarias - Estrategias para Corredores con potencial de rescate, recuperación o cuidado de recursos naturales tales como cuerpos de agua, zonas costeras, parques lineales, etc.
	Uso del suelo	- Propuesta de zonificación primaria - Propuesta de zonificación secundaria - Identificación de áreas de alta vulnerabilidad. - Tenencia de la tierra
	Asentamientos humanos	- Identificación de condicionantes al desarrollo urbano - Estrategia de crecimiento sostenible de los asentamientos humanos - Identificación de zonas potenciales para el crecimiento de los asentamientos humanos. - Priorización de zonas para mejoramiento barrial - Estrategias de viviendas
	Sistema social	- Identificación de la población vulnerable - Necesidades de la población vulnerable y en rezago social

	Sistema productivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación de zonas con potencial para el desarrollo de sistemas productivos.</li> <li>- Estrategias de fortalecimiento y puesta en valor de los sistemas productivos</li> </ul>
	Infraestructura y equipamientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategia de manejo sostenible del agua</li> <li>- Estrategias de manejo de desechos sólidos</li> <li>- Estrategias de mejoramiento vial y de sistemas de transporte</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia 2020.

A modo de conclusión, es importante consolidar la idea de que la planificación territorial y urbana debe de ser una prioridad del estado y un punto de lanza para la identificación de acciones concretas en el territorio y las ciudades, para garantizar la idoneidad en la ubicación y temporalidad de las acciones, en este caso de mejoramiento urbano. Sería un riesgo que la planeación urbana, metropolitana y de ordenamiento territorial no se visualice como una prioridad para determinar la factibilidad económica, ambiental y social de proyectos de mejoramiento de barrios y titulación de tierras.

### Impactos posibles

- **Negativos.**

No se identifican posibles impactos negativos directos vinculados a la vertiente 3, los posibles impactos son indirectos y están relacionados con la necesidad de generar nuevos mecanismos de planeación que garanticen ser una herramienta de toma de decisiones para que realmente mejoren la calidad de vida de las personas del sur sureste de México.

Las condiciones actuales en el sur sureste<sup>6</sup>, dan pautas claras de la necesidad de repensar la manera en cómo se ha manejado el territorio y las ciudades, existe la necesidad de generar nuevos mecanismos de planeación que garanticen la puesta en marcha de nuevas estrategias para mejorar la calidad de vida de la población; una de estas podría ser, visualizar a la planificación urbana como una herramienta de toma de decisiones que coadyube a revertir los impactos negativos en el territorio.

De Mattos (2005) destaca la problemática planteada en esta premisa, la planificación no ha sido del todo exitosa y muestra de ello es la persistencia de problemáticas estructurales que no logran resolverse, tales como concentración económica y disparidades regionales (De Mattos, 2005).

Por otro lado, para Sánchez y Tamayo (2013) es necesario dar énfasis al **obligatorio cumplimiento de los procesos de planificación urbana para que estos se vuelvan realidad**. En este proceso deben participar tanto gobernantes como gobernados, y solo así

---

<sup>6</sup> Según estimaciones de la CONEVAL La mayor incidencia municipal de la población en situación de pobreza por ingresos, en cualquiera de sus tres niveles, puede ser concentrada en cuatro regiones del país: al occidente, al oriente, al sur y al sureste. En cuanto a la pobreza de patrimonio al sur y al sureste se aprecian entidades en las que la mayoría de sus municipios tenían incidencias mayores de 80 por ciento. En cuanto a la pobreza alimentaria vinculada a los municipios indígenas la distribución geográfica de estas características asociadas al rezago en el desarrollo social se expande por el sur y sureste del país.

la planificación podrá dar resultados en el ámbito del desarrollo territorial y urbano (Sánchez Mazo, Gutierrez Tamayo, 2013).

- **Positivos.**

Por su parte se identifican posibles impactos positivos directos vinculados con la vertiente 3.

***Un marco instrumental para el crecimiento futuro.***

Las ciudades prósperas tienen una visión que deben seguir a través de un marco instrumental para lograr un desarrollo de manera ordenada. Un marco no se trata de un control centralizado, sino de una forma de anticipar las necesidades, coordinar esfuerzos y establecer un camino hacia un horizonte que se construye de forma colectiva. Conocidos son los grandes esfuerzos para mejorar la habitabilidad, la prosperidad y la equidad que han tenido lugar en varias ciudades. Tal impacto transformador no es un producto de la espontaneidad, sino de una planificación constructiva.

***Una ciudad y territorios bien planificados, genera espacios bien preparados.***

Anticipar el futuro permite estar mejor preparados hoy. Para mantenerse a la vanguardia de los desafíos, las autoridades locales deben estar dispuestas a ver las oportunidades y gestionar los riesgos. Con una información fiable sobre la situación actual, se puede ser capaz de hacer conexiones entre la visión a largo plazo y acciones a corto plazo. Las ciudades que no planifican activamente su futuro probablemente se queden atrás.

***La planificación mitiga el impacto.***

Dada la magnitud de los desafíos que enfrentan las ciudades, es poco probable que todas las mejoras deseadas sucedan a la vez. Las ciudades exitosas construyen hitos mediante la realización de proyectos prioritarios que están alineados con la visión a largo plazo. La Planificación identifica cuestiones urgentes con los recursos disponibles y asegura que las iniciativas no sean redundantes o vayan en direcciones diferentes.

***Una buena planificación territorial y urbana impacta positivamente la economía local.***

Las ciudades compiten para atraer la inversión con el objetivo de generar actividad económica. La planificación coordina la localización y distribución espacial de las actividades económicas y facilita la captura de valor de la inversión pública.

***Una perspectiva territorial más amplia ayuda a las ciudades a alcanzar economías de escala.***

Las ciudades deben cumplir funciones territoriales más allá de los límites administrativos y deben actuar como centros impulsores de un desarrollo urbano y territorial equilibrado, sostenible e integrado en todos los niveles. Por lo tanto, las ciudades se asocian a una región que la rodea, con la que comparten recursos y oportunidades. En vez de sólo mirar dentro de los límites municipales, las ciudades que planifican juntas pueden tener una ventaja competitiva al realizar una coordinación entre municipios. Además de la eficiencia espacial, esto les permitiría tener economías de escala para aumentar su poder de negociación.

***Planificación y continuidad de estrategias sostenibles en el tiempo.***

Las ciudades exitosas aseguran la continuidad de sus instrumentos de planeación, aunque los ciclos políticos cambien, al darse cuenta de que una hoja de ruta estable es más sostenible. La inversión es a largo plazo con la que se beneficia de condiciones predecibles. La ordenación del territorio es un activo para reducir la incertidumbre y, por lo tanto, su

continuidad contribuye a la creación de oportunidades transparentes para una sociedad comprometida (Urban Times, 2016).

***Planificar es más efectivo y económico que mitigar los problemas.***

Las ciudades que planifican sus territorios están en condiciones de anticipar en vez de reaccionar, por lo tanto, son capaces de hacer frente a la raíz del problema. Los patrones espaciales no planificados son ineficientes y requieren más recursos para mantenerlos, y el alto costo de tomar malas decisiones o no tomar ninguna decisión puede hacer que los errores sean irreversibles.



### 5.3 Análisis Sociocultural

Una de las características más importantes de la región sur sureste de México es su diversidad cultural sustentada principalmente en la presencia de los pueblos indígenas y afroamericanos. Aunque tradicionalmente los pueblos indígenas se ubican en áreas rurales existe una influencia cultural indígena, y en algunos casos presencia indígena, en algunas ciudades del sur sureste que es conveniente tomar en cuenta en el proceso de planeación, desarrollo urbano y regularización previstas en el PMU. Si bien no existen riesgos de exclusión o de impactos negativos en este grupo de población, es necesario fortalecer los mecanismos de SEDATU para asegurar su participación en los beneficios del Programa. Esta sección se enfoca a evaluar la presencia importante de población indígena en las áreas urbanas que son elegibles para el proyecto presentando los aspectos socioculturales que es necesario tomar en cuenta en la ejecución del programa.

Actualmente, en México existe la posibilidad de identificar a la población indígena a través de 3 variables censales. Se cuenta con el dato de hablantes de lengua y la población indígena que se auto adscribe como tal, además se dispone de una la estimación de población indígena que realiza el Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas, el cual considera como tales a todas aquellas personas que forman parte de un hogar indígena que se define como tal cuando el jefe(a) del hogar, su cónyuge o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo[a], bisabuelo[a], tatarabuelo[a], suegro[a]) declaró ser hablante de lengua indígena. Además, también incluye a personas que declararon hablar alguna lengua indígena, aunque no formaran parte de estos hogares.<sup>7</sup>

Desde esta perspectiva, en los 50 municipios de los 8 Estados en cobertura del PMU tenemos 9% de hablantes de lengua indígena, 33% de población indígena auto adscrita y 18% de población indígena estimada. En adelante, utilizaremos las cifras de población indígena estimada ya que es la información con la que se puede realizar el mejor análisis debido a que es con la que se desagrega la mayor parte de indicadores demográficos.

**Cuadro 33. Población total, indígena y hablante de lengua indígena en municipios elegibles al PMU región sureste por entidad federativa, 2015**

Entidad Federativa	Datos de población 2015						
	Total	Indígena	%	De 5 años y más HLI	%	Indígena por auto adscripción	%
<b>Campeche</b>	379,159	36,701	10%	17,645	5%	116,857	31%
<b>Chiapas</b>	1,081,575	214,973	20%	132,444	12%	237,040	22%
<b>Guerrero</b>	424,766	24,194	6%	9,089	2%	81,798	19%
<b>Oaxaca</b>	543,081	213,934	39%	119,848	22%	312,860	58%
<b>Quintana Roo</b>	1,121,273	346,468	31%	163,862	15%	497,880	44%
<b>Tabasco</b>	1,574,274	49,675	3%	23,891	2%	374,072	24%
<b>Veracruz</b>	1,322,601	92,786	7%	50,220	4%	295,062	22%
<b>Yucatán</b>	1,048,300	350,754	33%	174,530	17%	563,124	54%
<b>Región sur sureste</b>	<b>7,495,029</b>	<b>1,329,485</b>	<b>18%</b>	<b>691,529</b>	<b>9%</b>	<b>2,478,693</b>	<b>33%</b>

<sup>7</sup> CDI. Sistema de Información e Indicadores de los Pueblos Indígenas. Base de localidades indígenas 2010.

<b>Nacional</b>	<b>119,530,753</b>	<b>12,025,947</b>	<b>10%</b>	<b>7,173,534</b>	<b>6%</b>	<b>25,694,928</b>	<b>21%</b>
-----------------	--------------------	-------------------	------------	------------------	-----------	-------------------	------------

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Encuesta intercensal 2015.

Mientras que a nivel nacional el porcentaje de población indígena es del 10% en el 2015, en los municipios elegibles del programa, este porcentaje se incrementa a 18%, lo cual nos habla de una presencia muy importante de población indígena en la cobertura atención. En los 50 municipios de la región sur sureste dentro del PMU se concentra el 11% de la población indígena de todo el país. Por entidad federativa, el 39% de la población de los municipios elegibles de Oaxaca es indígena; el 33% en el caso de Yucatán; 31% en Quintana Roo y 20% en Chiapas.

Si se consideran sólo las cabeceras municipales de estos 50 municipios elegibles en el programa de mejoramiento urbano, con cifras del 2010, se tiene una participación similar de la población indígena. Como podemos ver en el cuadro siguiente, las ciudades elegibles la población indígena representa un 42% en el caso de Oaxaca; 25% en las de Yucatán el 25%; 24%, en las de Quintana Roo; y 14% las de Chiapas.

**Cuadro 34. Población total e indígena en cabeceras municipales (ciudades) elegibles al PMU región sur sureste por entidad federativa, 2010.**

<b>Entidad Federativa</b>	<b>Población total</b>	<b>Población indígena</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Campeche</b>	212,739	9,035	4%
<b>Chiapas</b>	835,613	115,647	14%
<b>Guerrero</b>	305,719	16,759	5%
<b>Oaxaca</b>	341,455	142,496	42%
<b>Quintana Roo</b>	843,762	205,584	24%
<b>Tabasco</b>	555,241	12,570	2%
<b>Veracruz</b>	844,661	39,026	5%
<b>Yucatán</b>	859,779	218,560	25%
<b>Total</b>	<b>4,798,969</b>	<b>759,677</b>	<b>16%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de INPI, Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas, 2010.

Esta presencia importante de población indígena en las ciudades elegibles no es efecto de corrientes migratorias de población rural que emigró a las ciudades; se trata de poblaciones originarias y un proceso de crecimiento natural de la población indígena que ha habitado históricamente la mayor parte de estas localidades y que es un elemento que las caracteriza, dándoles una estructura sociocultural única que es necesario tomar en cuenta en el programa.

En el cuadro siguiente se puede apreciar que existen catorce ciudades con alta proporción de población indígena que, en conjunto, representa el 62% de la población de esas localidades y el 35% del total de la población indígena del mismo conjunto. El 65% restante de población indígena se ubica en las 36 ciudades restantes.

**Cuadro 35. Población total e indígena en cabeceras municipales (ciudades)**

### Por tipo de localidad indígena, 2010

Tipo de localidad indígena	Datos de población 2010			
	Ciudades	Total	Indígena	% PI
Loc. de 40% y más de PI	14	422,782	262,190	62.0
Loc. de interés	36	4,376,187	497,487	11.4
Loc. menos de 40% y más de PI				
Sin población indígena				
Total	50	4,798,969	759,677	15.8

Fuente: Elaboración propia con datos de INPI, Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas, 2010.

Las catorce ciudades eminentemente indígenas son:

**Cuadro 36. Población total e indígena en cabeceras municipales (ciudades) elegibles al PMU región sur sureste por entidad federativa, 2010**

Estado	Ciudad (localidad)	Población total	Población indígena	Porcentaje
Chiapas	San Cristóbal de las Casas	158027	71227	45%
Oaxaca	Asunción Ixtaltepec	7203	6524	91%
	Ciudad Ixtepec	25381	10848	43%
	El Espinal	7823	6211	79%
	Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza	74825	64703	86%
	San Juan Guichicovi	4284	4225	99%
Quintana Roo	Felipe Carrillo Puerto	25744	19275	75%
	Tulum	18233	7587	42%
Veracruz	Sayula de Alemán	13980	9256	66%
	Soteapan	5118	4636	91%
Yucatán	Chemax	14885	14713	99%
	Izamal	16195	8630	53%
	Tinum	2111	2053	97%
	Valladolid	48973	32302	66%

Fuente: Elaboración propia con datos de INPI, Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas, 2010.

