

SEDATU

SECRETARÍA DE
DESARROLLO AGRARIO,
TERRITORIAL Y URBANO



DIAGNÓSTICO

REUBICACIÓN DE LA POBLACIÓN EN ZONAS DE RIESGOS

Programas Nuevos

CONEVAL

Tabla de contenido

1.1. Antecedentes	2
1.2. Identificación y descripción del Problema	5
1.2.1. Identificación y estado actual del problema	7
1.2.2. Evolución del problema.	10
1.2.3. Experiencias de atención.	12
1.2.4. Árbol de problemas	30
1.3. Objetivos	30
1.3.1. Árbol de objetivos.	30
1.3.2. Determinación y justificación de los objetivos de la intervención.	32
1.4. Cobertura	35
1.4.1. Identificación y caracterización de la población potencial.	35
1.4.2. Identificación y caracterización de la población objetivo. 36	
1.4.3. Cuantificación de la población objetivo.	37
1.4.4. Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo	38
1.5. Diseño de la intervención	38
1.5.1. Tipo de Intervención.	38
1.5.2. Etapas de la intervención.	39
1.5.3. Previsiones para la Integración y Operación del Padrón de Beneficiarios.	42
1.5.4. Matriz de Indicadores.	43
1.5.5. Estimación del Costo Operativo del Programa	45
1.6. Presupuesto	46
1.6.1. Fuentes de financiamiento.	46
1.6.2. Impacto presupuestario.	46
Bibliografía	48

1.1. Antecedentes

En atención a lo que establece la Ley General de Desarrollo Social y el Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) respecto a la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en virtud de que el Programa Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo (REPZOR), a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), se encuentra en este 2014 en su primer año de operación, se elabora el presente documento, con el fin de justificar su creación conforme se indica en los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

Es importante señalar que la reubicación de la población en zonas de riesgo se enmarca dentro de la política territorial, por constituir una de las estrategias orientadas a ocupar de manera ordenada el territorio. Se parte de lo general a lo particular, es decir, del ordenamiento territorial a la reubicación de la población en zonas de riesgo.

Para Ángel Massiris Cabeza, "las experiencias y conceptualizaciones sobre el ordenamiento territorial en el mundo permiten colegir que se trata de una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos

contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo”.¹

A su vez, la reubicación de la población en zonas de riesgo consiste en la migración de ciertas comunidades hacia otras zonas más aptas del territorio para su asentamiento, por encontrarse en un status de vulnerabilidad frente a algún fenómeno natural. Estas acciones se llevan a cabo mediante la intervención gubernamental, no sólo por los gastos que implica su ejecución, sino también por la información soporte que justifique el desplazamiento, desde los estudios de riesgo y factibilidad, hasta las cuestiones técnico-normativas.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, a través de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención de Zonas de Riesgo, crea para el 2014 el **Programa Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo**, el cual promueve la ocupación y el uso eficiente del territorio.

Las acciones del Programa REPZOR se enfocan en dos aspectos principalmente, por un lado, en contribuir al diseño de programas a cargo de las entidades federativas, que impulsen el desarrollo de cada lugar considerando sus potencialidades y debilidades, y por otro, en el apoyo para la instrumentación de estrategias que eviten catástrofes humanas en aquellos lugares expuestos a un riesgo inminente por encontrarse en zonas de vulnerabilidad con

¹ Ordenamiento Territorial y procesos de Construcción Regional. Ángel Massiris Cabeza.
<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/1.htm>

estudios de viabilidad costo beneficio para la reubicación de las poblaciones que las habitan.

Se trata de prever, en la medida de lo posible, los efectos que producen los fenómenos naturales, atacando los factores de riesgo en aquellas comunidades de las entidades federativas que por su ubicación geográfica son proclives a verse afectadas por circunstancias naturales como la lluvia o los sismos, para garantizar la integridad de sus habitantes, sobre todo la que vive en asentamientos humanos irregulares ubicados en áreas consideradas peligrosas y que potencializa su vulnerabilidad.

Como cualquier programa federal, el Programa Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos se encuentra alineado a los planes y programas nacionales en la materia (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2014-2018) y ofrece a las entidades federativas del país, un mecanismo que les permita construir instrumentos integrales de planeación y de toma de decisiones, promueva el uso óptimo del territorio de acuerdo con su potencialidad, identifique zonas aptas para la reubicación de población en zonas de riesgo y garantice las condiciones para practicar una evaluación constante de los potenciales y limitantes productivas, socio económicas y ambientales, para con ello orientar el desarrollo sustentable y equilibrado.

El **REPZOR** se presenta como un programa estratégico de la política territorial del país, ya que promueve la creación de herramientas de planeación con visión integral, que den soporte a la toma decisiones sobre los objetivos y acciones a seguir en el territorio con miras a ofrecer un desarrollo sustentable y social que incluye elementos para la acción de reubicar a la población que habita en zonas de riesgo.

1.2. Identificación y descripción del Problema

Durante décadas la falta de planeación territorial, así como la migración de la población rural hacia las ciudades con mayor actividad económica, entre otros factores, dio como resultado un crecimiento exponencial de asentamientos humanos y una **ocupación desordenada del territorio**.

La concentración de estos grupos de población alrededor de las ciudades, también originó mayores demandas de servicios o infraestructura para los gobiernos locales, así como problemas de descomposición social y de inseguridad por su establecimiento muchas de las veces en lugares poco aptos para ese fin, con riesgos de hundimientos, derrumbes o inundaciones, por mencionar algunos. Dichos asentamientos en conjunto con los factores antes descritos llegaron a formar los denominados cinturones de pobreza.

Esta centralización de la actividad económica y política alrededor de las principales ciudades, propició modificaciones al uso de suelo y sobreexplotación de los recursos naturales, además de un deterioro de la calidad de vida de la población.

Antonio Vieyra menciona que con la migración de población de ámbitos rurales a urbanos, "las ciudades se vuelven cada vez más vulnerables y menos sustentables, ya que están sometidas a una fuerte y constante presión de su crecimiento. Y dichos ritmos son más altos que la capacidad para atender las demandas que requieren la población originaria y la nueva."²

Hasta años recientes, el gobierno mexicano impulsó una política territorial unitaria de apoyo a las ciudades que si bien, en su

² Aguilar Robledo Miguel, Delgado López Enrique, Vázquez Solís Valente y Reyes Pérez Oscar. Ordenamiento territorial y participación Social: problemas y posibilidades. Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM, México, 2011. Pág. 8.

momento fue de gran utilidad, resultó limitada ante circunstancias crecientemente complejas, que incluyen variables económicas, sociales y ambientales. La heterogeneidad del desarrollo económico y social se puso de manifiesto también en el plano territorial y de su ocupación, ya que las políticas públicas instrumentadas no atendieron criterios de aptitud y de desarrollo integral.

Crecimiento urbano desordenado, ocupación de espacios en zonas de riesgo, polarización de la economía, deforestación e introducción de actividades económicas en zonas sin aptitud para desarrollarse y aumento de los índices de pobreza, son sólo algunos ejemplos de problemas territoriales que no se solventaron a lo largo del tiempo.

En la actualidad la política pública de desarrollo agrario, territorial y urbano del país como en otras áreas de estudio, requiere la participación de diversas instancias de gobierno, así como de diferentes sectores de la población.

Sin embargo, se ha identificado que no todas las entidades federativas cuentan con un programa de ordenamiento territorial acorde a la realidad, y a fin de impulsar su elaboración y/o actualización la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención de Zonas de Riesgo, promueve su participación en proyectos que conlleven a generar documentos de planeación para mejorar la ocupación del espacio territorial.

La importancia de planear una ocupación ordenada y sustentable del territorio que considere otros aspectos como el económico, el ambiental y el social, radica en una mejora integral de las entidades federativas, de modo que se pueda detonar un crecimiento de las actividades productivas, pero respetando el medio ambiente a través del desarrollo sustentable de los ecosistemas, sin afectar los aspectos sociales y culturales de cada lugar, para que

de manera conjunta se logre mejorar la calidad de vida de las poblaciones involucradas.

Para ello, el REPZOR busca coordinar actividades y sumar esfuerzos entre la federación y las entidades federativas, así como incentivar la participación de otros sectores de la sociedad interesados en el ordenamiento territorial en pro de un crecimiento integral y sustentable.

Se debe promover por tanto, desde la Federación, la generación de instrumentos orientados a realizar una planeación estratégica e integral, para trascender de una visión parcial a una visión global, que culmine con acciones concertadas y compromisos definidos, atendiendo el potencial y necesidades específicas de cada territorio que brinden a la población las condiciones para elevar su calidad de vida.