Particularmente, en estas ciudades, la intervención del programa deberá beneficiar a población indígena ya que sería estadísticamente complejo elegir algún polígono que no los incluyera. Todas estas ciudades son territorios tradicionalmente indígenas que han logrado tener un fuerte crecimiento urbano debido al papel estratégico que tienen en el sistema de ciudades de la región; en algunos casos debido a la actividad económica, comercial, logística e incluso turística.

A pesar de la creciente urbanización de estas ciudades, su desarrollo presenta variaciones en cada caso. Existe una relación directa entre la presencia indígena y el grado de

marginación y rezago social. Como se aprecia en el cuadro siguiente, 6 localidades con más de 40% de población indígena son las que presentan mayor grado de marginación, en este caso, se encuentran Guichicovi, Soteapan, Chemax y Tinum, por mencionar solo 4 que tienen más del 90% de población indígena.

En cuanto al índice de rezago social que incluye, además de los indicadores de vivienda, educación e ingreso considerados en el grado de marginación, los de salud, servicios básicos y activos del hogar, solo 2 ciudades están caracterizados como las más graves con un índice medio, el cual solo aplica para Soteapan en Veracruz y Chemax en Yucatán. Estas dos ciudades son las que tendrían mayor prioridad en la atención por las características de marginación, rezago social y por la alta presencia indígena.

**Cuadro 37. Ciudades elegibles al PMU por grado de marginación y rezago social según tipo de localidad indígena**

Tipo de localidad indígena	Total	Grado de Marginación 2010						Rezago Social 2010				
		Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Sin dato	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Sin dato
Loc. de 40% y más de PI	14		6	6	2				2	4	8	
Loc. de interés	36		3	10	17	6				1	35	
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>43</b>	<b>0</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de INPI, Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas, 2010.  
CONAPO, Índice de marginación por entidad federativa y municipio, 2010.  
CONEVAL, Índice de Rezago Social 2010 a nivel localidad.

Otro elemento importante que refleja la característica étnica de la región sur sureste es la diversidad de lenguas indígenas que se hablan.. Al menos se tienen registradas 32 lenguas en los municipios elegibles de la región. En los cuadros siguientes es posible ver la distribución de lenguas por entidad federativa y en los mapas la representación de las 3 lenguas con mayor número de hablantes.

**Cuadro 38. Principales lenguas habladas en municipios elegibles por entidad federativa, 2010**

Estado	Lenguas principales	Hablantes
Campeche	Chol	9,335
	Maya	2,504
	Tzeltal	1,335
	Tzotzil	339
	Zapoteco	240
	Otras	1,662
Chiapas	Tzotzil	48,182
	Tzeltal	34,403
	Chol	30,932
	Tojolabal	2,545
Oaxaca	Zapoteco	71,435
	Mixe	22,935
	Chinanteco	14,668
	Mixteco	4,479
	Mazateco	3,732
	Otras	6,256
	Maya	122,854
Quintana Roo	Tzotzil	1,968
	Chol	1,946
	Tzeltal	1,336

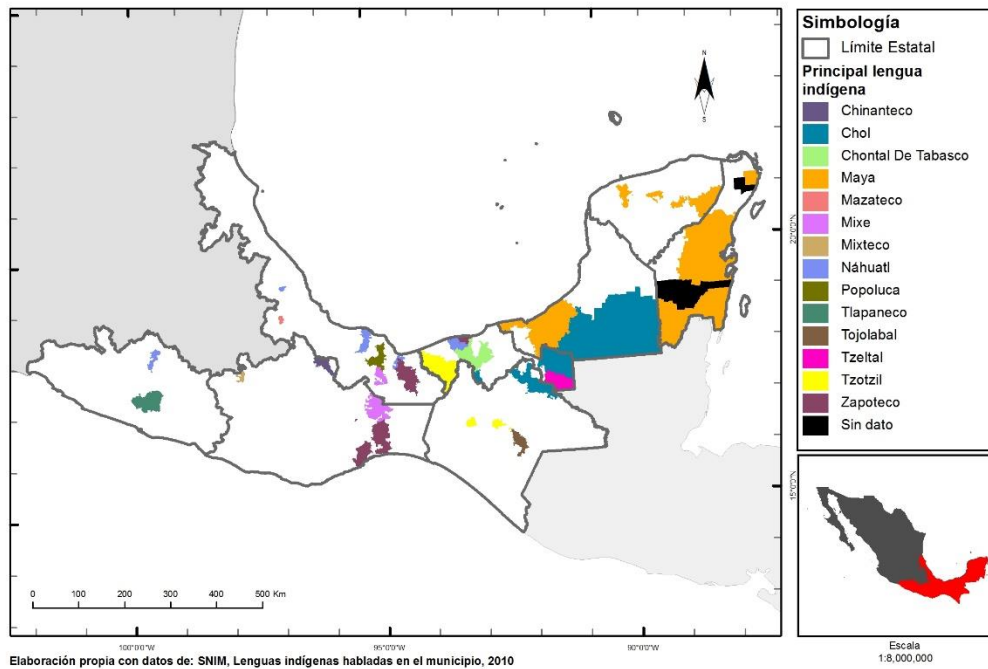
	Zoque	786		Kanjobal	1,255
	Otras	2,914		Otras	8,150
Guerrero	Náhuatl	3,565	Tabasco	Chontal	15,092
	Tlapaneco	2,061		Chol	3,862
	Mixteco	1,361		Tzeltal	2,493
	Amuzgo	155		Tzotzil	1,093
	Zapoteco	69		Zoque	536
	Otras	576		Otras	3,590

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censo de población y vivienda 2010.

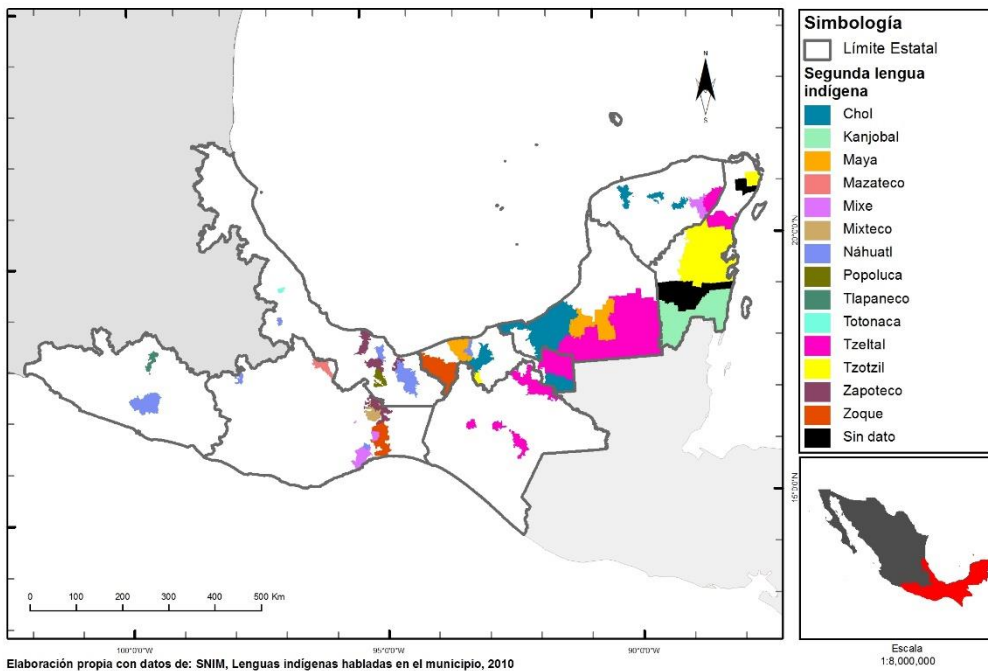
**Cuadro 39. Principales lenguas habladas en municipios elegibles por entidad federativa, 2010, (Continuación)**

Estado	Lenguas principales	Hablantes
Veracruz	Popoluca	27,423
	Náhuatl	7,923
	Zapoteco	3,904
	Mixe	3,192
	Mazateco	1,466
		4,408
Yucatán	Maya	150,680
	Chol	679
	Tzeltal	374
	Zapoteco	233
	Tzotzil	187
	Otras	2,441

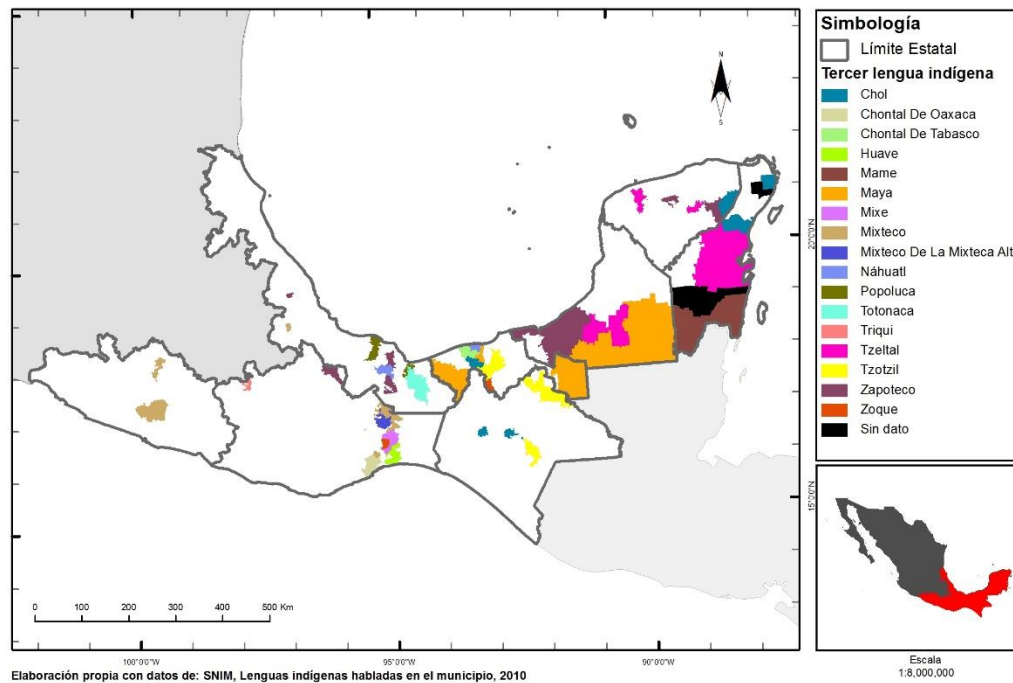
## Principal lengua hablada en municipios elegibles en la región sur-sureste



## Segunda lengua hablada en municipios elegibles en la región sur-sureste



### Tercer lengua hablada en municipios elegibles en la región sur-sureste



La principal lengua en los municipios elegibles en la región es el maya con 276,463 hablantes, seguido del zapoteco con 76,757 hablantes, el tzotzil con 51,769 hablantes, el chol con 46,754 hablantes y el tzeltal con 39,941. En este sentido, la zona de cobertura del programa tiene una fuerte presencia en regiones indígenas tradicionales y, aunque pudiera ser paradójico, en ciudades medianas y grandes, como San Cristóbal de las Casas en Chiapas, con 185 mil habitantes; Juchitán en Oaxaca con 93 mil habitantes y Valladolid en Yucatán, con 74 mil habitantes.

Este análisis constata la relevancia de la población indígena en todas las ciudades elegibles del PMU, con diferente proporción, pero con la inminente coexistencia de diferentes pueblos indígenas en los mismos municipios. En concordancia con la Política Operativa 765 sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo Indígena, se identifican los tres criterios con los que se definen los pueblos indígenas: i) ser descendientes de los pueblos que habitaban el territorio previo a la conquista; ii) conservan instituciones y prácticas culturales y lingüísticas propias; y se iii) se auto adscriben como pueblo indígena.

Bajo esta perspectiva, el proceso de consulta a los pueblos indígenas deberá ser parte integrante y constitutiva de la planeación, ejecución y seguimiento de las acciones del programa, por lo que dentro del programa se fortalecerán y se complementarán los procedimientos existentes en SEDATU para garantizar la participación de las poblaciones indígenas en el programa.

## 5.4 Participación social

El esquema de participación social del PMU está ampliamente documentado para el componente de Mejoramiento Integral de Barrios, pero no para el de Regularización y certeza Jurídica, ni para el de Planeación urbana, metropolitana y ordenamiento territorial. Probablemente, esto obedece a que el primer componente implica acciones que requieren participación de colectividades que serán beneficiadas por las obras; en tanto que de regularización son intervenciones para personas físicas o autoridades municipales, pero como apoyos puntuales que no tienen efecto sobre un colectivo en particular. Finalmente, el componente de planeación tiene su propia dinámica social de participación que no afecta al instrumento de apoyo de la SEDATU, sino al proceso mismo de planificación mandado por la LGAHDU.

En este sentido, a continuación se describe y analiza solo el primer componente, el de Mejoramiento integral de barrios y sus instrumentos que garantizan una mecánica operativa con participación social.

### **Programas Territoriales Operativos**

El Programa Territorial Operativo (PTO) es un instrumento de planeación establecido en los artículos 90 y 91 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), el cual tiene como propósito: (i) impulsar estrategias integrales e intersectoriales de ordenamiento territorial; (ii) plantear programas, proyectos estratégicos y acciones en una ubicación en específico y en un tiempo determinado, con un esquema de financiamiento; (iii) dar seguimiento y evaluación (SEDATU, 2020).

El PTO además de ser un documento técnico, establece los lineamientos para la programación y definición de los mecanismos interinstitucionales que permitan dar viabilidad a los proyectos acordados, a los recursos, a los plazos, a las condiciones e instituciones, así como al esquema de seguimiento y supervisión.

Por otro lado, los alcances del análisis realizado dentro del PTO están centrados en la operación del PMU, es decir, se sugiere que, mediante la información recopilada en todo el proceso de elaboración, se propongan acuerdos o se señalen elementos políticos y sociales que sean útiles para la implementación, mantenimiento y sostenibilidad de los proyectos a ejecutar (SEDATU, 2020).

Aunado a lo anterior, los PTO se elaboran de manera colaborativa y coordinada entre los gobiernos municipales, estatales y las y los habitantes de las diferentes Polígonos de Atención Prioritaria (PAP), a través de un proceso de participación comunitaria para la definición de las propuestas que quedarán asentadas en el PTO y priorizadas en su Plan Comunitario de Actuación (PCA).