1.2.1. Identificación y estado actual del problema

De acuerdo con Jorge Mattar, Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), "a pesar de los avances significativos de la última década, América Latina y el Caribe es la región del mundo con mayores desigualdades económicas y sociales; una de las dimensiones más expresivas de esta desigualdad la constituye la brecha en los niveles de desarrollo que exhiben diferentes lugares en el interior de cada país".³

En el caso de México, "el desarrollo regional se ha expresado históricamente en distorsiones territoriales que son producto de

³ Serie 70, seminarios y conferencias. *Desarrollo Regional en América Latina: El lugar importa*. Memoria del Seminario Internacional, realizado en Santiago los días 19, 20 y 21 de octubre de 2010, por el Área de Gestión Local y Regional. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), pág. 11.

una excesiva concentración económica, centralidad de las decisiones políticas y desigual distribución de los beneficios”, señala el Dr. Javier Delgadillo Macías, del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La expresión territorial de las políticas de planeación aplicadas a lo largo de la historia del país, explica el investigador, son las fragmentaciones de los espacios geográficos, la polarización del aparato productivo, la inequitativa distribución regional del ingreso, el impacto sobre el uso de los recursos naturales, los cambios de usos de suelo, el crecimiento urbano descontrolado y la mala calidad de vida de la población, elementos que determinaron que diferentes porciones del territorio quedaran marginadas, como son las zonas rurales del país y los cinturones de pobreza urbana cada vez más extendidos en las grandes ciudades y localizados muchos de ellos en zonas poco aptas para el asentamiento humano.

En cuanto a la población asentada en zonas de riesgo, el Banco Interamericano de Desarrollo recomienda impulsar acciones de mitigación y contemplar las reubicaciones como un último recurso, de ahí que las denomine “reasentamientos involuntarios”.

No obstante, no en todos los casos es factible realizar acciones de mitigación y se tienen que llevar a cabo las reubicaciones de la población con todas las repercusiones que ello implica, desde la negativa de los pobladores por el arraigo hacia sus lugares de origen, hasta la inconformidad por las condiciones de las viviendas y la lejanía de los lugares hacia donde son desplazados, por ello, es importante el que existan estudios que permitan analizar no sólo las condiciones físicas y ambientales de los lugares de destino, sino también las sociales, económicas, culturales y de movilidad para las comunidades.

A pesar de los intentos de realizar una planeación integral más estructurada, sobre todo a partir de la década de los 80 del siglo pasado, se siguen presentando áreas de oportunidad para una mejor vinculación, tal es el caso de los instrumentos de ordenamiento vigentes en la actualidad (ordenamiento territorial y ordenamiento ecológico), los cuales, a pesar de perseguir objetivos comunes, son ejecutados de manera aislada.

En este contexto, "el ordenamiento se presenta como propósito de la acción del Estado", comenta Vicente Ugalde, "pero también como instrumento que persigue la mitigación de problemas y la prevención de males mediante la previsión razonada y razonable de la disposición de cosas y actividades; disposición que a su vez busca evitar males mayores respecto al empleo, al crecimiento económico, a la calidad de vida."⁴

En este sentido desde hace algunos años se reconoce por la comunidad internacional que el Ordenamiento Territorial es una opción viable y necesaria para buscar un desarrollo social y económico más justo, que incorpore componentes estratégicos y flexibles integrados para asegurar un desarrollo territorial sustentable, tanto en el ambiente urbano como en el rural y el regional (Montes, 2001; CEPAL, 2001; UNCHS/Hábitat, 1998, p. 63; Consejo de Europa, 1993).

Estas ideas ya se plasmaban en la Agenda 21 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); si se "quiere satisfacer en el futuro las necesidades humanas de manera sostenible, es esencial... encaminarse hacia un uso más eficaz y eficiente de la tierra y sus recursos naturales. Un enfoque integrado de la planificación y

⁴ Vicente Ugalde. La coordinación institucional del ordenamiento territorial en México. Revista de Geografía Norte Grande, 47: 105-120 (2010), pág. 106.

gestión del medio físico y del uso de la tierra es una forma eminentemente práctica de lograrlo. Examinando todos los usos de la tierra de manera integrada, se pueden reducir al mínimo los conflictos y obtener el equilibrio más eficaz y se puede vincular el desarrollo social y económico con la protección y el mejoramiento del medio ambiente, contribuyendo así a lograr los objetivos del desarrollo sostenible” (Naciones Unidas, 1992, p. 91).

Lo anterior evidencia que aunque ya se tienen algunos avances en la conceptualización de la planeación del territorio de forma integral y se han impulsado acciones orientadas a resolver su problemática, en la actualidad aún es necesario generar instrumentos de ordenamiento territorial, que tengan visión de mediano y largo plazo, pero sobre todo que proporcionen elementos para ser articuladores y que den consistencia y solidez a los objetivos marcados como estratégicos para el desarrollo del país.

El Programa Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos y los instrumentos de planeación que deriven de éste, buscan fortalecer los esquemas de coordinación entre las distintos órdenes de gobierno y orientar la toma de decisiones, para la organización, uso y aprovechamiento adecuado de los recursos naturales y humanos, a través de un esquema que permita socializar la información para lograr que la población de cualquier territorio, defina sus prioridades y explote sus ventajas para alcanzar la competitividad y seguridad para sus habitantes.

1.2.2. Evolución del problema.

La **planeación del territorio** en México no es nueva, se pueden encontrar antecedentes de su aplicación desde hace prácticamente dos siglos, sin embargo, el enfoque que se le ha dado ha sido

diferente, debido a que los objetivos a lo largo del tiempo también han sido distintos.

Por ejemplo, en los primeros ejercicios de planeación territorial la visión se limitaba a la delimitación y distribución del espacio, posteriormente se llevó a cabo una ocupación basada básicamente en cuestiones económicas, hasta que en un periodo relativamente reciente cobró importancia el **ordenamiento territorial**, cuya concepción es integral e incluyente de los factores económico, ecológico, social y cultural como un todo para orientar los esfuerzos hacia un desarrollo sustentable.

La planeación del territorio en nuestro país ha tenido diversas variantes y formas de abordarla; desde la centralización y concentración de actividades en los años 30, la visión de ordenación del territorio de Espacio- Nación a través de un modelo de desarrollo centrado en la capital de la República en los años 40, el periodo de mayor crecimiento económico a fines de la segunda guerra mundial y hasta 1970 pero que contrastaba con un crecimiento desordenado del territorio urbano, los programas regionales donde se pretendía una planeación más racional del manejo del territorio de la década de los 70, la visión de intervención del Estado en todas sus modalidades en los años 80, las primeras concepciones del ordenamiento a partir de finales de los 70 y principios de los 80, hasta llegar a la política de ordenamiento territorial actual. Dichas experiencias mantuvieron hasta hace poco como constante el problema de la poca coordinación y cooperación a distintas escalas.

La falta de una planeación integral con visión de largo plazo y de políticas convergentes y no aisladas originó muchos de los problemas territoriales que ahora sufre el país y que se han venido arrastrando por décadas. Un ejemplo de ello, es que,

mientras la población de las ciudades se ha duplicado en los últimos 30 años, la expansión de la mancha urbana ha crecido en promedio siete veces (SEDESOL, 2011, García y Ruiz, 2011).

En resumen, las principales limitantes en materia de política territorial a lo largo de la historia y que han derivado en los actuales problemas de ocupación del territorio como el crecimiento desordenado de las ciudades o los cambios de usos de suelo, han sido la poca coordinación entre autoridades de los distintos órdenes de gobierno, la incapacidad por conformar instrumentos integrales de planeación y la falta de un marco legal robusto que obligue al cumplimiento de acciones y evite la violación constante de la débil normatividad existente. (Azuela, 2013; SEMARNAT, 2013, SEDESOL, 2011).

La poca coordinación entre instancias y la falta de vinculación entre instrumentos son algunas de las razones que justifican la necesidad de sumar esfuerzos para lograr una planeación integral que vincule los objetivos en materia de ordenamiento territorial en los tres órdenes de gobierno.

1.2.3. Experiencias de atención.

El Ordenamiento Territorial en México

En nuestro país puede considerarse a la época de la independencia como los inicios de lo que hoy conocemos como Planeación Territorial. Los fundamentos están basados en la idea de que toda nación, desde sus orígenes trata de organizar los usos y la ocupación del territorio. Ángel Bassols Batalla, señala que "el estudio de la integración-desintegración del espacio es un tema en esencia político que involucra la idea de Estado, la propiedad y

utilización de los recursos naturales, además de las formas de gobierno y administración del territorio.”⁵

De acuerdo con Carlos Contreras Servín, durante la primera mitad del siglo XIX, se realizaron estudios particulares encaminados a promover la colonización de las regiones y la explotación mineral, entre los que destacan los trabajos del Istmo de Tehuantepec (1823-1826), de los alrededores de la ciudad de México (1825) y de la frontera noreste de México y los Estados Unidos de América (1827-1829), que aportaron información geográfica para los mapas de cada región y que precedieron la fundación del Instituto Nacional de Geografía y Estadística en 1833 y la creación de la Comisión Geográfica Exploradora en 1877.⁶

Durante el Porfiriato se construyó una extensa red de ferrocarriles que facilitó el movimiento de personas, pero propició una precipitada organización territorial ya que en el entorno de las rutas de ferrocarril se apoyó a ciertas localidades e incluso se crearon otras, pero también hubo abandono de las que no fueron beneficiadas (Abreu, 2010: 07; Ávila, 2010).