### **Desarrollo de procesos de participación comunitaria**

El proceso de participación comunitaria en las distintas etapas de consolidación del PTO y PCA permite (i) reconocer a los distintos actores con incidencia o interés en el territorio; (ii) identificar con ellos las necesidades locales; y (iii) priorizar posibles acciones. La metodología de participación comunitaria no se limita únicamente a talleres, también se realizan marchas exploratorias, entrevistas, sondeos de opinión y otros mecanismos que



permitan el involucramiento de la comunidad, conocer los problemas más sentidos de su entorno y las condiciones que limitan ejercer su derecho a la ciudad.

Es una forma de acercamiento a la comunidad, a través de elementos pedagógicos que incentivan su colaboración durante el desarrollo de las obras, abriendo espacios para la escucha y el diálogo; de manera que las propuestas de la ciudadanía representen las necesidades locales, se estimule el cuidado de la infraestructura social, se fomente una conciencia grupal y el sentido de pertenencia (SEDATU. 2020)

El proceso comunitario propuesto por SEDATU está orientado a generar aprendizajes donde las personas se visualicen como agentes activos/as en la construcción de saberes que parten de la realidad y de sus experiencias, para que, por medio de actividades creativas, se reflexione sobre creencias, pensamientos, actitudes y prácticas sobre el ser en comunidad y el espacio público.

Como parte del proceso comunitario, se tiene la figura de **Comités comunitarios** que garantizan la participación de la comunidad, a través de un grupo de vecinas y vecinos que se integra de manera voluntaria y honorífica para actuar como grupo organizado, capacitado e informado sobre los acontecimientos de su entorno urbano inmediato, en la búsqueda por contar con mecanismos de consenso, minimizar riesgos y conflictos, fomentar vínculos asociativos, coordinados y corresponsables entre la ciudadanía y los diferentes niveles de gobierno. (SEDATU. 2020).

Su conformación se realiza a través de una reunión entre los habitantes de las áreas de Atención Prioritaria por medio de una votación con la que se eligen a sus integrantes. Algunos de los beneficios de esta figura son:

- Disponer de un mecanismo de gobernanza entre la institución y sus beneficiarios para conocer las necesidades en materia de espacios públicos y equipamientos urbanos de la ciudadanía.
- Reconocer, desde la óptica de los vecinos de las comunidades, la importancia de mantener entornos seguros para los diferentes grupos poblacionales.
- Involucrar a los vecinos en el cuidado y mantenimiento de los espacios y equipamientos construidos en la colonia o barrio.
- Promover la apropiación de los espacios públicos a través de la activación y mantenimiento.
- Garantizar un proceso informado sobre las decisiones el entorno público.
- Reducción de la inseguridad en los espacios y equipamientos, mediante la presencia de la comunidad desde su planeación, construcción y uso.

Durante el 2019, en las 2 únicas ciudades donde se trabajó el PMU, se instalaron 14 Comités comunitarios de 82 que hubo a nivel nacional: 7 se crearon en Acapulco y 7 en Playa del Carmen, es decir, una relación de 3.5 obras por comité. Es importante mencionar que durante el 2020 no se crearon Comités Comunitarios debido a la reducción presupuestal que sufrió esta modalidad de apoyo y que, de cualquier manera hubiera sido complejo ejecutar debido a la situación del distanciamiento social derivado de la emergencia sanitaria del COVID-19.

También es importante mencionar que como parte de la mecánica operativa del PMU existe la figura de los Residentes comunitarios que juegan un papel central en territorio como promotores sociales. De acuerdo con las reglas de operación, Residente comunitario es

una “Persona física o moral con experiencia probada en la aplicación de metodologías comunitarias participativas, según lo definido por el Área Responsable, para el seguimiento de intervenciones urbanas. El residente será responsable de:

- Dar seguimiento a la conformación el Comité Comunitario con la participación de las personas habitantes del entorno de los proyectos seleccionados.
- Elaborar y operar un Plan de Trabajo Comunitario en términos de lo dispuesto en el Título II, Capítulo VII, numeral 7.2.2 inciso b) de las Presentes Reglas de Operación.
- Asegurar que el Proceso Comunitario se lleve a cabo en todas sus fases, brindando apoyo para el fortalecimiento de las habilidades de gestión del Comité Comunitario, de manera que éste cumpla con su objetivo de seguimiento, activación y apropiación de los proyectos de intervención.
- Convocar, difundir y dar seguimiento a las actividades que sean de interés de la comunidad y en acompañamiento del Comité Comunitario.”

Tanto el Residente como el Comité comunitarios son las dos figuras que hacen posible el componente de participación social dentro del programa, por lo que deberá asegurarse que en el 2021 cuenten con los requerimientos necesarios para su funcionamiento.

Para el caso de la vertiente de planeación, la participación social puede enfocarse desde la perspectiva de la integración de la SEDATU con las autoridades e instituciones locales y los observatorios ciudadanos establecidos en los Programas de Desarrollo Urbano. En este sentido, SEDATU ha venido trabajando de manera conjunta en integrada con autoridades locales (IMPLANES, IMEPLANES) y observatorios ciudadanos para la atención de problemas vinculados con el territorio. Según datos de la CONEVAL, los beneficiarios identificaron opiniones positivas de las instancias ejecutoras y los organismos especialistas dedicados al tema, pues el programa cubre una necesidad no atendida previamente, que es el apoyo para la realización o actualización de instrumentos de planeación urbana.

Los gobiernos locales que cumplen con los requisitos y criterios de priorización se convierten en instancias ejecutoras y, por su parte, la unidad responsable brinda seguimiento y acompañamiento antes y durante el proceso de elaboración del plan de ordenamiento, el cual tiene un fuerte componente de participación social tanto en su diseño y construcción, como a través del proceso formal de consulta pública. Esta interacción se considera el punto central del programa pues garantiza que el plan que se elabora contenga todas las características que la población necesita y demanda: identificación de necesidades, equipos de trabajo con especialistas, elaboración tanto de un diagnóstico integrado del territorio como ciudadano y definición de estrategias de proyectos prioritarios (CONEVAL, 2020).

## 6 Plan de Gestión Ambiental y Social Estratégico

De acuerdo con los resultados de la Evaluación Social y Ambiental Estratégica en la que se consideraron las condiciones sociales y ambientales prevalecientes en los municipios elegibles dentro del programa y la revisión del tipo de proyectos ejecutados y previsibles de ejecutar se confirma que se trata de una operación de categoría “B” en la que los riesgos e impactos ambientales negativos son localizados y de corto plazo incluyendo los impactos ambientales asociados, para los cuales se incluirán medidas de mitigación efectivas en el Plan de Gestión Ambiental y Social Estratégica que se aplicará durante toda la gestión del programa y que se integrará en el Manual de Operaciones del Programa.

SEDATU aplicará los lineamientos ambientales y sociales incluidos en el ROP en las tres vertientes del PMU de manera tal que permita:

- Identificar riesgos ambientales y sociales en todas las obras y acciones que realiza a través del PMU.
- Establecer medidas para prevenir, mitigar y atender posibles impactos en la ejecución de sus programas y proyectos.
- Establecer medidas para que los ejecutores de obra, socios implementadores y otras empresas o personas que estén involucradas en el desarrollo de las acciones y cadenas de suministros establezcan medidas de gestión ambiental y social.
- Asegurar el cumplimiento de las políticas operativas del BID.

Los lineamientos de gestión ambientales y social del PGAS incorporados en el ROP tendrán aplicación para todas las acciones que sean financiadas por el proyecto, para las áreas o instituciones responsables de las 3 vertientes del PMU, ejecutores de obra, promotores de participación social (Residentes comunitarios) y otras figuras o socios implementadores. Para el seguimiento del PGAS, se tendrá en cuenta tres momentos: i) identificación de medidas de gestión ambiental y social al inicio del año cuando se define la cartera de proyectos, programa operativo anual u obras a realizar; ii) Ejecución de las medidas de gestión ambiental y social durante la ejecución de las obras y proyectos y; iii) Elaboración y entrega de informe final de PGAS.

Enseguida se describen las acciones de gestión ambiental y social del PGASE para atender los riesgos e impactos identificados de acuerdo con las políticas ambientales y sociales aplicables al programa:

**OP 703 Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias:** Incluir medidas de gestión socioambiental en los tres componentes del programa para dar cumplimiento tanto con la normativa nacional como con las salvaguardas ambientales y sociales del Banco durante la ejecución del programa incluyendo el cumplimiento con la legislación nacional en los temas ESHS.

**OP 704 Política de Riesgo de Desastres:** Dado que la región sur sureste se encuentra en un área susceptible a ser afectada por desastres, se tomarán las medidas para asegurar la resiliencia de las intervenciones en los componentes 1 y 2 y las recomendaciones de prevención en el componente 3. SEDATU preparará y aplicará un manual para tal fin para ser aplicado por contratistas y autoridades municipales participantes en el programa.

**OP 710:** Se acordó con SEDATU que las obras previstas en el componente 2, se llevarán a cabo en terrenos propiedad de los municipios beneficiarios libres de litigio o conflictos de

propiedad. El mismo principio aplica en el caso de regularización de terrenos en posesión. Los convenios con los beneficiarios incluirán estas condiciones de elegibilidad.

OP 761: El programa no llevará a cabo acciones que resulten en riesgos por condición de género. Se aplicarán y complementarán los mecanismos existentes en SEDATU para la participación de las mujeres de manera igualitaria. La relevancia de las jefaturas de mujeres en varias ciudades del sur sureste, ponen de relevancia la necesidad de cumplir con esta política.

OP 765: El proyecto no generará acciones que afecten negativamente a poblaciones indígenas y sus territorios. Sin embargo, de acuerdo con el análisis sociocultural preparado como parte de la EASE, la población indígena es relevante en varias ciudades del área de intervención tanto por el número de población identificada como indígena como por la relevancia sociocultural de las mismas en el desarrollo de dichas ciudades. De hecho, SEDATU ha definido como poblaciones prioritarias las poblaciones indígenas y afro-mexicanas.

OP 102 Difusión de la Información: Los documentos del proyecto EASE y PGASE se publicaran en su versión preliminar antes de la misión de análisis y de manera definitiva antes de OPC una vez se incluyan los resultados de la consulta.

Consulta y Participación: SEDATU incluye dentro de sus procedimientos procesos participativos y de consulta que se aplicarán y complementarán bajo el programa.

El enfoque para preparar el PGAS fue la identificación de riesgos esperados de acuerdo con los lineamientos aplicables a ESP con enfoque estratégico.

- *Identificación y priorización de riesgos:* Se tomaron como referencia acciones ya realizadas y las programadas para identificar los riesgos posibles de cada componente tanto sobre el medio ambiente como los riesgos sociales asociados dentro del ciclo del proyecto y evaluar la probabilidad de ocurrencia; dar prioridad a estrategias de manejo de riesgos que tengan beneficios generales para la salud de las personas y para el medio ambiente evitando efectos irreversibles y/o impactos significativos;
- *Prevención:* a través de los criterios de elegibilidad se incorporaron estrategias dirigidas a eliminar las causas de los riesgos de mayor impacto e incorporando controles técnicos y de manejo que eliminen o reduzcan al mínimo la posibilidad de ocurrencia y el alcance de consecuencias indeseables;
- *Seguimiento:* Establecer mecanismos de seguimiento para asegurar el cumplimiento de las medidas de mitigación y mejorar el desempeño en materia de medio ambiente, salud y seguridad.

## 6.1 Condiciones de elegibilidad

Para efectos de mitigar impactos y riesgos negativos, se han considerado las siguientes condiciones de elegibilidad:

- Contar con un Programa Territorial Operativo (PTO) que contenga una cartera de proyectos para ser validados por la SEDATU.
- Estar dentro de los Polígonos de Atención Prioritaria o que atiendan a las personas residentes en estos polígonos.
- No estar ubicados en zonas de reserva ecológica, áreas de riesgo, zonas arqueológicas, áreas de valor ambiental o áreas naturales protegidas.
- Estar claramente delimitado y localizado dentro del perímetro urbano o urbanizable del municipio o alcaldía de la Ciudad de México;
- Estar contemplados en la apertura programática (PMU-04), disponible en el micrositio del Programa: <http://mimexicolate.gob.mx/>.
- No se llevarán a cabo dentro del programa acciones que resulten en reasentamientos involuntarios o desplazamiento económico o deriven en riesgos de empobrecimiento;
- Los predios por intervenir, tanto en obras dentro del componente 1, como en para regularización de tierras en el componente 3, no deberán estar sujetos a ningún tipo de litigio y deberán contar con certeza jurídica en cuanto a la propiedad de estos.

Estas condiciones de elegibilidad se complementan con los siguientes lineamientos establecidos en las reglas operativas de SEDATU:

- Presentar el proyecto ejecutivo conforme con lo establecido en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las mismas y su reglamento.
- El proyecto ejecutivo deberá especificar al menos lo siguiente:
  - Condiciones de seguridad, tales como: considerar elementos arquitectónicos que garanticen la seguridad de los inmuebles, salidas de emergencia, rutas de evacuación, protección contra incendio o extintores, detectores de humo en su caso, entre otros.
  - Accesibilidad universal, tales como rampas de acceso para personas con discapacidad.
  - Uso: mobiliario urbano y señalización.
  - Sustentabilidad: áreas permeables, áreas verdes, reforestación, muros verdes, luminarias de bajo consumo, aprovechamiento de agua pluvial, botes, contenedores para separación de basura y especializados (PET, Vidrio, Papel, Aluminio), con especificaciones de ahorro energético y racionalización de agua potable entre otros.
- Presentar carta compromiso para el adecuado funcionamiento, operación, mantenimiento y resguardo de las obras por parte de las Instancias Solicitantes

## 6.2 Gestión de riesgos ambientales

El Programa de mejoramiento Urbano tiene como objetivo el reducir el rezago urbano y social, mediante sus componentes de Mejoramiento Integral de Barrios y en la de Regularización y Certeza Jurídica en la propiedad. En ambos componentes se espera que los impactos sean mayormente positivos.

Las condiciones de elegibilidad establecidas limitan también la posibilidad de impactos negativos mayores. De esta manera los impactos y riesgos ambientales potenciales se encuentran principalmente en la fase de construcción de las obras contempladas dentro del

componente 2 que pueden ser mitigadas mediante las medidas de mitigación de riesgos ambientales específicos que se describen a continuación.

La EASE indica que los impactos ambientales y sociales son localizados y temporales (limitados generalmente a la fase de construcción). Sin embargo, para efecto del cumplimiento con la legislación ambiental nacional SEDATU deberá presentar el dictamen de SEMARNAT relativo a la necesidad o no de presentar estudios de impacto ambiental de las obras previstas dentro de los componentes 2 y 3 y en su caso identificar las excepciones que requieran contar con una manifestación de impacto ambiental y social.

De acuerdo con el Reglamento de la LGEEPA las obras o actividades que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento. Para los efectos a que se refiere la fracción XIII del presente artículo, la Secretaría notificará a los interesados su determinación para que sometan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental la obra o actividad que corresponda, explicando las razones que lo justifiquen, con el propósito de que aquéllos presenten los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes, en un plazo no mayor a diez días. Una vez recibida la documentación de los interesados, la Secretaría, en un plazo no mayor a treinta días, les comunicará si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad y el plazo para hacerlo. Transcurrido el plazo señalado, sin que la Secretaría emita la comunicación correspondiente, se entenderá que no es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental.

Contar con una resolución sobre la necesidad de preparar o no un estudio de impacto ambiental facilitará la aplicación de las medidas ambientales que se refieren a los impactos potenciales del programa.

A continuación, se presentan las medidas de mitigación de los riesgos ambientales potenciales identificados en el EAS, las actividades de los componentes del programa.

#### 6.2.1 Mejoramiento integral de barrios

Los principales riesgos de este componente se identifican durante la fase de construcción para los cuales se proponen diversas medidas de mitigación.

##### ***Manejo de materiales para la construcción***

Dentro de las actividades que puedan desarrollarse en la construcción, habilitación, ampliación y renovación de la infraestructura urbana, podría existir un impacto ambiental negativo producto del manejo de materiales cementantes que son empleados en la construcción de infraestructura urbana. En particular, existe el riesgo de contaminación atmosférica producto de la dispersión de las partículas menores de materiales de construcción, de los utilizados comúnmente están: cemento, mortero, yeso y cal. La

dispersión de estas moléculas podría generar impactos negativos en el medio ambiente, así como propiciar enfermedades respiratorias en la población.

Algunas medidas de mitigación para la reducción de este riesgo ambiental son las siguientes:

- No realizar la mezcla de materiales al aire libre.
- No utilizar materiales secos en los centros urbanos para reducir la contaminación atmosférica.
- Utilizar materiales mezclados previamente con maquinaria especializada. Es decir, contratar servicios de revolvedora, para únicamente utilizar los materiales mezclados para verter *in situ*.
- Atender la normatividad establecida en las NOM-025-SSA1-2014, en la cual se estipulan los valores límite permisibles para la concentración de partículas suspendidas PM10 y PM 2.5 en el aire ambiente y criterios para su evaluación; y la NOM-040-ECOL-2002, en la cual se establecen los requerimientos normativos de la fabricación de cemento hidráulico, así como los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera correspondientes al uso de materiales de construcción.
- Atender el reglamento de la LGEEPA para disminuir los riesgos asociados a la contaminación atmosférica. En particular, deberá de atenderse la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y control de la contaminación de la atmosfera. En particular el Capítulo II de esta Ley, en donde se definen la emisión de contaminantes a la atmosfera por fuentes móviles.
- Utilizar materiales certificados, materiales de origen nacional y que se apeguen a las normas nacionales de compromiso ambiental y social.
- Disminuir la exposición de los materiales al medio ambiente, en medida de lo posible y de responsabilidad ambiental asociada con el manejo de materiales y exposición de partículas a la sociedad, así como a los trabajadores.
- Utilizar maquinaria eficiente y certificada, de acuerdo con los estándares nacionales.

### **Manejo de residuos sólidos**

Existe riesgos ambientales potenciales de contaminación de los espacios urbanos y rurales por una mala disposición de los residuos producidos durante las actividades de construcción, habilitación, ampliación o renovación de obras públicas, los cuales pueden ir desde residuos sólidos domésticos (generados por las cuadrillas de trabajadores) hasta los residuos directos de los materiales de construcción (cartones, plásticos, empaques y otros). Se requiere una planeación adecuada, para la disposición de los residuos sólidos generados por actividades del mejoramiento de barrios en cualquiera de sus modalidades, y mitigar la contaminación mediante el uso de rellenos sanitarios municipales.

- Reducir en medida de lo posible, la generación de residuos sólidos urbanos.
- Garantizar que los residuos de producción directa de las actividades derivadas de las acciones de mejoramiento urbano (construcción, ampliación, habilitación o renovación de infraestructura urbana) leguen a tener un buen manejo.
- Identificar y solicitar a las autoridades municipales que los residuos de producción directa sean dispuestos en el relleno sanitario más cercano.
- Cuando sea imposible la generación de residuos, se recomienda la reducción al mínimo, así como la recuperación de estos y, cuando sea posible, la reutilización o reciclaje.

- Definir los procedimientos y controles internos para el almacenamiento y disposición.
- Las técnicas de manejo deberán ser acordes a las características de los residuos y conformes a los reglamentos municipales, estatales o federales; así mismo, deberán incluir: a) un tratamiento físico, químico o biológico dentro o fuera del emplazamiento de los residuos para que dejen de ser peligrosos antes de su eliminación definitiva; y b) tratamiento o eliminación en instalaciones autorizadas especialmente diseñadas para recibir los residuos.
- Deberá de recurrirse a las autoridades municipales, estatales o federales para garantizar las buenas prácticas de la disposición de residuos, así como un monitoreo de control, que lleve a las buenas prácticas de manejo de residuos sólidos urbanos.
- Deberán de atenderse las normas establecidas, así como el cumplimiento del reglamento de la LGEEPA, en materia de disposición de residuos sólidos, así como la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
- Garantizar el uso de rellenos sanitarios para la disposición final de residuos de producción directa de las actividades de las obras del PMU.
- Disminuir al mínimo la producción de residuos.
- Recuperar, reciclar o reutilizar la mayor cantidad de residuos que sea posible.
- Dar manejo apropiado a los residuos peligrosos o especiales, de acuerdo con las normatividades federales. Así mismo, reducir el uso de los mismo, o alternarlos con productos que estén certificados como de bajo impacto ambiental o certificados como biodegradables.
- Capacitar al personal involucrado en el manejo responsable de residuos, así como la generación responsable de los mismos.
- Solicitar monitoreo ambiental por parte de las autoridades locales.
- Optimizar los procesos de eficiencia energética, para la mitigación de producción de residuos sólidos, especiales o peligrosos.
- Utilizar contenedores propios para la disposición de residuos, de todas las naturalezas, para su posterior recolección.

### ***Manejo de residuos peligrosos***

Se deberá de tener un manejo integral de los residuos peligrosos, en particular de los residuos resultantes del manejo de maquinaria pesada. Se requiere un cuidado especial en el manejo y disposición de los hidrocarburos, como aceites, gasolina, diésel, y los residuos derivados del manejo de estos (filtros, estopas impregnadas, y residuos líquidos de estos).

- Además de atenderse las indicaciones mencionadas arriba, los responsables de las obras y acciones del mejoramiento urbano deberán de atender la indicación y normatividad establecida en el reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de residuos peligrosos.
- Los ejecutores de las obras y acciones de mejoramiento urbano deberán de tener un manual de procedimientos para el almacenamiento y disposición de residuos peligrosos.
- Los involucrados, contratistas, SEDATU y las instituciones locales de protección ambiental, deberán de contar con un portafolio de recolectores certificados de residuos peligrosos, así como contratos definidos con ellos, para la recolección de estos.

### ***Control de plagas (fauna nociva)***

Otro riesgo potencial de las acciones y obras de mejoramiento urbano es que la mala disposición de los residuos sólidos resulta un factor determinante para la creación de focos



de fauna nociva, incluyendo animales domesticados en situación de calle como perros y gatos; así como otros mamíferos menores. Además, estos focos de fauna nociva pueden propagar el crecimiento de insectos como cucarachas, chinches, piojos, moscas y mosquitos.

Este riesgo ambiental detectado, está asociado directamente al manejo de residuos. Por tal razón, se deberán de atender las medidas de mitigación anteriores. Además, de considerarse como plan de manejo lo siguiente:

- Disposición de los residuos en los lugares apropiados, o bien en rellenos sanitarios reglamentados en todos sus niveles.
- Disminuir al mínimo la producción de residuos para mitigar este riesgo.
- No disponer en las zonas urbanas residuos orgánicos que atraigan o permitan la formación de fauna nociva. Se recomienda la recuperación de los residuos.
- Si se detectan focos de creación de fauna nociva o bien focos epidemiológicos, se deberá de dar parte a las instancias involucradas en el manejo de fauna nociva, primordialmente a las instituciones de salud y de medio ambiente, en el nivel gubernamental necesario.
- Atender la NOM-032-SSA2-2010, para la vigilancia epidemiológica, prevención y control de las enfermedades transmitidas por vector. A razón de esta norma se deberá de entender por todos los involucrados, que la fauna nociva se determina como los animales domésticos o silvestres que pueden ser reservorios de vectores y/o de agentes causales de enfermedades.
- Atender el reglamento de la LGEEPA en materia de residuos sólidos, y cumplir con la normatividad del sector salud (NOM-032-SSA2-2010), para el manejo de fauna nociva.
- Atender las recomendaciones de manejo de residuos.
- Disminuir al mínimo la generación de residuos orgánicos, y disponerlos en los sitios apropiados, así como promover la recuperación de este tipo de residuos para evitar la propagación de focos de propagación de fauna nociva y epidemiológicos.
- Monitoreo del sector salud y medio ambiental locales, para el buen manejo de las posibles fuentes de creación.
- Crear campañas de concientización social para la mitigación de este riesgo, desde los funcionarios, contratistas, trabajadores y sociedad en general.
- No fomentar la disposición inapropiada de residuos, así como evitar la domesticación de fauna *in situ*, que pueda propagarse como una plaga local.

### **Salud y seguridad comunitaria**

Respecto a la salud y seguridad comunitaria se identifican tres riesgos principales: i) la contaminación atmosférica directa por la quema de hidrocarburos asociadas al funcionamiento de las maquinarias empleadas en los procesos de construcción, rehabilitación o ampliación de infraestructura urbana; ii) el ruido de maquinaria y actividades de construcción; y iii) la disrupción de vialidades y accesos a servicios o instalaciones publicas.

- Para mitigar la contaminación atmosférica con posibles riesgos ambientales y a la salud comunitaria, deberán de verificarse el buen funcionamiento de la maquinaria que será empleada en las zonas urbanas, las cuales deberían de mantenerse en los umbrales tolerables de acuerdo con instancias verificadores de medio ambiente.
- Comprobar que la emisión de gases no rebase los límites tolerables, principalmente de dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) y óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>).

- Establecer horarios de funcionamiento de las maquinarias de combustión interna, así como horas máximas de funcionamiento continuo.
- Solicitar monitores de las instituciones de monitoreo ambiental, para verificar el estado de funcionamiento de la maquinaria de manera periódica.
- Atender la reglamentación y normatividad particular de las NOM-085-SEMARNAT-2011, NOM-041-SEMARNAT-2006 y NOM-045-SEMARNAT-2017. En donde se establecen los límites máximos permisibles de contaminación atmosférica de componentes de diferentes fuentes.
- Atender la NOM-041-SEMARNAT-2015, en donde se establecen los límites máximos permisibles de emisión de gases contaminantes provenientes del escape de los vehículos automotores en circulación que usan gasolina como combustible, así como las variantes normativas por el uso de otros combustibles.
- Crear estrategias sistémicas para disminuir la exposición de la sociedad en general a la contaminación atmosférica directa de las actividades del PMU.
- Acordar horarios de trabajo para disminuir los efectos negativos por perturbación ambiental.
- Proveer a los trabajadores, así como a los vecinos inmediatos a las obras, con equipo de protección ante las posibles emisiones atmosféricas.
- Utilizar maquinaria eficiente, para mitigar la contaminación atmosférica, ruidos y aumentar la eficiencia energética.
- Cuando sea posible, disminuir la quema de hidrocarburos para reducir emisiones e incrementar el uso de tecnologías limpias.
- Incrementar el uso de maquinaria de bajo uso energético, así como eficientizar el uso de agua municipal.
- Además de las consideraciones de posibles impactos directos a la población, los involucrados deberán de contemplar la inmigración temporal de trabajadores, los cuales tendrán apremiantes económicas que impactan en el bienestar social, demanda de recursos y generación de residuos. Este grupo deberá de ser considerado en los planes estratégicos de manejo de riesgos ambientales y sociales.
- Además, deberán de atenderse medidas precautorias asociadas directamente con las acciones y obras de mejoramiento urbano, como lo son el confinamiento de áreas de trabajo; establecer y definir las tareas de los equipos de prevención; capacitar al grupo de trabajadores con las medidas estratégicas de protección civil; uso e interpretación de señalética, manejo y medidas de seguridad de los vehículos oficiales, la señalética y los protocolos de reacción ante cualquier desastre natural.

### ***Ruido y vibraciones (contaminación acústica)***

Otros riesgos ambientales detectados, que podrían provenir de las actividades de construcción, habilitación, ampliación y renovación de la infraestructura urbana, son las alteraciones acústicas por el uso de maquinaria pesada, ya que podría ser elemento negativo en la conducta de diferentes especies de aves, provocando una alteración en la distribución de las aves en el corto plazo, así como perturbaciones en el ambiente inmediato como alteraciones acústicas con riesgos potenciales en la salud comunitaria.

Para mitigar los riesgos potenciales en este rubro se recomienda:

- Para mitigar la contaminación acústica en las zonas urbanas donde se realizarán las actividades de mejoramiento urbano, se tendrá que planificar un programa de

actividades en el cual, los horarios de ejecución de las obras de mejoramiento generen las molestias mínimas en la sociedad.

- Mitigar el sonido de las obras con paredes de sonido, que generen un menor disturbio en la zona de influencia.
- La planificación de obras tendrá que incluir la creación de rutas alternas de las vías de comunicación, para que el ruido del tránsito no sume a los ruidos generados por las obras.
- Atender las indicaciones de la NOM-079-ECOL-1994, para establecer los límites máximos de emisión de ruido.
- Uso de maquinaria certificada y verificada para el uso eficiente de energía, así como el cumplimiento en materia de emisión de ruido.
- Crear planes estratégicos de horarios y rutas alternativas para disminuir el riesgo de contaminación acústica por acumulación de tránsito.
- En medida de lo posible, disminuir al mínimo las horas de uso de maquinaria y optimizar las horas hombre, para reducir vibraciones y ruido.