Para 1930 con la promulgación de la Ley sobre Planeación General de la República, se señala la importancia de contar con un “Plano Nacional de México” como documento básico y orientador que contenía “la zonificación del país”. (Diario Oficial, 1930: 04), en tanto que en el gobierno de Lázaro Cárdenas, se elabora el primer plan sexenal (1934-1940) que fija las bases de un modelo de desarrollo centrado sobre la capital de la República y que

⁵ Contreras Servín Carlos. Antecedentes de históricos del ordenamiento territorial en México: La obra de Manuel Orozco y Berra, Pág. 83.

⁶ IBIDEM.

concluye con el primer plan de desarrollo urbano. (Hiernaux y Torres, 2008: 109).

Después de la Segunda Guerra Mundial destaca la planeación basada en criterios de organización del espacio a partir de las cuencas hidrológicas, que buscó fortalecer las condiciones de desarrollo a través del modelo de sustitución de importaciones, (Hiernaux y Torres, 2008: 110), que si bien, logró una economía creciente, también produjo efectos poco favorables al territorio, ya que se intensificaron los desequilibrios regionales provocados por el proceso de concentración industrial, principalmente en los centros urbanos de México, Guadalajara y Monterrey, con un crecimiento urbano acelerado y desordenado y un incremento de la explotación de los recursos naturales, agua, suelo, vegetación y recursos minerales, con el consiguiente deterioro ambiental. (Sánchez y Casado, 2013:23; Massiris, et al, 2012: 15; CEPAL, 2014:5).

Para 1968 se crea la Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL) con el propósito de realizar "el levantamiento cartográfico del territorio y estudios relativos a los recursos naturales, humanos y de infraestructura del país para la programación sectorial, regional y nacional" (Ramírez y Ramírez, 2005: s/p), sin embargo, la etapa moderna de la planeación de México se da a partir de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en mayo de 1976, ya que por primera vez estableció un régimen de planeación que iba más allá de la simple gestión del crecimiento urbano (Azuela, 2013: 48-49).

Los intentos de incorporar la idea de integración y sustentabilidad se dan a partir de la expedición de la Ley de Planeación el 5 de enero de 1983, que estableció que la planeación "deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y

sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (Ley de Planeación, 1983:11).

En la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982 se hace referencia por primera vez al concepto de ordenamiento ecológico y posteriormente en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1988 y modificada en 1996, se le define como "...el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales". En este marco, la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) publicó el Manual de Ordenamiento Ecológico del Territorio, que constituyó el primer esfuerzo de elaboración de una metodología para la elaboración de este tipo de estudios.

Siguiendo esta lógica, entre los años 1999 y 2000, se crea el Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial conformado por SEDESOL, INEGI, SEMARNAT y CONAPO, con el propósito de articular las políticas sectoriales en materia del ordenamiento ecológico. En el seno de este grupo se establece una definición del ordenamiento territorial:

"estrategia de desarrollo socioeconómico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio".

Sin embargo no se logra consolidar la idea de un solo instrumento de planeación del territorio por lo que hasta la fecha persisten dos instrumentos de este tipo: el Ordenamiento Territorial y Ordenamiento Ecológico.

Más recientemente, ya en siglo XXI, se publica el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2001-2006, que estableció como objetivo general "maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural" y como principios de actuación institucional 1) la orientación espacial del territorio; 2) la organización de territorios de actuación; 3) la planificación y prospectiva del territorio y; 4) la aplicación del Fondo de Ordenación del Territorio, aunque al final tuvo una orientación más hacia la planeación urbana. Entre los años 2007 y 2012 destaca el hecho de que, aunque se realizaron algunas acciones, no se presentó ningún programa sectorial en la materia.

La creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en el 2013, responde a la necesidad del Gobierno de crear nuevos mecanismos de planeación del territorio, cuyo objetivo fundamental es el de "lograr un México Incluyente a partir de un aprovechamiento sustentable y equitativo del territorio nacional y sus recursos; lograr un ordenamiento sustentable del territorio y su óptimo aprovechamiento; distribuir de manera equilibrada a la población, alcanzar un crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas consistente y con visión de futuro; transitar hacia un modelo de desarrollo urbano incluyente y sustentable; y hacer realidad el derecho de todos los mexicanos a una vivienda digna y cercana a los servicios y equipamientos urbanos". (DOF, 2013:3b).

El proceso para lograr una planeación territorial integral y que responda a las necesidades de desarrollo económico y social de la población ha sido largo, en los dos siglos de vida independiente de nuestro país, se han buscado los mecanismos para lograr obtener un mejor territorio, mejor aprovechado y mejor organizado. Para ello, se han llevado a cabo acciones diversas como la promulgación

de leyes y de reglamentos, la elaboración de estudios para lograr instrumentos de planeación que puedan tener el impacto necesario para adecuar de forma razonable y sustentable el territorio del país en beneficio de sus pobladores.

Sin embargo, la realidad muestra que las disparidades regionales y sociales persisten. El potencial de las diferentes regiones del país es relevante pero no ha sido valorado de manera suficiente, continúa la alta concentración de la población y la industria en las grandes ciudades y alta dispersión de pequeños asentamientos rurales, y en general las condiciones de vida de la población no han mejorado en muchas zonas del país. Aún no se ha logrado disponer de la infraestructura normativa y orgánica que facilite la regulación integral (sistemática, articulada y uniforme) de las atribuciones, funciones y responsabilidades de las autoridades públicas interesadas en la planeación territorial y del desarrollo económico y social; la leyes y normas la mayoría de las veces lo hacen en forma aislada e incidental, lo cual dificulta y limita el ejercicio de acciones públicas en la materia. (Ramírez y Ramírez, 2005: s/p).

La Reubicación de la Población en México

Las primeras reubicaciones que se llevaron a cabo en el país fueron durante el virreinato. Durante esa época se presenta un proceso de reubicación de la población indígena llamado Programa de congregaciones o Programa de reducciones, en donde, el lugar de trabajo funge como factor principal para que los indios tuviesen la necesidad de juntarse, de asentarse en nuevos lugares y en el

cual el papel de los frailes tuvo gran importancia, ya que actuaban como promotores.⁷

Ya en el siglo XX las reubicaciones se realizaron como consecuencia de la construcción de presas en el país que obligó a reasentar a las poblaciones del entorno, sobre todo comunidades indígenas o de pescadores asentados en las orillas de los embalses. En el documento denominado El caso de la Presa Hidroeléctrica de Zimapán, se menciona que "hasta el último tercio del siglo pasado, la cuestión ambiental no constituyó una preocupación fundamental en la construcción de tales obras... y... en consecuencia, la política energética se centró en la explotación intensiva de los recursos hídricos sin incorporar los aspectos sociales y ambientales en su planeación".

En la época moderna las reubicaciones de asentamientos humanos han tenido un papel principalmente incluyente en las fases de recuperación de desastres. Al respecto, en el documento Diagnóstico de Peligros e Identificación de Riesgos de Desastres en México, del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), se precisa que "la ocurrencia de un desastre implica la conjunción de dos factores: un fenómeno, natural o antrópico, externo que alcanza proporciones extraordinarias, y ciertos asentamientos humanos y sistemas físicos expuestos a la acción de dicho fenómeno. Así, un gran terremoto no constituye un desastre de por sí. Si se produce en una zona deshabitada, los movimientos del terreno que genera no afectarán asentamientos humanos y no producirán un desastre".

⁷ Jesús Manuel Macías M. Investigación evaluativa de reubicaciones humanas por desastres en México (México: CIESAS, 2009), 23.

Para la atención de desastres se crea el Sistema Nacional de Protección Civil y su operación es asumida a través de programas emergentes derivados de las acciones consignadas en el anexo VII de las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) y considerados de la misma forma en el Manual para la Instrumentación de Programas Emergentes de Vivienda con recursos del FONDEN.⁸

Aunado a este tipo de reubicaciones, a partir de 2014 el Programa REPZOR apoya en la elaboración de estudios para reubicaciones con un enfoque preventivo que eviten pérdidas económicas, pero sobre todo humanas.

La diferencia básica entre las reubicaciones del FONDEN y aquellas en las que apoya el Programa REPZOR es que las primeras aplican después de un desastre natural y como una estrategia correctiva, mientras que las segundas aplican antes del desastre y como una estrategia de carácter preventivo.

Contexto Internacional

En Europa la política moderna de planeación territorial nace posterior a la Segunda Guerra Mundial con el fin de iniciar la reconstrucción social y económica de los territorios nacionales, luego de los estragos causados por dicha conflagración.

Ángel Massiris Cabeza señala al respecto que, "los países europeos manejan sus políticas de planeación a partir del ordenamiento territorial dentro de un contexto tanto interno (nacional) como

⁸ Jesús Manuel Macías M. Investigación evaluativa de reubicaciones humanas por desastres en México (México: CIESAS, 2009), 25.

externo (internacional). De este modo, definen su papel en la organización y funcionamiento del espacio europeo y los escenarios de uso y ocupación de su territorio interno, a diversas escalas jerarquizadas”.⁹

Precisa que “el ordenamiento territorial europeo es guiado por la *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, suscrita por todos los países de la Comunidad Europea, como resultado de la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio.” En donde se define al Ordenamiento Territorial como:

“La expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Disciplina científica, técnica administrativa y acción política, concebida como práctica interdisciplinaria y global para lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio.”

Dicho concepto, explica, se reproduce en todos los países europeos adaptado a las condiciones y objetivos específicos de sus políticas nacionales.

En Latinoamérica las primeras contribuciones a la planeación territorial se desarrollaron bajo el influjo de la experiencia de la Tennessee Valley Authority (TVA) de los Estados Unidos de América. Aunque ya para inicios de la década de los setenta, con el auge de la planificación, los principales instrumentos que surgieron fueron la regionalización para el uso económico nacional del territorio; los polos de crecimiento; las estrategias de integración económico-espacial; las corporaciones de desarrollo

⁹ Massiris Cabeza, Ángel. Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia, pág. 3.

regional y los programas de desarrollo rural integrado -DRI-, que contaban con el apoyo del Banco Mundial. (Muñoz, 2007).

A partir de 1989, la idea de planeación en Latinoamérica se intentó construir como resultado del interés de la región por definir una posición global sobre el problema del medio ambiente y el desarrollo. Dentro de este contexto, con el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se conformó una Comisión encargada de elaborar dicha posición, conformada por representantes de Costa Rica, México, Ecuador, Colombia, Guatemala, Brasil, Venezuela, Perú, Guyana y Argentina (Massiris, 2004).

El documento final de esta Comisión de trabajo se presentó en 1990 bajo el título de "Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente", en el cual se hace un diagnóstico de la realidad latinoamericana y se proponen las bases para la construcción de la estrategia de desarrollo sustentable de los países latinoamericanos. Dichas bases la constituyen siete grandes líneas maestras, de las cuales la tercera hacía referencia al ordenamiento del territorio. (BID, PNUD, 1991).

Posteriormente, en la Conferencia Regional América Latina y el Caribe, preparatoria del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU para realizar un examen y una evaluación general de la aplicación del Programa de Hábitat, surgió la necesidad de renovar los compromisos asumidos en el Plan de Acción Regional, teniendo en cuenta los nuevos desafíos del escenario regional, entre ellos, el de la planeación territorial (CEPAL-PNUMA, 2001). Algunos de los acuerdos derivados de ese documento son los siguientes:

- Complementar los nuevos tratados subregionales de desarrollo económico con *políticas de ordenamiento territorial* que logren un desarrollo equilibrado del espacio regional. Del mismo modo, a través de una *gestión territorial eficiente*, configurar sistemas de ciudades competitivas, que junto con ofrecer oportunidades de progreso económico a la región brinden una adecuada habitabilidad y sostenibilidad ambiental.
- *Integrar las políticas* de vivienda, de equipamiento social, de servicios básicos de preservación, recuperación del patrimonio cultural, histórico y arquitectónico *con las estrategias de desarrollo y ordenamiento territorial*, urbano y con los planes nacionales de desarrollo para así estimular el surgimiento de nuevas actividades productivas, potenciar la formación de capital humano, el fortalecimiento de la identidad ciudadana y propiciar un apoyo efectivo al desarrollo de regiones y localidades con un sentido de economía al aprovechar la ciudad ya edificada.
- Adoptar mecanismos de gestión y ordenamiento territorial para la protección y reconstitución de los sistemas biofísicos compartidos por más de un país de la región, mediante acciones coordinadas que faciliten el manejo integral del medio ambiente y los recursos naturales (cuencas hidrográficas, bordes costeros, zonas montañosas).
- *Administrar en forma integrada el ordenamiento del territorio*, el desarrollo urbano y la vivienda de modo que en las políticas correspondientes a cada nivel se consideren los costos y beneficios que su aplicación implicará para los demás sectores, y la influencia que ejercerán las decisiones adoptadas en la eficiencia del conjunto.

Los resultados han sido variables, con avances importantes de integración de políticas públicas en Europa, mientras que en América Latina prevalece una tendencia hacia la sectorización de acciones. A continuación se presentan experiencias de



planeación en algunos países, la política implementada, sus planteamientos y sus consecuencias.

Experiencia de Política Pública de Planeación Territorial en el ámbito Internacional					
País o Región	Política Implementada	Planteamiento	Caracterización	Pretensión	Consecuencias
América Latina y Colombia	Planificación del uso de suelo urbano	Modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones	* Localización en centros urbanos.	* Oportunidades laborales y mejores servicios.	* Desplazamientos del campo a la ciudad, dejan de ser rurales y pasan a ser urbanos. * Crecimiento urbano sin la existencia de normas regulatorias que ordenen dicho crecimiento * Crecimiento desordenado.
	Descentralización	Productividad y competitividad en la economía del mercado	* La descentralización política. * La descentralización administrativa. * La descentralización fiscal.	* Eficiencia fiscal. * Mejora en la asignación de recursos fiscales. * Realización de programas sociales y provisión de los servicios públicos. * Acercamiento del gobierno a los ciudadanos. * Autonomía. * Democratización de los poderes locales y regionales. * Control social. * Transparencia en la gestión pública.	* Se da la transferencia de competencias y funciones de la Nación a los municipios. * No puede haber descentralización efectiva y sería sin autonomía, es decir, sin una capacidad política y económica de los poderes locales para tomar sus decisiones. * No existe autonomía por parte de nuestras entidades territoriales, por lo cual no hay una verdadera descentralización territorial.

Fuente: Elaboración propia con información de Ángel Massiris Cabeza, "Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial Realidad y desafíos", *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*, Bogotá, Primera Edición, 2012, páginas 13-18.

Experiencia de Política Pública de Planeación Territorial en el ámbito Internacional					
País o Región	Política Implementada	Planteamiento	Caracterización	Pretensión	Consecuencias
América Latina y Colombia	Desarrollo Territorial	Modelo de economía de mercado	<ul style="list-style-type: none"> * Buscar el crecimiento de las condiciones materiales del territorio, expresables en mejores infraestructuras y mejores condiciones de producción para una mayor productividad y competitividad territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> * Competitividad de un territorio. * Neo-regionales. * Regionalismo abierto, el cual se hace bajo los preceptos neoliberales, a partir de integraciones territoriales o regionalizaciones de políticas transversales. * Regiones virtuales integradas a partir de acuerdos entre empresas. * Regiones transfronterizas. * Regiones urbanas. * Ciudad región. * Regiones estratégicas. * Regiones competitivas. <p>Todas ligadas a una visión económica de lo territorial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Surge el concepto de capital natural, bajo la cual la naturaleza se vuelve capital. * El ser humano se vuelve capital y se concibe como un recurso más del territorio que hay que explotar para obtener el mayor beneficio al menor costo posible. * Pauperiza la condición humana. * La cultura y los valores se ven desde la perspectiva mercantil.

Fuente: Elaboración propia con información de Ángel Massiris Cabeza, "Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial Realidad y desafíos", *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*, Bogotá, Primera Edición, 2012, páginas 18-19.