### ***Introducción de especies exóticas invasoras.***

En las acciones y obras de ampliación, habilitación o construcción apoyadas por el PMU, deberá considerarse en las actividades que impliquen la reforestación de espacios públicos urbanos, el uso de especies nativas que no comprometan las interacciones biológicas de la microrregión, para reducir los riesgos de introducción de especies exóticas invasoras.

Algunas de las acciones de mitigación para la reducción de este riesgo potencial se recomiendan:

- En primer lugar, tomar en cuenta la lista de las Especies Exóticas Invasoras, en la cual se establecen las especies vegetales que están catalogadas como exóticas invasoras en el país, la cual deriva de la Ley General de Vida Silvestre.
- Excluir las especies vegetales que no correspondan a la zona de distribución de las zonas beneficiadas con el Programa de Mejoramiento Urbano, la cual goza de una amplia diversidad biológica.
- El usar especies de distribución local, garantiza la disminución en costos de riego y mantenimiento. Por ello, el uso de las especies locales además de mitigar el riesgo del uso de especies invasoras también reduce los costos de mantenimiento.
- Utilizar plantas que cuenten con una certificación de inocuidad sanitaria. Usar plantas de viveros certificados, y solicitar una verificación y proceso de sanitización de acuerdo con los estándares de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y de la Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.
- Atender la normatividad de las NOM-026-FITO-1995 y NOM-005-FITO-1996, en donde se establecen las restricciones de acceso a algunas especies económicamente importantes para el país, así como los patógenos asociados.
- Involucrar en el proceso de rehabilitación de espacios públicos o reforestación de estos a las autoridades locales con injerencia medioambiental para evitar incurrir en negligencias de uso de recursos biológicos.
- Buscar asesoría profesional para evitar que los espacios públicos rehabilitados con especies biológicas sean escénicos únicamente, y que se conviertan en espacios de transición ecológica.
- Asesoría de instancias locales para el uso de plantas inocuas y certificadas, para evitar contagio por patógenos.

### ***Seguridad e higiene para los trabajadores***

Además, toda obra de mejoramiento urbano deberá de contemplar las siguientes consideraciones para los trabajadores asignados a acciones:

- Cumplimiento en los diferentes niveles operativos del proceso constructivo con la legislación aplicable en la materia, considerando las normas de la STPS.
- Asegurar que se cuente con equipo de protección personal adecuado para las intervenciones civiles o trabajos operativos, así como materiales de señalización e intervención en vialidades.
- Esquema de capacitación continua para el personal de obra.
- Reforzar la comunicación interna sobre la importancia del uso de equipo de protección personal y evitar en medida de lo posible accidentes que pudieran afectar la salud de los trabajadores.
- Además, todos los involucrados deberán atender la normatividad establecida en la Norma Oficial Mexicana NOM-030-STPS-2009, sobre los servicios preventivos de seguridad y salud en el trabajo-Funciones y actividades. Establecer las funciones y actividades que deberán realizar los servicios preventivos de seguridad y salud en el trabajo para prevenir accidentes y enfermedades de trabajo.

#### 6.2.2 Regularización y certeza jurídica

##### ***Cambio de uso de suelo y desequilibrio ecológico***

De acuerdo con las Reglas de Operación del PMU, en todas sus vertientes, los sitios donde se pretende recibir algún tipo de apoyo del Programa no deben estar ubicados en zonas de reservas ecológicas, áreas de riesgo, zonas arqueológicas, áreas de valor ambiental o áreas naturales protegidas. Sin embargo, es necesario atender la posibilidad de cambio de uso de suelo que podría resultar en impactos negativos.

Para mitigar el riesgo de cambio de uso de suelo, deberán de contemplarse las siguientes medidas de manejo:

- La SEDATU, así como las instancias federales, estatales y municipales, deberán de garantizar que las obras de mejoramiento urbano no involucren una sobreposición espacial con Áreas Naturales Protegidas o sus zonas de influencia; Hábitats Naturales Críticos, áreas de conservación o áreas clave de biodiversidad; Ecosistemas boscosos, primarios o en recuperación; y Zonas con Recursos Culturales Físicos.
- Las zonificaciones realizadas a nivel federal como las Regiones Terrestres Prioritarias representan un esfuerzo de conservación, por lo cual deberán de mantenerse las restricciones asociadas a la conservación de estas zonas. La SEDATU, así como la SEMARNAT, deberán deslindar la afectación de éstas por las acciones del PMU.
- Así mismo, como una medida integral de mitigación de este riesgo, deberán de atenderse las recomendaciones que se plantean para la Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial.
- Se deberán de mitigar los riesgos de cambio de uso suelo, atendiendo los requerimientos de la Ley General de Equilibrio Económico y Protección Ambiental (LGEEPA) y su reglamento. Así mismo, cuando sean requeridas las Evaluaciones de Impacto Ambiental, deberán de ser presentadas a todas las instancias involucradas, en primer plano a la SEDATU antes de asignación de proyectos.

I.-

IV.- Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;

V.-

X.- Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;

XI. Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;

XII.-

XIII

### **6.3. Cumplimiento del PGASE durante la construcción**

#### **Medidas de Mitigación**

Dado que las obras contempladas en el PMU se realizan a través contratistas es necesario que las medidas de gestión establecidas en el PGAS se cumplan por parte de los contratistas seleccionados. Para tal fin deberán atenderse las siguientes recomendaciones:

- Establecer procesos transparentes en licitaciones y asignaciones de contratos de obra. Los involucrados, sobre todo la SEDATU deberá de seleccionar a los concursantes y contratistas que tengan una reputación histórica, vinculada a los procesos de transparencia ambiental, así como preseleccionar a los que hayan ganado procesos anteriormente. SEDATU, deberán establecer los requerimientos de licitación, en particular, deberán establecer los mínimos de competencia, de acuerdo con lo establecido en la LGEEPA sobre Evaluación de Impacto Ambiental. Los contratos incluirán la necesidad de cumplir con los lineamientos del PGASE.
- Cuando las acciones correspondan al componente de Regularización y certeza jurídica, deberá de garantizarse, mediante los requerimientos federales, estatales y municipales, que el otorgamiento del título de propiedad no se contraponga con los espacios destinados a la conservación de Áreas Naturales Protegidas, Regiones Prioritarias para la Conservación, Regiones prioritarias para la conservación (terrestres y costeras), Áreas Destinadas Voluntariamente para la Conservación o tierras con vocación forestal.
- Además, todas las instancias involucradas, deberán de emitir un juicio positivo avalando que los predios o lotes certificados no se encuentran en una condición o zona de riesgo de desastres naturales (huracanes, sismos, inundaciones o deslaves). Es obligación de la SEDATU y las instancias de protección ambiental y de mitigación de riesgos, el garantizar que los predios en oportunidad de regularizarse no cuenten con algún riesgo de desastres naturales o se incluyan medidas de previsión y aplicación de medidas de emergencia en el ámbito municipal del ámbito de intervención. e Esta actividad requiere un análisis minucioso de los cuerpos de protección civil, en todos sus niveles y su capacidad para el manejo de emergencias.

#### **6.2.3 Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial**

El componente 3 de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial no genera impactos negativos a la población, por el contrario se estima que los impactos serán positivos dada la importancia de la planificación territorial y los beneficios de carácter social, ambiental y económico que genera..

Sin embargo, se han identificado riesgos indirectos vinculados con la manera en que se lleven a cabo los propios procesos de planeación y de los mecanismos para su implementación, en ese sentido se establecen algunas medidas de mitigación necesarias para contrarrestar o evitar este tipo de riesgos.

## **Medidas de Mitigación Social**

**Las medidas de mitigación de impactos indirectos derivados del Proceso de Desarrollo del Instrumento de Planeación se refieren a tres aspectos: i) uso incompleta de los instrumentos de planeación; ii) no aplicar adecuadamente los mecanismos de participación previstos; y iii) falta de seguimiento.**

### ***Aplicación de los instrumentos de planificación vigentes***

- Conformación de una línea de base de condiciones existentes y la identificación de los instrumentos de planeación existentes por municipio.
- Mapeo de actores e instrumentos por municipio
- Peomover procesos de intercambio entre autoridades locales sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas de los procesos de planeación preexistentes.
- Procesos de intercambio con las autoridades estatales para Idiscutir y conocer los alcances de los planes, lineamientos y políticas vigentes a escala estatal y las visiones de desarrollo estatal.

### ***Poner en marcha un proceso de participación amplio e incluyente***

Se recomiendan una serie de acciones que facilitarán el desarrollo de un proceso participativo:

- Desarrollo de un mapeo de actores clave según la escala de trabajo, en donde no solo se identifiquen los actores a participar en el proceso, será necesario identificar sus relaciones, vinculación y grado de acción en los territorios.
- Identificar mecanismos e instancias de participación existentes en el territorio.
- Establecer una estrategia de participación particularizada según las características de cada territorio.
- Instaurar comités de seguimiento del proceso, conformado por actores sociales, institucionales y privados. Lo que garantice un espacio de participación permanente que no sólo se supedite a los momentos de participación puntual.
- La estrategia de participación debe incluir espacios de obtención de información, validación y devolución de la información, así como momentos de fortalecimiento de capacidades, lo que derivará en la apropiación del instrumento por parte de los actores involucrados.

### ***Promover la participación institucional en los ámbitos estatal y municipal***

Contar con la participación e involucramiento institucional de los actores estatales y municipales en el proceso de planeación es de vital importancia para la posterior implementación del instrumento, por lo que serán necesarias estas acciones para evitar el riesgo enunciado.

- Contar con actores de contraparte institucional del proceso, regidores o técnicos municipales, mesa de trabajo multiinstitucional permanente.
- Generar un diagnóstico de las capacidades técnicas existentes en el o los ayuntamientos involucrados.
- Generar un plan de fortalecimiento de capacidades (aprender haciendo) para la comprensión del proceso de planeación y del propio instrumento.

- Garantizar mecanismos de intercambio de información entre Estados y Ayuntamientos.

### ***Establecer un sistema de seguimiento y gestión***

El sistema de seguimiento y gestión es una herramienta clave para la futura implementación y cumplimiento del instrumento de planeación por lo que se proponen algunas acciones puntuales para asegurar su debida ejecución:

- Establecimiento de una base de indicadores previos a la fase de preparación y diagnóstico.
- Establecer indicadores de resultados y metas que permitan medir el éxito de la planificación territorial o urbana.
- Generar propuestas de programación del instrumento.
- Involucrar en el desarrollo de los indicadores de seguimiento y programación del instrumento a la mesa de trabajo interinstitucional.
- Establecer modelos de gestión territorial asistidos por cajas de herramientas o mecanismos sencillos de seguimiento.

### **Proceso de aprobación del instrumento de planeación**

#### ***Tomar en cuenta peticiones y recomendaciones recabadas en el proceso de audiencias públicas***

El proceso de aprobación del instrumento de planeación incluye un proceso de audiencias públicas, elemento de importancia para garantizar un instrumento participativo e incluyente, se enumeran medidas que faciliten este proceso.

- Garantizar un proceso de audiencias públicas accesible a todos los actores, con un enfoque de género y grupos étnicos que permitan un enfoque inclusivo y culturalmente adecuado. Poner en marcha, de ser el caso, plataformas virtuales y espacios móviles para garantizar una participación inclusiva..
- Establecer mecanismos claros de registro de participantes así como de las propuestas y recomendaciones interpuestas para la modificación o consulta del instrumento de planificación.
- Difundir los resultados de las audiencias públicas mediante procesos culturalmente adecuados..

### **Proceso de implementación del proceso de planeación**

#### ***Fortalecer las capacidades institucionales para la implementación del instrumento de planeación***

La adecuada ejecución de la propuesta de planeación implica contar con las capacidades técnicas para la gestión territorial, para lo cual se recomiendan las siguientes medidas;

- Establecer un plan de capacitación continua en el que puedan participar instituciones del ámbito federal para apoyar la aplicación de los conocimientos adquiridos.
- Preparar un diagnóstico de los recursos tecnológicos existentes en los ayuntamientos con la finalidad de dotarlos de manera gradual con los instrumentos necesarios (hardware y software) para la aplicación de los instrumentos y gestión del territorio.

- Generar un plan de acción a largo plazo de la mesa de trabajo multiinstitucional con la finalidad de garantizar un trabajo permanente de seguimiento del instrumento por parte de actores ya empoderados del mismo.

### ***Evaluar la necesidad de actualizar los instrumentos de planeación.***

Los componentes del sistema de planeación territorial requieren de actualizarse conforme con las necesidades del desarrollo urbano y los cambios en el ámbito municipal, para ello será necesario:

- Trabajo conjunto del comité de seguimiento del proceso y la mesa de trabajo multiinstitucional para incorporar modificaciones al instrumento.
- Establecer tiempos de revisión periódica de los instrumentos (semestral, anual, quinquenal)
- Establecer mecanismos de control de cambios, actualizaciones y modificaciones propuestas al instrumento.
- Reuniones periódicas con las instancias de participación ciudadana para identificar necesidades o temas de interés reciente vinculados a la planificación urbana o territorial.
- Actualización cartográfica y de instrumentos de evaluación de condiciones territoriales.

### ***Integrar el de planeación como referente para optimizar los resultados de los componentes 1 y 2 del PMU.***

Como se describe en el capítulo anterior, es importante que la planeación urbana sirva de parámetro y referente para los componentes 1 y 2, para asegurar que la identificación y ubicación de equipamientos urbanos, espacios públicos y proyectos de regularización de tierras correspondan a la realidad territorial existente según la escala de trabajo. En ese sentido se sugieren las siguientes medidas:

- Priorizar las acciones de planeación como preámbulo a las acciones por realizar en los municipios en materia de equipamiento urbano y regularización de predios (componentes 1 y 2).
- Asegurar que las propuestas de desarrollo urbano establecidos en los instrumentos de planeación sean tomados en cuenta para definir los componentes 1 y 2..
- Considerar las propuestas de zonificación establecidos en los instrumentos de planeación, como una herramienta útil y de uso obligatorio (en los casos existentes) para identificar la ubicación adecuada de las acciones estipuladas en los componentes 1 y 2.
- Usos de las plataformas y mecanismos participativos establecidos en el proceso de planeación para el desarrollo de los PTO y comités ciudadanos.
- No visualizar a las vertientes como procesos separados e independientes, será necesario las acciones de cada vertiente se encuentren articuladas para que no contradigan lo establecido en los instrumentos de planificación urbana y territorial.