Experiencia de Política Pública de Planeación Territorial en el ámbito Internacional

País	Política Implementada	Planteamiento	Caracterización	Pretensión	Consecuencias
América Latina y Colombia	Ordenamiento Territorial	Proceso técnico, político administrativo, para configurar en el largo plazo una organización del uso, la ocupación y la transformación del territorio acorde con las potencialidades y limitaciones biofísicas, socioeconómicas, políticas e institucionales.	<ul style="list-style-type: none"> * Se centra en lo económico y desconoce o ignora la dimensión territorial y ambiental del mismo. * Es planificado y se expresa a través de un plan y con procedimientos e instrumentos que maneja la planificación. * Es multiescalaridad resulta de la comprensión de lo territorial desde escalas distintas, jerarquizadas y en interacción. 	<ul style="list-style-type: none"> * El ordenamiento se expresa en modelo territorial de largo plazo el cual se pretende alcanzar mediante estrategias las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo. * Son políticas para construir espacios, formas de vida, de ocupación y de uso de los territorios a largo plazo. * Interacción entre campo y ciudad, se debe considerar de manera integral el impacto de la economía sobre los territorios, las percepciones de la población, la espacialidad de las infraestructuras y las potencialidades y limitaciones que ofrece el medio ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> * Existe dificultad por ser una planificación cortoplacista, no va más allá de los periodos de gobierno, y el que sigue trata de minimizar o evitar aún los asuntos exitosos de su antecesor para no darle propaganda al anterior, sino que todo se concentre en lo que él hace. * Debilidad normativa radica en el hecho de que no existen leyes específicas sobre ordenamiento, sino que este es manejado sobre leyes ambientales, leyes de descentralización y otro tipo de leyes sectoriales. * Desarticulación entre las políticas territoriales y sectoriales y entre el desarrollo socioeconómico, ambiental y territorial. * Visión sectorial sobre la territorial y de las decisiones nacionales sobre las regionales y locales. * Inconsistencia en la gestión territorial. * Cambios no regulados en el uso del suelo, actividades productivas ambientales insostenibles, acelerado crecimiento demográfico, concentración de la población en



					<p>ciudades, urbanización intensa en asentamientos no planificados. * Un modelo de ordenamiento territorial desarticulado del modelo económico.</p>
--	--	--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia con información de Ángel Massiris Cabeza, "Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial Realidad y desafíos", *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*, Bogotá, Primera Edición, 2012, páginas 19-30.

Experiencia de Política Pública de Planeación Territorial en el ámbito Internacional					
País	Política Implementada	Planteamiento	Caracterización	Pretensión	Consecuencias



<p>Reino Unido</p>	<p>Política Económica Regional</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Abocar cuestiones económicas del desarrollo regional. * Partir de un enfoque de ciudad jardín, encaminado a mejorar las condiciones de vida en las ciudades. 	<ul style="list-style-type: none"> * Se caracteriza por ser unitario con alto grado de centralismo. * No hay regiones con gobiernos y parlamentos propios y dotados de autonomía administrativa. * El poder político y estatal reside en el gobierno central y en la cámara baja del Parlamento en Londres. 	<ul style="list-style-type: none"> * Superar los desequilibrios económicos entre la región más desarrollada del sureste y las regiones periféricas 	<ul style="list-style-type: none"> * Alto grado de centralismo, siendo el Reino Unido un Estado sin regiones político-administrativas y cuyo Ministerio del Medio Ambiente tiene competencia tanto en el OT en el nivel subregional, como en el planteamiento urbanístico municipal. * Concepto de planificación regional por parte del gobierno central, en el sentido de una política económica regional destinada a la corrección de los desequilibrios económicos interregionales. * Una estrecha relación entre las políticas del OT y el medio ambiente, que se manifiesta en el creciente peso de los temas medioambientales en los contenidos de los planes territoriales y urbanísticos. * La exclusión en la legislación del control del sistema de planificación territorial sobre el desarrollo de la agricultura y el sector forestal. * Política económica de corte neoliberal de los gobiernos conservadores, una política regional mínima, caracterizada por el desmantelamiento de las estructuras organizativas de planificación regional y por el recorte de las ayudas financieras estatales para los instrumentos de política económica regional y los programas y proyectos de desarrollo urbanístico.
--------------------	------------------------------------	---	--	---	---

Fuente: Elaboración propia con información de Javier Delgadillo Macías, "Experiencias internacionales relevantes de ordenamiento territorial", *Política Territorial en México Hacia un Modelo de Desarrollo Basado en el Territorio*, México, Primera Edición, 2008, páginas 247-249.

País	Política Implementada	Planteamiento	Caracterización	Pretensión	Consecuencias
Francia	Política de Desarrollo Regional	<ul style="list-style-type: none"> * Se centra en el desarrollo económico. * En la planificación de infraestructura y equipamiento 	<ul style="list-style-type: none"> * Las Regiones francesas no gozan de una autonomía política que les permita aprobar leyes, solo cuentan con competencia administrativa. * Cada región francesa está dotada de órganos propios, como órgano consultivo hay en cada región un Comité Económico y Social que intervienen en el proceso de planificación, pero no cuentan en el nivel nacional, con un órgano específico de representación y participación. 	<ul style="list-style-type: none"> * La participación en la elaboración del plan nacional económico y social. * La elaboración, adopción y ejecución del plan regional de desarrollo económico y social. La concesión de diferentes tipos de ayudas al desarrollo regional. * La firma de contratos de ciudades medias y de contratos de comarca, y la posibilidad de participar, a petición propia, en la elaboración de planes o esquemas directores y planes de ocupación del suelo. 	<ul style="list-style-type: none"> * El desarrollo de infraestructura y telecomunicaciones. * Una política equilibrada de las actividades en el territorio mediante acciones encaminadas a mejorar la oferta respecto a dos factores clave, la accesibilidad y la capacidad de atracción y una política de solidaridad en materia de reconversión industrial, en favor de las áreas afectadas por el declive industrial y por una política de solidaridad para la promoción de actividades económicas en el medio rural. * Las regiones no solo participan en la elaboración y aplicación del plan nacional, sino que también pueden elaborar planes regionales propios. * Para la coordinación entre el Plan nacional y el regional se utiliza el plan contractual: celebran entre el Estado y las regiones, los llamados contratos de plan, los cuales constituyen una herramienta para las políticas del OT.

Fuente: Elaboración propia con información de Torres Felipe. "Experiencias internacionales relevantes de ordenamiento territorial", En Delgadillo, J. (Coomp.) *Política Territorial en México Hacia un Modelo de Desarrollo Basado en el Territorio*, México, Primera Edición, México 2008, páginas 250-252

1.2.4. Árbol de problemas

Derivado de la situación que prevalece respecto a la ocupación del territorio y de acuerdo con lo presentado anteriormente se elaboró el siguiente Árbol de Problemas.



Fuente: Elaboración propia.

1.3. Objetivos

1.3.1. Árbol de objetivos.

El objetivo general del REPZOR es contribuir al ordenamiento territorial como eje articulador de la planeación, que oriente el uso óptimo del territorio en función de la vocación y potencialidad, que impulse el desarrollo sustentable de las actividades económicas para generar riqueza y elevar la calidad de vida de la población.

Para ello, con el REPZOR se busca llevar a cabo, en coordinación con las entidades federativas, la elaboración e instrumentación de Programas de Ordenamiento Territorial para el aprovechamiento de la vocación y el potencial productivo del territorio de las entidades federativas y definir y elaborar estudios y proyectos integrales de viabilidad costo - beneficio para la reubicación de población en zonas de riesgo, para brindar seguridad jurídica y social a la población.

En este sentido el árbol de objetivos es el instrumento gráfico que permite identificar los medios y los fines que se buscan a través de los objetivos planteados.



Fuente: Elaboración propia.

1.3.2. Determinación y justificación de los objetivos de la intervención.

Para el programa REPZOR se delimitaron dos objetivos específicos, los cuales se encuentran debidamente alineados con lo que establecen el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2014-2018 de la siguiente manera:

OBJETIVO ESPECÍFICO	ALINEACIÓN
<p>I) Llevar a cabo, en coordinación con las entidades federativas, la elaboración e instrumentación de Programas de Ordenamiento Territorial para el aprovechamiento de la vocación y el potencial productivo del territorio de las entidades federativas.</p>	<p>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018 Meta Nacional 2. México Incluyente Objetivo 2.5 Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. Estrategia 2.5.3 Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.</p> <p>PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO 2014- 2018 Objetivo 1 Promover el ordenamiento territorial como eje articulador de la planeación que oriente el uso óptimo del territorio, impulse el desarrollo sustentable de las actividades económicas, y eleve la calidad de vida de la población. Estrategia 1.1 Llevar a cabo la coordinación interinstitucional de los tres órdenes de gobierno.</p>
<p>II) Definir y elaborar estudios y proyectos integrales de viabilidad y de costo-beneficio para la reubicación de población en zonas de riesgos, para brindar seguridad jurídica y social a la población.</p>	<p>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018 Estrategia Enfoque Transversal I. Democracia Productiva Estrategia 4.4.1 Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad.</p> <p>PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO 2014- 2018 Objetivo 2 Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos urbanos, los centros de población y las zonas metropolitanas.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Como se muestra en el cuadro, el primer objetivo específico del REPZOR promueve mecanismos de coordinación con las entidades federativas tendentes a la planeación y ocupación ordenada del territorio mediante el otorgamiento de recursos económicos y acompañamiento técnico para el diseño de programas que les permitan instrumentar sus acciones de forma focalizada.

El segundo objetivo específico, contribuye con los documentos rectores en materia de ordenamiento territorial, al propiciar el diseño y financiar parte de las investigaciones sobre municipios, localidades o zonas que son propicias para detonar el desarrollo sustentable, o bien para reubicar a ciertos grupos de personas en beneficio de la población, que mejore los entornos urbanos y mejore la calidad de vida de las familias involucradas.

En el contexto internacional, cabe precisar su vinculación con los denominados Objetivos del Milenio¹⁰, establecidos por la Organización de las Naciones Unidas.

OBJETIVO ESPECÍFICO	OBJETIVO DEL MILENIO
<p>I) Llevar a cabo, en coordinación con las entidades federativas, la elaboración e instrumentación de Programas de Ordenamiento Territorial para el aprovechamiento de la vocación y el potencial productivo del territorio de las entidades federativas.</p>	<p>7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</p> <p>META 7.A. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.</p>

¹⁰ **Objetivo 1** Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Objetivo 2 Lograr la enseñanza primaria universal

Objetivo 3 Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer

Objetivo 4 Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años

Objetivo 5 Mejorar la salud materna

Objetivo 6 Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Objetivo 7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Objetivo 8 Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

OBJETIVO ESPECÍFICO	OBJETIVO DEL MILENIO
<p>II) Definir y elaborar estudios y proyectos integrales de viabilidad y de costo-beneficio para la reubicación de población en zonas de riesgos, para brindar seguridad jurídica y social a la población.</p>	<p>7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</p> <p>META 7.D. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.</p>

Fuente: Elaboración propia.

De los ocho objetivos planteados por la Organización de las Naciones Unidas como de Desarrollo del Milenio, el séptimo es el que da cabida a los objetivos del Programa REPZOR y se alinea específicamente con la Meta 7.A Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente y la Meta 7.D. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios, entendiendo por estos, aquellas poblaciones que viven en asentamientos precarios, que carecen de servicios o se encuentran bajo condiciones de vulnerabilidad.

El primer objetivo del programa REPZOR, sobre impulsar el ordenamiento territorial ordenado y sustentable, se alinea con la Meta 7.A., al fomentar que la ocupación y ordenación del territorio se lleve a cabo cuidando el desarrollo sustentable del medio ambiente, de modo que no se ponga en peligro la continuidad de los ecosistemas y se tomen en cuenta las potencialidades y limitaciones de cada lugar, buscando la mejora de la calidad de vida de la población.

Mientras que, el segundo objetivo del REPZOR se alinea con la Meta 7.D., porque al propiciar y financiar la elaboración de estudios y proyectos de viabilidad costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgo, contribuye con la meta internacional

en el sentido de mejorar la vida de los habitantes de tugurios, que de acuerdo con el Informe 2013 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el año 2010 México contaba con una proporción de 14 por ciento de su población urbana que vivía en los denominados tugurios, es decir, 12,267,150 personas, tomando como referencia las cifras del Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

1.4. Cobertura

La cobertura del Programa Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos (REPZOR) es nacional, cuyo universo de actuación son las 32 entidades federativas.

1.4.1. Identificación y caracterización de la población potencial.

De acuerdo con los fines del programa REPZOR, la población potencial son aquellas entidades federativas que requieren de una planeación ordenada del territorio, o bien aquellas regiones, municipios localidades o zonas en las que habitan comunidades o grupos asentados en zonas de riesgo, priorizando en ambos casos, aquellas con una mayor problemática o en las que se pueda beneficiar a un mayor número de población.

Es importante precisar que las líneas de acción que impulsa el programa REPZOR, son para orientar la planeación mediante la construcción de documentos que se materialicen en acciones concretas de desarrollo y ordenamiento territorial, cuya ejecución y responsabilidad recae en las propias entidades federativas.

En este contexto, el impacto directo de las poblaciones lo realizan las autoridades de las entidades federativas al concretar las acciones de sus programas de ordenamiento territorial o de reubicación de población en zonas de riesgo.

Por ello, aunque el objetivo es el mismo, el marco de acción y las metas son diferentes. Por un lado la Federación, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo, pretende detonar el diseño y elaboración de documentos rectores, mientras que, las entidades federativas deben seleccionar y ejecutar los proyectos que impacten directamente a las poblaciones que ocupan su territorio y que presentan problemas de esta índole.

El desarrollo y cantidad de programas y/o estudios factibles de apoyar estará en relación al número de solicitudes y sobre todo al presupuesto asignado al programa por ejercicio fiscal, del que se deriva el establecimiento de metas y el calendario de actividades para el año.

En el 2014 se pretende realizar al menos una actividad en cada entidad federativa, ya sea Programa de Ordenamiento Territorial o Estudio y proyecto de viabilidad costo-beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgo.

1.4.2. Identificación y caracterización de la población objetivo.

La finalidad del Programa REPZOR es impulsar el ordenamiento territorial en el país, en concordancia con lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y sus líneas de acción se enfocan en la aportación de recursos y asesoría técnica para el diseño y construcción de documentos de planeación territorial en las entidades federativas que detonen en estrategias para transformar o mejorar las condiciones de vida de la población

En este sentido, el Programa REPZOR está dirigido a los estados del país, los cuales deben presentar propuestas sobre proyectos de programas de ordenamiento territorial y/o estudios y proyectos de viabilidad costo beneficio para la reubicación de poblaciones en zonas de riesgo, que las pueda hacer acreedoras a un apoyo

económico para su elaboración mediante una aportación federal destinada para ese fin. Sin embargo, el programa puede apoyar también a regiones, municipios o zonas que requieren de un documento de ordenamiento territorial, o bien de un estudio para la reubicación de poblaciones en zonas de riesgo.

1. En este contexto, la población objetivo son las 32 entidades federativas, independientemente de la cantidad de población que se beneficie una vez que los programas o estudios autorizados y susceptibles de recibir aportaciones de la federación, sean ejecutados por las entidades federativas.

1.4.3. Cuantificación de la población objetivo.

Partiendo de que la población objetivo son las entidades federativas, la cuantificación debe hacerse en función del porcentaje de entidades federativas que desarrollen o actualicen sus Programas Estatales de Ordenamiento Territorial, o bien elaboren estudios de viabilidad costo beneficio para la reubicación de la población que habita en zonas de riesgo.

Tal como lo establece el primer indicador estratégico correspondiente al Objetivo 1 del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, se debe medir el porcentaje de entidades federativas que cuentan con recursos para elaborar sus programas de ordenamiento territorial o estudios para la reubicación de la población en zonas de riesgo.

Al tratarse de un programa de reciente creación, no se tiene información base o resultados de años previos, sin embargo, en el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2014-2018 se estimó que para el 2018 el 90 por ciento de las entidades federativas debe haber instrumentado acciones de ordenamiento territorial, es decir, que hayan puesto en marcha las

estrategias derivadas de los programas o estudios realizados con aportaciones de la federación.

1.4.4. Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo

De acuerdo con el Programa Anual de Trabajo del Programa REPZOR para el 2014, se debe hacer un reporte trimestral de las actividades desarrolladas, en el que se muestren los avances alcanzados, indicando el número de entidades federativas que hayan presentado solicitudes para la elaboración y/o actualización de proyectos, así como el número de proyectos con un dictamen técnico aprobado y el número de documentos concluidos.

Cabe señalar que de acuerdo con el calendario de actividades el primer reporte de avances se entregara a partir del segundo semestre del año, en virtud de que durante el primero, las delegaciones de la SEDATU llevan a cabo conjuntamente con las entidades federativas la elección de los proyectos sujetos a diseño y obtención de recursos.

Además e independientemente de los reportes trimestrales, se considera prudente presentar un informe consolidado al finalizar el año, una vez concluidos y cerrados los proyectos autorizados para ese año fiscal, a fin de realizar la evaluación correspondiente de los logros del programa y realizar, en su caso, las modificaciones para el siguiente ejercicio fiscal.

1.5. Diseño de la intervención

1.5.1. Tipo de Intervención.

El mecanismo de intervención es a través de las *Reglas de Operación para el Programa Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos*, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de

diciembre de 2013, tal como se establece en el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria¹¹.

Cabe destacar que el subsidio o recurso económico que se brinda mediante este programa, es en coparticipación con las entidades federativas, quienes deben aportar un porcentaje del costo total de los productos, y contar con un Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, o instancia similar, instalado y en operación, para que puedan ser sujetas del apoyo económico.

En dichas Reglas de Operación se definen criterios y requisitos de elegibilidad, montos y tipos de proyectos, mecánica operativa, instituciones participantes, atribuciones y responsabilidades, así como indicadores para seguimiento, evaluación y auditoría.

1.5.2. Etapas de la intervención.

En la mecánica operativa del programa REPZOR participan básicamente cinco instancias; 1) las entidades federativas como instancias Ejecutoras de los proyectos y/o acciones; 2) las Delegaciones de la SEDATU adscritas a cada entidad federativa y el Distrito Federal como instancias Auxiliares; 3) la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo como Unidad Responsable Coordinadora (URP); 4) el Comité de Validación Central como instancia Normativa y; 5) la Dirección General de Programación y Presupuestación como instancia Transferente de los recursos.