### **Recomendaciones Generales**

Con base en el análisis de los beneficiarios de 2019, las reglas de operación, así como la identificación de los riesgos e impactos indirectos posibles de las acciones de planeación urbana, metropolitana y territorial se plantean las siguientes recomendaciones:



- Revisar la metodología de los lineamientos simplificados para para la elaboración de planes o programas municipales de desarrollo urbano, la metodología, sus alcances, fases y tiempos establecidos para garantizar que procesos participativos incluyentes, que asegure la participación de actores clave y el establecimiento de sistemas de monitoreo y gestión, entre otros.
- Desarrollar en SEDATU un sistema de seguimiento puntual de los instrumentos apoyados, con la finalidad que monitorear la debida aplicación de los mismos en el cumplimiento de la economía, el desarrollo de procesos participativos incluyentes, la conformación de los comités y consejos de planeación, la colaboración multiinstitucional y los posibles procesos de capacitación “aprender haciendo” , entre otros.

Dar prioridad a las intervenciones en municipios que cuentan con planes de desarrollo urbano como punto de partida para definir los ámbitos de intervención de los componentes 1 y 2 como mecanismo para optimizar resultados y evitar riesgos.

- Fortalecer dentro del componente de planeación las capacidades y liderazgo de los Institutos Municipales de Planeación, Institutos Metropolitanos de Planeación y los Observatorios Ciudadanos, responsables de aplicar los procesos de planificación, monitorear su implementación e identifican las necesidades de modificación o actualización. En caso de que no existan, recomienda que SEDATU incentive la creación de los Institutos u Observatorios en aquellos municipios que aún no cuentan con la institucionalidad.
- En el marco de la recomendación de priorizar la vertiente 3 para que los propios instrumentos de planeación puedan ser indicativos de las zonas adecuadas para realizar las actividades del Programa de Mejoramiento Urbano, se recomienda a SEDATU ampliar la colaboración, el alcance y el número de los municipios beneficiados, considerando que en 2019 se apoyaron 19 instrumentos de planificación en todas las escalas (metropolitana, municipal y urbana).
- Se recomienda a la SEDATU la aplicación integral de los tres componentes del programa con el objeto de optimizar sus resultados e implantar un proceso de seguimiento continuo con los responsables en los ámbitos estatal y local.

### 6.3 Gestión de riesgos sociales

#### **Reasentamiento**

Todas las acciones del PMU en materia de construcción de infraestructura, regularización de predios y planificación urbana se basan en dictámenes técnicos y de no afectación que aseguran que las intervenciones se realizan en asentamientos susceptibles de ser regularizados, seguros y formales que no resulten en reasentamientos involuntarios ni desplazamiento económico ni generan conflictos sociales. Esta es una condición que se establece como criterio de elegibilidad en las acciones del programa.

#### **Pueblos indígenas**

El programa no incluye ninguna acción que resulte en exclusión o cause impactos negativos de poblaciones indígenas. Debido a que en la región sur sureste existe una presencia importante de población indígena, se aplicarán los mecanismos de consulta y participación

de poblaciones indígenas para asegurar su participación en los beneficios del PMU. Al respecto se proponen las siguientes líneas de acción:

- Incorporar en la definición de la cobertura del PMU, que se ajusta anualmente, identificación de las ciudades donde existen poblaciones indígenas, con el fin de tomar las medidas necesarias para su atención con pertinencia cultural.
- Establecer en los polígonos de atención prioritaria con poblaciones indígenas, en cualquiera de las intervenciones del PMU, las medidas necesarias para informar y consultar de manera culturalmente adecuada sobre las acciones a desarrollar y realizarlas tomando en cuenta estas condiciones culturales.
- En los casos donde se lleven a cabo acciones del PMU es necesario llevar a cabo:
  - Una evaluación sociocultural para definir la pertinencia de las intervenciones.
  - Establecer procedimientos de consulta culturalmente adecuados, siguiendo los principios establecidos en la OP 765.
  - Garantizar la participación en las diferentes fases de ejecución de los componentes del PMU.

### **Género**

El enfoque de igualdad de género se aplica en todas las operaciones del BID en dos vertientes; en la vertiente de salvaguardia se refiere a evitar impactos negativos por condición de género o exclusión; en la parte de promoción se establecen medidas para asegurar la participación en condiciones de igualdad de hombres y mujeres. De acuerdo con la EASE, el programa no genera ningún impacto negativo ni condiciones de exclusión y por el contrario existen diversas oportunidades de beneficio.

El componente de Regularización y certeza jurídica en particular presenta amplias oportunidades de beneficio; de acuerdo a los resultados de esta actividad en 2019, un 67% de los beneficiarios son mujeres, lo cual es un porcentaje muy positivo dado que tradicionalmente, la titularidad de la propiedad recae en los varones. En los casos de los otros componentes, se proponen mecanismos para asegurar la participación de las mujeres en los procesos de consulta y participación y los órganos de participación establecidos, para tal fin se sugiere:

- Promover la distribución de beneficios de manera equitativa para hombres y mujeres.
- Incorporar en los procesos de consulta y participación un enfoque de género incorporando los procesos de convocatoria y participación que aseguren que sus recomendaciones se registren y sean tomadas en cuenta.
- Promover e incentivar la participación de las mujeres en los Comités comunitarios, en la contratación de Residentes comunitarios y en otros procesos de diálogo e interlocución del proyecto.
- Diseñar campañas de comunicación social para promover la sensibilización y promoción de la equidad de género dentro del ámbito de acción del programa.

### **6.4 Mecanismos de información y atención de quejas**

La SEDATU cuenta como un mecanismo de difusión de información sobre todas las acciones del PMU a través de una página web (<https://mimexicolate.gob.mx/>) donde se

tiene acceso a la mayor parte de la información sobre el programa, reglas de operación, informes, mecanismos operativos e informes de resultados. En la misma página se tiene un micrositio para temas de transparencia con datos de contacto para la presentación de denuncias, quejas, consultas y solicitudes de información.

Para fortalecer este mecanismo de información sólo es accesible a través de medios digitales, se sugieren las siguientes medidas:

- Poner en marcha una estrategia de comunicación que informe sobre el inicio y avance de los programas y avisos oportunos sobre los de suspensión de servicios, cierre de calles o servicios que se ven afectados por la realización de obras.
- Información de contacto con las áreas de atención a usuarios.
- Brindar información sobre los procesos de construcción de infraestructura, duración de los trabajos y alternativas para reducir las afectaciones temporales.
- Ampliar la difusión de información en diferentes medios de comunicación como redes sociales, televisión, radio local, así como perifoneo y folletos para acceder a los usuarios que no cuentan con acceso a la página web.
- Brindar información de fácil lectura a través de los Comités comunitarios para que tengan un efecto multiplicador en las colonias y barrios que se benefician de una obra o espacio público intervenido.
- Diseñar campañas dirigidas a niños y jóvenes para promover la participación en la activación y apropiación de los espacios públicos.
- Incorporar en las campañas el enfoque de género y registrar su participación..

#### **Mecanismo de quejas**

- Es necesario fortalecer las acciones de transparencia mediante la disponibilidad de un mecanismo de atención de quejas y reclamos accesible y eficiente.
- Este mecanismo debe establecer un protocolo de calidad de respuesta a quejas y reclamos que establezca tiempos de respuesta y medios de seguimiento y cierre con los resultados alcanzados.
- El mecanismo debe ser de fácil acceso a todos los beneficiarios y ser conocido localmente para lo cual se recomienda utilizar todos medios disponibles en las ciudades de intervención: teléfono, buzones, redes sociales, telefonía celular y aplicaciones móviles.
- Dar seguimiento a la operación del mecanismo mediante indicadores de calidad para verificar que cumpla con sus objetivos y a través de informes anuales de desempeño.
- Los medios para acceder al mecanismo deben ser accesibles para todos los beneficiarios por lo que se sugiere utilizar todos medios disponibles en las ciudades de intervención: teléfono, buzones, redes sociales, telefonía celular y aplicaciones móviles.

### **6.5 Desarrollo institucional**

La SEDATU como cabeza de sector es la responsable de la ejecución del PMU a través de varias áreas institucionales: el componente de Mejoramiento integral de barrios es responsabilidad de la Unidad de Apoyo a Programas de Infraestructura y Espacios Públicos (UAPIEP); el componente de Regularización y certeza legal es operada por el Instituto

Nacional del Suelo Sustentable (INSUS); y el componente de Planeación urbana, metropolitana y de ordenamiento territorial es responsabilidad de Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda (DGDUSV).

Existe una clara delimitación de funciones y áreas de competencia de cada una de estas áreas lo que permitirá canales claros de ejecución del programa.

Sin embargo, de acuerdo con el estudio de capacidad institucional elaborado como parte de la preparación del programa se puso de manifiesto que la SEDATU:

- No se cuenta con una definición de los requerimientos ambientales aplicables para los diversos componentes incluyendo los definidos en la LGEEPA.
- No se han establecido procedimientos formales para la gestión de impactos ambientales de los proyectos. Actualmente, esta es una responsabilidad que han transferido a socios implementadores como constructoras, para el caso de la vertiente de mejoramiento de barrios; a los ayuntamientos, en el caso de regularización y certeza jurídica (a través de los dictámenes de no riesgo) y de planeación urbana.
- No se dispone de un área especializada que registre los procesos de transferencia de responsabilidades, ni se cuenta con la documentación de los procesos de evaluación ambiental y su cumplimiento. Tampoco se cuenta con personal especializado para el manejo de temas de gestión ambiental.
- No existe tampoco un área de manejo, seguimiento y evaluación para la aplicación de salvaguardias ambientales y sociales.

En este contexto y para atender los requerimientos de aplicación y cumplimiento del PGASE es necesario que la SEDATU realice los ajustes necesarios para poder cumplir y dar seguimiento a la gestión de las salvaguardias ambientales y sociales cuya aplicación es obligatoria para todas las operaciones financiadas por el BID. Para tal fin se plantean las siguientes acciones:

- Designar un área responsable para dar asegurar la aplicación y dar seguimiento a la ejecución del PGASE y las medidas aplicables de la legislación nacional en materia de gestión ambiental, con el fin de que los proyectos puedan tener un análisis previo y seguimiento en materia de los posibles impactos ambientales y coordine la gestión de riesgos y proponer y aplicar medidas de mitigación de acuerdo con los lineamientos del PGAS. Esta área responsable deberá contar con el personal especializado requerido para cumplir con estas tareas.
- Establecer un manual de gestión ambiental y social que permita realizar una evaluación de los proyectos con el fin de identificar los requisitos que cada uno requieren con base en la legislación y normatividad ambiental aplicable y oriente viabilidad de ser apoyados, así como precisar cuáles tienen requisitos significativos para poder ser autorizados, como la manifestación de impacto ambiental, en su caso. Los requisitos ambientales específicos deben ser incorporados en los procesos de licitación y elaboración de contratos de ejecución. Asimismo, este manual permitirá gestionar los proyectos con base en su riesgo ambiental y social para determinar las medidas aplicables durante todas las etapas de su implementación. Asimismo, dará paso a un sistema de seguimiento de proyectos y mejorar su calidad y sostenibilidad ambiental y social.
- Fortalecer el área de participación social responsable de los Comités comunitarios para llevar a cabo una gestión de los riesgos sociales amplia y efectiva así como los

mecanismos de participación, consulta y manejo de quejas y reclamos. Esta es un área donde se interviene antes, durante y después de la fase de construcción y es corresponsable desde el diseño y planeación de las obras hasta la activación y apropiación de los espacios públicos, por lo que es estratégica para la sostenibilidad de los proyectos.

### **Sistema de seguimiento y evaluación**

SEDATU presentará informes de gestión ambiental y social de las acciones ejecutadas que se enviarán al Banco para su revisión, en casos de incumplimiento se prepararan planes de acción correctiva para aprobación del Banco.

El Banco supervisará la operación en función de los impactos y riesgos ambientales y sociales identificados. Esta supervisión puede incluir visitas al sitio, visitas de monitoreo por parte de consultores externos y revisiones documentales de la información generada para el Programa.

SEDATU deberá remitir al Banco un informe anual durante la ejecución del Programa, sobre el estado y aplicación del PGASE para el cumplimiento de las políticas de salvaguardias. El informe también deberá incluir un resumen de las quejas y reclamos ciudadanos recibidos mensualmente y detalles de su resolución oportuna.

## **7 Plan de consulta**

Dentro del Plan de Gestión Ambiental y Social Estratégica, la consulta con los actores de interés es una parte sustantiva para asegurar su participación en el proyecto con el fin de tomar en cuenta su perspectiva sobre los efectos que tendrán las intervenciones y recibir recomendaciones que puedan mejorarlas.

México cuenta con un marco normativo para la participación social en todo el proceso de planeación de las acciones del gobierno, basado en el Sistema Nacional de Planeación Democrática de México (Ley de Planeación), sustentado en el Artículo 26 constitucional donde enfatiza que “la planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo”. (DOF. 2020)

Lo anterior es consistente con la Política Operacional de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del BID, la cual considera la realización de la consulta adecuada y oportuna y difusión de información del proyecto como un requisito.

En virtud de que este proyecto ha sido clasificado como una operación categoría “B”, se deberá realizar por lo menos una consulta con actores de interés, en la que se presentarán los alcances del proyecto; los resultados de la EASE con los principales impactos identificados y el PGASE con las medidas de mitigación propuestas en el PGASE.

La misma Política Operacional de Medio Ambiente Cumplimiento de Salvaguardias indica que “para propósitos de la consulta se deberá suministrar la información en los lugares, idiomas y formatos que permitan consultas de buena fe con las partes afectadas, y se

formen una opinión y hagan comentarios sobre el curso de acción propuesto,” por lo que será diseñada por el prestatario tomando en cuenta estos elementos.

Este plan de consulta se elabora tomando en cuenta la herramienta *Consulta significativa con partes interesadas*, desarrollada por el BID para dar una mejor orientación a los asuntos sociales en los proyectos financiados por el Banco. (BID. 2017)

En este sentido, los objetivos de la consulta son:

- Identificar los puntos de vista y percepciones de las personas que pueden verse afectadas o que tienen interés en un proyecto de desarrollo, y proporcionar un medio para que esas opiniones sean tomadas en cuenta como aportes al diseño e implementación del proyecto, lo cual evita o reduce los impactos adversos y aumenta los beneficios.
- Ser una fuente importante de validación y verificación de datos obtenidos en otros lugares, para mejorar la calidad de las evaluaciones de impacto ambiental y social.
- Ayudar a las personas a entender sus derechos y responsabilidades en relación con un proyecto.
- Mejorar la transparencia y participación de las partes interesadas para aumentar la confianza, la aceptación del proyecto y la apropiación local, aspectos claves para la sostenibilidad del proyecto y resultados de desarrollo.

De acuerdo con las políticas de salvaguardia ambiental y social del BID, es necesario llevar a cabo un proceso de consulta significativa en el que se presente a los actores clave involucrados los objetivos y alcances del proyecto, los posibles impactos ambientales y sociales identificados en el EAS y las medidas de mitigación propuestas en los PGAS.

De acuerdo con la orientación de los procesos de consulta para el BID, se deberá tener en cuenta los siguientes diez principios. (BID. 2017)

1. El proceso de consulta con las partes interesadas tiene que ser continuo e iterativo a lo largo del ciclo del proyecto, y comenzar lo más temprano posible.
2. Debe asegurar que las diferentes categorías de partes interesadas estén representadas y participen. Esto puede incluir individuos y grupos, así como instituciones locales formales e informales.
3. Tiene que contar con suficientes recursos. Esto abarca tanto los presupuestos, el personal, la capacidad y la voluntad de las autoridades del proyecto para tomar en serio las opiniones de las partes interesadas y modificar los diseños y la implementación del proyecto con el fin de reflejar las preocupaciones de las partes interesadas donde sea posible. Puede que esto incluya la necesidad de fortalecer la capacidad de las partes interesadas afectadas, a fin de establecer una igualdad de condiciones para que participen diferentes grupos.
4. Debe ser transparente y basarse en información objetiva, incluyendo sobre el alcance de la consulta y la capacidad de las partes interesadas para influir en las decisiones del proyecto.
5. Debe ser equitativa y no discriminatoria, y garantizar que las partes interesadas afectadas más pobres o vulnerables tengan voz.
6. Las partes interesadas deben tener información previa sobre aspectos relevantes del proyecto, en el idioma, el formato y la manera que sean apropiados para ellos. Diferentes grupos y diferentes contextos necesitarán enfoques diferentes, pero, como mínimo, esta información debería transmitirse de forma que sea comprensible

- y accesible para todos.
7. Los eventos de consulta y los demás foros o medios para involucrarse con las partes interesadas deben ser respetuosos y estar exentos de coerción. Es preciso proteger de represalias a las partes interesadas que expresen su preocupación o sus críticas contra el proyecto o las autoridades.
  8. La confidencialidad de la información y las partes interesadas debe estar asegurada cuando sea apropiado.
  9. Para ser significativo, un proceso de consulta también debe evitar la consulta sin un objetivo claro o las discusiones excesivas que no conducen a ninguna parte.
  10. El proceso debe ser documentado sistemáticamente y sus aspectos relevantes tienen que ser divulgados de manera pública.

Cuando se identifique dentro de los actores clave a miembros pertenecientes a los pueblos indígenas, deberá tomarse en cuenta los principios sobre los derechos humanos y la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas y Estrategia para el Desarrollo Indígena (OP 765), la cual está alineada al Convenio 169 de la OIT y al Artículo 2º constitucional del gobierno mexicano.

De acuerdo con las características del Proyecto se ha activado la Política Operativa 765 sobre Pueblos Indígenas, la cual establece la necesidad hacer los mejores esfuerzos para apoyar el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas, así como evitar o minimizar la exclusión y los impactos negativos que puedan generar las operaciones del Banco en los pueblos indígenas y sus derechos.

Al respecto, los principales mensajes que se derivan de la evaluación ambiental y social aplicables a los pueblos indígenas son:

- La zona de cobertura del proyecto tiene una presencia importante de población indígena, encontrándose un 18% de población indígena estimada en los 50 municipios de la región sur sureste; la cual se incrementa a 33% si consideramos a las personas que de auto adscriben como tales.
- El proyecto tiene el objetivo de reducir las brechas de desigualdad de la población en condiciones de vulnerabilidad y rezago urbano, procurando ampliar las oportunidades de ejercicio del derecho a la ciudad.
- En conclusión, no se determina la posibilidad de tener impactos adversos significativos.
- Los posibles impactos sociales y ambientales se refieren a casos inherentes a la operación del proyecto, por lo que se establecerán medidas de mitigación y gestión de riesgos en el PGAS, fortalecidas con las opiniones de los actores de interés derivadas de la consulta.

## 7.1 Protocolo de consulta

El protocolo de consulta que se describe a continuación toma en cuenta las recomendaciones y la orientación de la herramienta *Consulta significativa con partes interesadas*, desarrollada por el BID.

### Objetivo

Difundir entre las partes interesadas los resultados de la EASE con el fin de que cuenten con información suficiente sobre la implementación del proyecto, sus beneficios y posibles riesgos, y emitan recomendaciones que se incorporen al proyecto para mejorar su diseño e implementación.

## **Metodología**

### **1. Mapeo de actores y selección de participantes**

Se deberá realizar un análisis de todas las vertientes del programa para determinar quiénes son los actores de interés primarios y secundarios, considerando que los primeros se definen como aquellos que son beneficiarios de las acciones del PMU, usuarios finales de las obras o quienes consideran que pueden incidir o inciden en el curso de las acciones de mejoramiento de los espacios urbanos; en tanto que los actores secundarios son los que pudieran requerir ser informados sobre los proyectos, pero no tienen influencia mayor en ellos.

De acuerdo con el análisis de la cobertura realizada, hay tres tipos de beneficiarios directos:

- Para la vertiente de Mejoramiento integral de barrios, se trata de los vecinos que viven en el perímetro de la infraestructura pública que se construye, rehabilita o se amplía y que serán los usuarios de los espacios. En este caso, existen un espacio de participación que está integrado por estos beneficiarios denominado Comité comunitario.
- Para la vertiente de Regularización y certeza jurídica, los poseedores de viviendas o lotes que se convertirán en titulares de la propiedad y,
- Para la vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial, los gobiernos estatales o municipales, representados por los titulares estatales o de los Ayuntamientos.

Desde esta perspectiva, los actores relevantes para la consulta pueden ser los siguientes:

- Integrantes de los Comités comunitarios.
- Residentes comunitarios.
- Vecinos cercanos a las obras proyectadas que pudieran conformar en un futuro los Comités comunitarios.
- Titulares de predios regularizados o potencialmente regularizables.
- Integrantes de las contralorías sociales.
- Representantes de Ayuntamientos o gobiernos estatales que estén contemplados para ser apoyados por el componente de planeación o ya hayan sido beneficiados. En este caso pueden ser los alcaldes, directores o secretarios de planeación u obras públicos responsables del tema del Programa Municipal de Desarrollo Urbano. Asimismo, pudiera invitarse a los regidores del Cabildo municipal relacionados con el tema de planeación urbana.
- Tomar en cuenta la proporcionalidad de género.

### **2. Definición de sedes**

Para la definición de las ciudades para llevar a cabo la consulta, se proponen tomar en cuenta los siguientes criterios:

- Seleccionar 3 sedes con características diversas que permitan tener un panorama representativo de la región sur sureste.



- Tomar en cuenta municipios o ciudades con representatividad de los pueblos indígenas, debido a la presencia importante que tienen en la región.
- Tener en cada sede, de preferencia, actores de las tres vertientes de apoyo del PMU, con el fin de recuperar la mayor cantidad de opiniones y recomendaciones.
- Donde existan condiciones de convocatoria y accesibilidad para el uso de herramientas digitales con el fin de celebrar reuniones virtuales.
- Otras consideraciones que el prestatario considere relevantes para cumplir con el objetivo de la consulta.

### **3. Mecanismos de consulta**

Debido a las condiciones establecidas por la contingencia sanitaria del COVID-19, se propone la realización de las consultas a través de plataformas virtuales y medios digitales. Se propondrán dos mecanismos para ofrecer la información sobre el proyecto a los actores de interés y tener opiniones y recomendaciones. Por un lado, se sugiere la realización de una breve encuesta que se haga llegar a un conjunto de beneficiarios en relación con las características de las obras y obtener sus opiniones sobre el tipo y calidad de los beneficios o posibles impactos negativos que consideren que pueden ocurrir, desde su perspectiva como vecino, pueblo o sector social y/o edad. Esta encuesta ayuda como ejercicio preliminar de reflexión a las sesiones de consulta virtual, donde se privilegiará la reflexión cualitativa sobre los temas relevantes que hayan destacado.

En un segundo momento, se llevará a cabo la consulta a través de medios digitales, desde puntos que el prestatario pueda sugerir para mantener las condiciones de sana distancia que el país y la entidad federativa esté estableciendo como medida ante la contingencia sanitaria. Podría ser en las oficinas de las representaciones estatales de la SEDATU, desde los hogares de los beneficiarios, si tuvieran las facilidades para ello u otras que se evalúan como pertinentes.

### **4. Contenido de las reuniones**

El procedimiento y contenidos de la consulta se establecerán de acuerdo con los siguientes elementos.

- Presentación de objetivos de la consulta (salvaguardias ambientales y sociales).
- Información sobre el Programa de Mejoramiento Urbano.
- Resultados de la Evaluación Ambiental y Social Estratégica.
- Comentarios y recomendaciones de los actores sociales.

### **5. Tiempos**

Las fechas serán establecidos de acuerdo con los procedimientos de preparación del proyecto.

### **6. Sistematización e informe de consulta**

Al finalizar la consulta se preparará e incorporará a la EASE un informe de la consulta con las recomendaciones específicas al proyecto y las evidencias de su realización a través de una memoria de cada uno de los 3 procesos de consulta.

#### **7.2 Resultados de consulta (Posterior a consulta)**

#### **7.3 Recomendaciones para fortalecimiento del Programa (Posterior a consulta)**

El proceso de consulta esta en preparacion y los resultados del mismo y sus recomendaciones se incluirán en el PGASE antes de presentacion del proyecto para aprobación.

## **8 Reporte final EASE y PGASE (incluyendo resultados de la consulta)**

## 9 Bibliografía

Álvarez Icaza, Pedro. (2013). Corredor Biológico Mesoamericano en México. Biodiversitas (110) Septiembre-Octubre, 2013. CONABIO, México.

Benabent Fernández de Córdoba, M. (2014). Introducción a la teoría de la planificación territorial. Sevilla; Universidad de Sevilla.

BID. (2006). Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias. Banco Interamericano para el Desarrollo. Washington, D. C.

BID. (2017). Consulta Significativa con las Partes Interesadas: Series del BID sobre riesgo y oportunidad ambiental y social / Reidar Kvam. p. cm. — (Monografía del BID; 545)

CEPAL. (2015). La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Santiago: Naciones Unidas.

CEPAL. (2016). Plan de acción regional para la implementación de la nueva agenda urbana en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.

CONABIO. (2020). México megadiverso. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. Portal interno: <https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/quees>. Consultado en septiembre de 2020.

CONANP. (2020). Áreas Naturales Protegidas decretadas. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Portal interno: [http://sig.conanp.gob.mx/website/pagsig/datos\\_anp.htm](http://sig.conanp.gob.mx/website/pagsig/datos_anp.htm). Consultado en septiembre 2020.

CONAPO. (2010) Índice de marginación por entidad federativa y municipio, 2010

CONAPO. (2012). Proyecciones de la población de México 2010-2050, México 2012.

CONEVAL. (2020). Evaluación de Diseño con trabajo de campo de la Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano 2019-2020. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL. (2010). Índice de Rezago Social 2010 a nivel localidad

De Mattos, C. A. (2005). De la planificación a la gobernanza: Hacia un nuevo modo de gestión urbana. Revista Paranaense de Desenvolvimento, 50-62.

DOF. (1995); NOM-079-ECOL-1994. Diario Oficial de la Federación, Norma Oficial Mexicana NOM-079-ECOL-1994, Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de los vehículos automotores nuevos en planta y su método de medición. México, 1995.

DOF. (2002); NOM-040-ECOL-2002. Diario Oficial de la Federación, NORMA Oficial Mexicana NOM-040-ECOL-2002, Protección ambiental-Fabricación de cemento hidráulico-Niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera. México, 2002.

DOF. (2006); Ley General de Salud. Diario Oficial de la Federación, Ley General de Salud. México, 2006.

DOF. (2008); Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía. Diario Oficial de la Federación, Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía. México, 2008.

DOF. (2013a); Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Diario Oficial de la Federación, Ley de Responsabilidad Ambiental. México, 2013.

DOF. (2013b); NOM-161-SEMARNAT-2011. Diario Oficial de la Federación, Norma Oficial Mexicana NOM-161-SEMARNAT-2011, Que establece los criterios para clasificar a los Residuos de Manejo Especial y determinar cuáles están sujetos a Plan de Manejo; el listado de estos, el procedimiento para la inclusión o exclusión a dicho listado; así como los elementos y procedimientos para la formulación de los planes de manejo. México, 2013.

DOF. (2014); NOM-025-SSA1-2014. Diario Oficial de la Federación, Norma Oficial Mexicana NOM-025-SSA1-2014, Salud ambiental. Valores límite permisibles para la concentración de partículas suspendidas PM10 y PM2. 5 en el aire ambiente y criterios para su evaluación. México, 2014.

DOF. (2015a); NOM-085-SEMARNAT-2011. Diario Oficial de la Federación, Norma Oficial Mexicana NOM-085-SEMARNAT-2011, Contaminación atmosférica-Niveles máximos permisibles de emisión de los equipos de combustión de calentamiento indirecto y su medición. México, 2015.

DOF. (2015b); NOM-041-SEMARNAT-2006. Diario Oficial de la Federación, NOM-041-SEMARNAT-2015. Que establece los límites máximos permisibles de emisión de gases contaminantes provenientes del escape de los vehículos automotores en circulación que usan gasolina como combustible. México, 2015.

DOF. (2015c). Diario Oficial de la Federación. Ley General de Vida Silvestre. México, 2015.

DOF. (2016); Lista de especies exóticas invasoras para México. Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se determina la Lista de las Especies Exóticas Invasoras para México. México, 2016.

DOF. (2018) Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (2016a). LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO. Ciudad de México: Diario Oficial.

DOF. (2018a); Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Diario Oficial de la Federación, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. México, 2018.

DOF. (2018b); Ley General de Cambio Climático. Diario Oficial de la Federación, Ley General de Cambio Climático. México, 2018.

DOF. (2018c), Ley General de Protección Civil. Ciudad de México.

DOF. (2018D), Ley de Planeación.