¹¹ **Artículo 77.** Con el objeto de cumplir lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de esta Ley, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los programas a través de los cuales se otorguen subsidios y aquellos programas que deberán sujetarse a reglas de operación. La Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, podrá señalar los programas, a través de los cuales se otorguen subsidios, que deberán sujetarse a reglas de operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Asimismo, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los criterios generales a los cuales se sujetarán las reglas de operación de los programas.

El programa REPZOR consta de cinco etapas de intervención para la construcción de proyectos y acciones: En la primera etapa (*Presentación de proyectos y acciones*) las entidades federativas realizan la selección de proyectos susceptibles a desarrollar y se los envían a las Delegaciones de la SEDATU junto con el oficio de intención de ser partícipes del programa y con la documentación requerida para su aprobación.

En la segunda etapa (*Autorización*) tanto la Delegación de la SEDATU como la URP validan técnica y normativamente la información integrada por las entidades federativas de cada proyecto para presentarlo al Comité de Validación Central para su autorización, y en su caso, se suscriba el Acuerdo de Coordinación con las autoridades de las entidades federativas.

En la tercera etapa (*Ejecución*) las entidades federativas inician la elaboración del proyecto y/o acción y reciben los recursos por parte de la federación (a través de la Dirección General de Programación y Presupuestación), mientras que las Delegaciones de la SEDATU y la URP verifican el cumplimiento de metas y especificaciones aprobadas.

En la cuarta etapa (*Seguimiento*), las entidades federativas capturan sus resultados en el sistema de control en línea y entregan sus reportes de avances físico-financieros trimestralmente, en tanto que, las Delegaciones de la SEDATU y la URP revisan el contenido y su apego a la metodología y al proyecto original, para que en su caso, esta última emita el Dictamen de Aprobación Técnica.

En la quinta y última etapa (*Cierre de ejercicio*), las entidades federativas comprueban sus gastos y generan su cierre físico-financiero en el sistema de control en línea (con las respectivas revisiones de las Delegaciones de la SEDATU y la URP, entregan el

documento final del proyecto y/o acción y firman con la Delegación de la SEDATU el Acta-Entrega-Recepción.

Por otra parte, en cuanto a los criterios y requisitos de elegibilidad que los proyectos y/o acciones deben cumplir, en el numeral 3.3.2, Artículo 7 de las Reglas de Operación del Programa Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos se establece lo siguiente:

CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD	REQUISITOS
I. Aquellas solicitudes para elaboración de Programas Estatales y/o Regionales de Ordenamiento Territorial, que cuenten con todos y cada uno de los requisitos establecidos en las Reglas de Operación.	Expediente técnico, el cual deberá estar integrado por la documentación que lo respalde, desde su programación hasta su conclusión. Capturar la información del Anexo Técnico; disponible en el sistema de control en línea, el cual contendrá la información básica del proyecto.
II. Aquellas acciones, que respondan a criterios de ordenamiento territorial y que cuenten con objetivos claros y una descripción detallada de las características técnicas de acuerdo al tipo de proyecto presentado.	
III. Para que una solicitud de actualización de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial sea procedente, deberá considerar que el instrumento de Ordenamiento Territorial que se pretende actualizar no deberá contar con una fecha de elaboración de más de 5 años. En caso contrario se considerará elaboración de nuevo programa.	
IV. Aquellas solicitudes de estudios y proyectos integrales de viabilidad y de costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgos.	
V. Que los proyectos no hayan sido apoyados por otros programas para el mismo fin en este ejercicio fiscal.	

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a los tipos de apoyo, estos se dividen en dos grupos: 1) Programas de Ordenamiento Territorial y; 2) Estudios y proyectos de viabilidad para la reubicación de población en zonas de riesgo.

El primero de ellos, se subdivide a su vez en tres rubros: 1.1) Elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial,

1.2) Actualización de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y 1.3) Programas Regionales de Ordenamiento Territorial.

Los montos de aportación por parte de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en representación de la Federación no podrán ser mayores al 70 por ciento y los de las entidades federativas menores al 30 por ciento, conforme al siguiente cuadro:

OBJETO DEL SUBSIDIO	MONTO TOTAL MÁXIMO	PORCENTAJE DE APORTACIÓN MÁXIMA FEDERAL	PORCENTAJE DE APORTACIÓN MÍNIMA ESTATAL
a) Instrumentación de Programa de Ordenamiento Territorial.			
Elaboración de programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT)	\$3, 500,000.00 (Tres millones, quinientos mil pesos 00/100 M.N.) por PEOT.	70 (\$2,450,000)	30 (\$1,050,000)
Actualización de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (A-PEOT)	\$2, 000,000.00 (Dos millones de pesos 00/100 M.N.) por A-PEOT.	70 (\$1,400,000)	30 (\$600,000)
Elaboración de Programas Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT)	\$1, 000,000.00 (Un millón de pesos 00/100 M.N.) por PROT.	70 (\$700,000)	30 (\$300,000)
b) Zonas aptas para reubicación de población en zonas de riesgos.			
Estudios y proyectos integrales de viabilidad y de costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgos.	\$800,000.00 (Ochocientos mil pesos 00/100 M.N.) por estudio.	70 (\$560,000)	30 (\$240,000)

1.5.3. Previsiones para la Integración y Operación del Padrón de Beneficiarios.

El padrón de beneficiarios del programa REPZOR se integrará en la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención de Zonas de Riesgo con la información del número de entidades federativas

que participen o sean beneficiarias de los recursos que otorga el programa a través de coparticipación, así como del número y tipo de proyectos que les sean autorizados tomando como base los requisitos y criterios de elegibilidad y selección.

Se tomará como apoyo el sistema de control en línea a cargo de la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo, en el que las entidades federativas como instancias ejecutoras deberán capturar sus avances para cada proyecto.

Se llevará además, el registro y control de los recursos asignados para cada proyecto y entidad federativa, a fin verificar la cantidad de recursos ejercidos y la consecución de metas, con base en los cierres físico-financieros de las instancias ejecutoras.

En cuanto al número de personas que serán impactadas por cada proyecto, cabe señalar que la responsabilidad para su cuantificación recae directamente en los gobiernos estatales, aunque para efectos del seguimiento de los proyectos autorizados e integrar información más completa, se solicitará a las entidades federativas participantes y beneficiarias de los recursos del programa, informen sobre el total de población que tienen estimado beneficiar, por cada uno de ellos.

1.5.4. Matriz de Indicadores.

Para efectos del seguimiento y establecimiento de metas para el ejercicio fiscal 2014, se construyó la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), en la que se establecieron 8 indicadores, uno de fin, uno de propósito, dos de componente y cuatro de actividad.

Cabe señalar que en las Reglas de Operación del Programa solamente se reflejan el indicador de propósito y los dos de componente, no obstante, el indicador de fin que se incluye en esta matriz es acorde con lo que establece el primer indicador del Objetivo 1 del

Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2014-2018, mientras que los dos indicadores de componente se desagregaron en dos actividad cada uno.

NIVEL	INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	META
FIN	Porcentaje de entidades federativas que llevan a cabo un uso óptimo del territorio, mediante la instrumentación de acciones de ordenamiento territorial.	(Número de entidades federativas que llevan a cabo un uso óptimo del territorio, mediante acciones de ordenamiento OT/Total de entidades federativas)*100	75%
PROPÓSITO	Porcentaje de Entidades federativas que llevan a cabo procesos equilibrados de ordenación del territorio, mediante la elaboración e instrumentación de Programas de Ordenamiento Territorial, así como la elaboración de estudios o proyectos que guíen la reubicación de la población en zonas de riesgos.	(Número de entidades federativas que elaboran o actualizan su programa de ordenamiento territorial y/o realizan estudios y proyectos para la reubicación de la población en zonas de riesgos/Total de entidades federativas)*100	50%
COMPONENTE A	Número de programas de ordenamiento territorial publicados	Número total de programas de ordenamiento territorial publicados	6
COMPONENTE B	Total de Estudios o proyectos integrales de viabilidad y de costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgos.	Número total de estudios y proyectos integrales de viabilidad y de costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgo	16
ACTIVIDAD A1	Solicitudes de elaboración o actualización de programas de ordenamiento territorial autorizadas	Número de solicitudes autorizadas	16
ACTIVIDAD A2	Número de Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial constituidos	Número de Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial constituidos	32
ACTIVIDAD B3	Número de Programas de Ordenamiento Territorial y Estudios o proyectos integrales de viabilidad y de costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgo dictaminados	Número de Programas de Ordenamiento Territorial y Estudios o proyectos integrales de viabilidad y de costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgo dictaminados técnicamente	32

NIVEL	INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	META
	técnicamente		
ACTIVIDAD B4	Solicitudes de Estudios o proyectos integrales de viabilidad y de costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgo autorizadas	Número de solicitudes autorizadas	16

Fuente: Elaboración propia.