Diario Oficial. Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano,. (2019a). ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el 2020. Ciudad de México: DOF.

DOF. PROGRAMA Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano . (2019b). PROGRAMA Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024. 2019: Diario Oficial de la Federación.

- DOF. (2020); Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 2020.
- DOF. (2020a); Ley de Aguas Nacionales. Diario Oficial de la Federación, Ley de Aguas Nacionales. México, 2020.
- DOF. (2020b); Nueva Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Diario Oficial de la Federación. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. México, 2020.
- Hough, J. (2006) 'Developing capacity', en M. Lockwood, G. Worboys y A. Kothari (eds) Managing Protected Areas: A Global Guide, Capítulo 7, pp164–192, Earthscan, Londres, Reino Unido.
- INAH. (2020). Sistema de Información Cultural. Instituto Nacional de Antropología e Historia. Portal interno:  
[https://sic.cultura.gob.mx/lista.php?table=zona\\_arqueologica&disciplina=&estado\\_id=](https://sic.cultura.gob.mx/lista.php?table=zona_arqueologica&disciplina=&estado_id=).  
 Consultado en septiembre de 2020.
- INEGI. (2015). Encuesta intercensal 2015.
- INEGI. (2010). Censo de población y vivienda 2010.
- INPI. (2010). Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas, 2010
- LGEEPA. (2018). Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. SEMARNAT. México, 2018.
- Llorente-Bousquets, J. y S. Ocegueda. (2008). Estado del conocimiento de la biota, en Capital natural de México, vol. I: Conocimiento actual de la biodiversidad. CONABIO, México, pp. 283-322.
- Naciones Unidas. (2016). Nueva Agenda Urbana. Habitat III. Quito: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago, Chile; 2018
- Prensa. (2020). Transformando México desde sus Ciudades.
- PNDU (2014). Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014)
- Sánchez Mazo, L. M., & Gutiérrez Tamayo, L. (2013). Ordenamiento Territorial como política pública de una mirada técnica y parcial a una compleja y contemporánea. Revista Entorno Geográfico, 42-52.
- SEDATU. (2020). Términos de Referencia para la elaboración de los Programas Territoriales Operativos. Ciudad de México: SEDATU.
- SEDATU (2020a). Lineamientos Simplificados Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano. Ciudad de México: SEDATU.
- SEDATU . (2020c). Política Nacional de Suelo. Ciudad de México: SEDATU.
- SEDATU. (2020). Transformando México desde sus Ciudades. En prensa, 2020.
- SEDATU, SEMARNAT, GIZ. (2017). Elaboración y Metodología de Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano . Ciudad de México: SEDATU.

SEDEMA. (2011). Manual del ciclista urbano. Infraestructuras para ciclistas en la Ciudad de México. Ciudad de México: SEDEMA.

Stavenhagen, Rodolfo (2002), *Los Pueblos indígenas y sus derechos*. México: UNESCO.

Urban Times. (Octubre de 2016). Urban Times. Obtenido de <http://urbantimes.co/>

Zoido, F., De la Vega, S., Morales, G., Mas, R., & Lois, R. (2000). Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio. Barcelona: Editorial Ariel.

## 10 Anexos

### Anexo 1 Principales tipo de obra de la vertiente de Mejoramiento integral de barrios.

TIPO DE OBRA	DEFINICIÓN
Espacios públicos	<p>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)</p> <p>Áreas de la ciudad de propiedad pública y acceso libre. No deben confundirse con las numerosas propiedades públicas de acceso restringido, como puedan ser muchas del Patrimonio Nacional, o las zonas militares. El libre acceso público es característico de ciertas áreas, como las riberas marítimas y fluviales, pero en la ciudad suele reducirse a todo el sistema viario urbano y a las zonas verdes construidas al efecto y a algunas zonas deportivas. La incorporación de espacios públicos a la ciudad, muchas veces desde antiguos espacios acotados, es uno de los logros principales de la ciudad moderna, como atestigua la historia del urbanismo, a través de la apertura al público de antiguos recintos de propiedad real o de uso militar. Asimismo, es frecuente que dichos espacios sean consecuencia de grandes operaciones puntuales de mejora urbana (Diccionario de Geografía Urbana, urbanismo y ordenación del territorio).</p>
Equipamiento urbano	<p>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).</p> <p>Espacios urbanizados y, en muchos casos, edificadas, destinados al uso público, entendido desde múltiples criterios e intereses. En la cultura del ocio y de la calidad de vida actual, los equipamientos y las dotaciones públicas constituyen un elemento importante en la configuración del espacio urbano y metropolitano, tanto como los usos residenciales y las actividades económicas. En una ciudad, el concepto de equipamiento surge en un momento posterior a la estabilización de la acelerada expansión urbana. Una vez que se resuelve el problema prioritario, la vivienda, la ciudad demanda equipamientos urbanos, muchos de los cuales son instalados en los suelos baratos de la periferia. Conscientes de ese desequilibrio funcional, los estamentos oficiales, sobre todo los ayuntamientos a través de sus instrumentos de planeamiento conciben los equipamientos como aquellos elementos urbanos que hacen posible a los ciudadanos su educación, su enriquecimiento cultural, su salud y su bienestar,</p>



TIPO DE OBRA	DEFINICIÓN
	Íntimamente vinculados a la existencia de una calidad de vida adecuada a su presente y futuro inmediato. (Diccionario de Geografía Urbana, urbanismo y ordenación del territorio)
Mercados públicos	Lugar determinado, generalmente dentro de un núcleo de población, en el que se compran y se venden productos alimenticios frescos. En este caso, cabe referirse a mercados abiertos, que se desarrollan en plazas o en las calles más anchas de una ciudad, en numerosas ocasiones reflejando una continuidad histórica desde la Antigüedad o la Edad Media (foros*, alcaicerías*, zocos*), o a mercados cerrados, que se ubican en una instalación específica. Tradicionalmente se ha establecido una asociación directa entre el mercado y el origen del fenómeno urbano. (Diccionario de Geografía Urbana, urbanismo y ordenación del territorio)
Ciclovías	<p>Son carriles exclusivos los que están destinados únicamente a la circulación de bicicletas. Pueden estar separadas del resto de vehículos únicamente por marcas en el pavimento (ciclo carriles), o bien valiéndose de algún tipo de confinamiento físico que evita que los automóviles los invadan (ciclovías). (SEDEMA Cd. Mx.)</p> <p>Las ciclovías o —podríamos decir— carriles confinados para bicicletas, cuando se ubiquen en avenidas y calles, deben localizarse en el extremo derecho, ser unidireccionales e ir en el mismo sentido de circulación que todos los vehículos. Sólo cuando se ubican en camellones con escasas intersecciones, áreas verdes, derechos de vía, cauces o zonas federales puede ser correcto que sean bidireccionales (SEDEMA Cd. Mx.).</p> <p>Los ciclos carriles se ubican en general al extremo derecho de la calle. Al no tener confinamiento físico, suelen ser utilizados por otros vehículos legalmente (por ejemplo, para hacer maniobras de estacionamiento o para entrar o salir de una cochera) o ilegalmente (es decir, para circular, pararse o estacionarse) (SEDEMA Cd. Mx.).</p> <p>Vía destinada al uso exclusivo de bicicletas que se encuentra segregada físicamente del tránsito de vehículos motorizados. El ancho varía según los volúmenes de bicis esperados. En todo caso, se recomienda un ancho mínimo de 1.2 metros por sentido de circulación. (CEPAL, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones Chile. )</p>

**Anexo 2. Estado actual de los Programas Municipales de Desarrollo Urbano en las entidades federativas de la región sur sureste.**

**Tabla 1. Instrumentos de planeación en municipios seleccionados del Estado de Campeche**

Estado	Municipio	Instrumento de Planeación Vigente	Año	Tipo	Fecha de publicación	Vigencia
Campeche	Carmen					
	Escárcega	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Municipio de Escarcega	2015	Local	P.O. 30/Ene/2015	2015-2035
		Programa Director Urbano de Escárcega	2005	Urbano	2004-2029	Consejo Municipal de Desarrollo Urbano
	Calakmul	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Municipio de Calakmul	2012	Municipal	P.O. 28/Nov/2012.	2012-2032
		Programa Municipal de Desarrollo Urbano	En elaboración			
	Candelaria	Programa Director Urbano de Candelaria	2000	Urbano	2000	2000-2024

Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria 2020.

**Tabla 2. Instrumentos de planeación en municipios seleccionados del Estado de Yucatán**

Estado	Municipio	Instrumento de Planeación Vigente	Año	Tipo	Fecha de publicación	Vigencia
Yucatán	Chemax					
	Izamal					
	Mérida	PROGRAMA MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO DE MÉRIDA	2017	Municipal	2017 en actualización	2017-2040
		Programa Metropolitana de Desarrollo Urbano	En elaboración			
	Tinum					
	Valladolid					

Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria 2020.

**Tabla 3. Instrumentos de planeación en municipios seleccionados del Estado de Quintana Roo**

Estado	Municipio	Instrumento de Planeación Vigente	Año	Tipo	Fecha de publicación	Vigencia
Quintana Roo	Felipe Carrillo Puerto	Programa Municipal de Ordenamiento Territorial de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo	2018	Municipal	2018	2018-2040
		Programa de Desarrollo Urbano de Felipe Carrillo Puerto	2017	Local	2017	2017-2025

Estado	Municipio	Instrumento de Planeación Vigente	Año	Tipo	Fecha de publicación	Vigencia
	Othón P. Blanco					
	Benito Juárez	Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Benito Juárez	2019	Local	17 de abril de 2019	2018-2030
	Tulum	PDU	En elaboración			
	Bacalar	Programa municipal de Desarrollo Urbano Bacalar (apoyo PMOTEDUS)	En elaboración			
		PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DEL CENTRO DE POBLACIÓN DE BACALAR, QUINTANA ROO	2015	Local	2015	2015-2043
	Puerto Morelos					

Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria 2020.

Tabla 4. Instrumentos de planeación en municipios seleccionados del Estado de Chiapas

Estado	Municipio	Instrumento de Planeación Vigente	Año	Tipo	Fecha de publicación	Vigencia
Chiapas	Comitán de Domínguez					
	Palenque	Programa de Desarrollo Urbano de Palenque, Chiapas	2007	Municipal		2007-2030
		Programa Municipal de Desarrollo Urbano	En elaboración			
	San Cristóbal de las Casas					
	Tuxtla Gutiérrez					

Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria 2020.

Tabla 5. Instrumentos de planeación en municipios seleccionados del Estado de Tabasco

Estado	Municipio	Instrumento de Planeación Vigente	Año	Tipo	Fecha de publicación	Vigencia
Tabasco	Balancán					
	Centro					
	Comalcalco					
	Cunduacán					
	Huimanguillo	Programa de Desarrollo Urbano de Huimanguillo	21 mayo 1994	Local	Desactualizado	
	Jalpa de Méndez					

Estado	Municipio	Instrumento de Planeación Vigente	Año	Tipo	Fecha de publicación	Vigencia
	Paraíso					
	Teapa					
	Tenosique	Programa de Desarrollo Urbano de Tenosique	2017	local	2017	2017--2040

Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria 2020.

Tabla 6. Instrumentos de planeación en municipios seleccionados del Estado de Guerrero

Estado	Municipio	Instrumento de Planeación Vigente	Año	Tipo	Fecha de publicación	Vigencia
Guerrero	Chilpancingo de los Bravo					
	Iguala de la Independencia	Plan Director Urbano del Centro de Población	2019	Local	jun-19	2019-2040

Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria 2020.

Tabla 7. Instrumentos de planeación en municipios seleccionados del Estado de Oaxaca

Estado	Municipio	Instrumento de Planeación Vigente	Año	Tipo	Fecha de publicación	Vigencia
Oaxaca	Asunción Ixtaltepec					
	El Barrio de la Soledad					
	Ciudad Ixtepec					
	El Espinal					
	Heroica Ciudad de Huajuapán de León					
	Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza	Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable	2008	Municipal		2008-2010
	Matías Romero Avendaño					
	San Juan Bautista Tuxtepec	Programa Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT)	2018	Municipal		2018-2030
	San Juan Guichicovi					
	Santa María Mixtequilla	PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DEL MUNICIPIO DE SANTA MARIA MIXTEQUILLA	2008	Municipal		2008-2010
	Santo Domingo Tehuantepec					

Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria 2020.

Tabla 8. Instrumentos de planeación en municipios seleccionados del Estado de Veracruz

Estado	Municipio	Instrumento de Planeación Vigente	Año	Tipo	Fecha de publicación	Vigencia
Veracruz	Acayucan	Actualización del Programa de Desarrollo Urbano para el Centro de Población Acayucan.	2000	local		2000-2020
	Córdoba	Programa de Ordenamiento y Mejoramiento de la Imagen Urbana de Córdoba	2005	local		
		Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada Córdoba – Fortín – Amatlán de los Reyes - Yanga, Ver.,	2001	metropolitano	2002	2002-2020
	Cosoleacaque	Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada Minatitlán – Cosoleacaque	2005	metropolitano	2005	2005-2025
		PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO URBANO PARA LA ZONA NORESTE DEL MUNICIPIO DE COSOLEACAQUE, VER	2016	local	2016	2016-2040
	Xalapa	Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada Xalapa – Banderilla – Coatepec – Emiliano Zapata – Tlalnelhuayocan, Ver.,	2004	metropolitano	2004	2004-2025
		Programa Parcial de Desarrollo Urbano Zona Sur-Oriente del Municipio de Xalapa, Ver.		local		
		Actualización del Programa de Ordenamiento y Revitalización del Centro Histórico de Xalapa.		local		
		Actualización del Programa Parcial de Desarrollo Urbano “La Lagunilla” de la Ciudad de Xalapa		local		

Estado	Municipio	Instrumento de Planeación Vigente	Año	Tipo	Fecha de publicación	Vigencia
	Minatitlán	Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada Minatitlán – Cosoleacaque.	2005	metropolitano	2005	2005-2025
	Oluta					
	San Andrés Tuxtla	Programa de ordenamiento urbano de la zona conurbada de los Tuxtlas (Catemaco, Hueyapan de Ocampo, San Andrés Tuxtla, Lerdo de Tejada, Ángel R. Cabada y Santiago Tuxtla).	2016	metropolitano	2016	2016-2040
		Programa de Ordenamiento y Mejoramiento de la imagen Urbana de San Andrés Tuxtla, Ver.	2005	local		
	Sayula de Alemán					
	Soteapan					

Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria 2020.