Aunque los registros y actualización de la información se llevará a cabo de forma permanente en la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo desde el momento que se reciban las solicitudes y hasta que se concluyan los proyectos, los reportes de avance conforme al calendario presupuestal se harán trimestralmente, manifestando, en su caso las desviaciones o justificaciones correspondientes.

Para ello, las entidades federativas participantes deberán reportar trimestralmente sus avances a la Delegación de la SEDATU que les corresponda y capturar en el sistema de control en línea. La DGOTAZR a su vez, deberá reportar trimestralmente los resultados a la Dirección General de Programación y Presupuestación, para que se canalicen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de la Función Pública y a la H. Cámara de Diputados.

1.5.5. Estimación del Costo Operativo del Programa

Del total de presupuesto asignado al Programa REPZOR para el ejercicio 2014 y de acuerdo con las Reglas de Operación, se puede destinar hasta el 7% de los recursos del programa para gastos de operación.

1.6. Presupuesto

1.6.1. Fuentes de financiamiento.

El presupuesto asignado al Programa REPZOR para el ejercicio 2014 es de 100,000,000 pesos (cien millones de pesos), correspondiente al programa presupuestario S-254, del Ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y asignado a la UR 213, Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo.

1.6.2. Impacto presupuestario.

Con base en el análisis específico y valoración de los argumentos emitidos por la H. Cámara de Diputados en el *Dictamen del proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014*, se menciona que “la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, a partir de las recientes reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ofrece por primera vez la oportunidad de diseñar y aplicar la política pública de manera eficaz y oportuna para atender los problemas territoriales nacionales, que se podrá lograr en la medida en que se cuente con los recursos necesarios para consolidar la integración y gestión del ordenamiento territorial, en coordinación con otros sectores federales y con los estados y municipios”.

El documento publicado en la Gaceta Parlamentaria Año XVI, número 3906-A, del 13 de noviembre de 2013 por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, indica que “la política de ordenamiento territorial, con un enfoque transversal e integral, debe orientarse a la regulación de la ocupación, la transformación y utilización del territorio nacional, como base de las estrategias de desarrollo socioeconómico y preservación ambiental, a partir de la vocación, el potencial productivo y las restricciones que

impone el propio territorial nacional, ante la presencia de diversos riesgos”.

Y que “las acciones que emprenderá la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, deberán conceder esa importancia del ordenamiento territorial, a través de los diferentes programas presupuestarios que tiene a su cargo”, entre ellos la definición y conducción de la política de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio y la reubicación de la población en zonas de riesgos.

Dicho Dictamen fue aprobado en el pleno de la H. Cámara de Diputados y el 3 de diciembre de 2013 se publicó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, en donde se otorga un presupuesto específico para el Programa Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo.

Bibliografía

Abreu Camilo, Miguel Alexander, Evaluación de Alternativas para el Ferrocarril Interurbano entre ZMVM Y ZMPU, tesis de grado para obtener el título de ingeniero, Facultad de Ingeniería, Universidad Autónoma de México. México, DF, 2010.
<http://www.ptolomeo.unam.mx:8080/xmlui/bitstream/handle/132.248.52.100/3203/Informe.pdf?sequence=>. Consultada el 26 de mayo del 2014.

Ávila Espinosa, Felipe Arturo. Porfirio Díaz y la modernización porfirista. Revista Encuentros Latinoamericanos, no. 10/11, año IV, diciembre 2010.
http://enclat.fhuce.edu.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=16:porfirio-diaz-y-la-moderni. Consultada el 27 de mayo del 2014.

Azuela, Antonio. El ordenamiento territorial en la legislación mexicana, en La política de ordenamiento territorial México: de la teoría a la práctica, María Teresa Sánchez Salazar, José María Casado Izquierdo* y Gerardo Bocco Verdinelli (compiladores). UNAM, Semarnat, México. 2013.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente, México, BID/PNUD, Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina, Fondo de Cultura Económica, PNUD. MÉXICO. 1991.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios.. Ley General de Protección Civil, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012. México. 2012

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Ley General de Asentamientos Humanos Última Reforma DOF 24-01-2014. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993. México. 1993.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. 1993. Ley General de

Asentamientos Humanos, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993. México.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Plan de acción regional de América Latina y el Caribe sobre asentamientos humanos, Versión actualizada, LC/G.2143, Agosto de 2001, Santiago de Chile. 2000.

CEPAL-PNUMA. Informe de la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Río de Janeiro. 2001

Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (CEPAL). Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente / Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Nueva York. 1991.
[http://www.researchgate.net/publication/31638396 Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente Comisin de Desarrollo y Medio Ambiente d e Amrica Latina y el Caribe?ev=auth pub](http://www.researchgate.net/publication/31638396_Nuestra_Propia_Agenda_sobre_Development_y_Medio_Ambiente_Comisin_de_Development_y_Medio_Ambiente_d_e_Amrica_Latina_y_el_Caribe?ev=auth_pub). Consultada el 28 de mayo de 2014

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Desarrollo Regional en América Latina: El lugar importa. Memoria del Seminario Internacional, "Desarrollo económico territorial realizado en Santiago los días 19, 20 y 21 de octubre de 2010. Chile. 2012.

Consejo de Europa. Carta Europea de Ordenación del Territorio. Estrasburgo-Torremolinos. 2013.

Contreras Servín, Carlos. Antecedentes históricos del ordenamiento territorial en México: la obra de Manuel Orozco y Berra, en Boletín de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica. Obtenido de la página:
http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/especiales/BoletinSNEIG/2005/bsneig_02.pdf Vol. 1, núm. 2, septiembre-diciembre 2005. Págs. 82-94. INEGI. Aguascalientes, México, 2005. Consultada el 26 de mayo del 2014.

Cortés, Fernando. Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México. Seminario "Las desigualdades y el progreso en México: enfoques, dimensiones y medición" COLMEX/INEGI México D.F. 20 y 21 de marzo de 2013

Delgadillo Macías. Política Territorial en México, "Hacia un Modelo de Desarrollo basado en el Territorio". México: UNAM-SEDESOL. 2008.

Diario Oficial de la Federación (DOF). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465. México, 2013a. Consultada el 26 de mayo de 2014.

Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Ley sobre Planeación General de la República, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. México, DF, 12 de julio del 1930.

Diario Oficial de la Federación. Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. (Publicado el 16 de diciembre de 2013) Diario Oficial de la Federación. México. 2013b

Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (Publicado el 22 de enero de 2013). Diario Oficial de la Federación. México. 2013c

El Universal. (21-feb2014) Vive 5% de la población en zonas de riesgo: SEDATU. El Universal <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/5-poblacion-zonas-de-riesgo-sedatu-989644.html>. Consultada el 27 de mayo de 2014.

García Gómez, Carmen; Tonatiuh, Omar, Ruiz Salazar, Claudio. La segregación territorial y el rezago en el sur de la ciudad de Mérida, como el resultado del crecimiento urbano descontrolado. Quivera, vol. 13, núm. 1, enero-junio, pp. 122-138, Universidad Autónoma del Estado de México. México. 2011.

Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México, 2013.

Greenpeace México La deforestación y sus causas (2014)
<http://www.greenpeace.org/mexico/es/Campanas/Bosques/La-deforestacion-y-sus-causas/>. Consultada el 27 de mayo de 2014.

Hiernaux , Daniel y Torres, Rino. Desarrollo territorial en México, : un balance general. en Política Territorial en México, *Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. Javier Delgadillo Macías (coordinador). Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM y Secretaría de Desarrollo Social. México, D.F. 2008.

Galicia, Leopoldo; García Romero, Arturo; Gómez Mendoza, Leticia y Ramírez Isabel. Cambio de uso del suelo y degradación ambiental La degradación de los recursos forestales en México México. Ciencia Revista de la Academia Mexicana de Ciencias (vol. 58 num. 4 octubre - diciembre 2007/Comunicaciones Libres) Martes, 27 Noviembre 2007.

Massiris Cabeza, Ángel, Espinoza Rico, Miguel Antonio, Ramirez Castañeda, Teresa, Rincón Avellaneda, Patricia, Sanabria Artunduaga, Tadeo. Procesos de Ordenamiento en América Latina y Colombia. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Distrito Capital, 2012.

Massiris Cabeza, Ángel. Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. Colombia. 2010. Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/orden/indice.htm> Consultada el 28 de mayo de 2014.

Montes Lira, Pedro. El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. 2001.

Muñoz, Enrique. Planeación territorial. Centro GEO. México, 2007

Naciones Unidas. Programa 21, Un Plan de acción en pro del desarrollo sostenible. New York. 1992.

Presidencia de la República. El futuro de México, Historia del ferrocarril en México. En la liga:

<http://www.presidencia.gob.mx/elfuturodemexico/la-historia-del-ferrocarril-en-mexico/>. Consultada el día 27 de mayo del 2014.

Ramírez Navarro, Víctor y Ramírez Navarro, María Fernanda. Antecedentes de la legislación sobre planeación en México en Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 171, 2012. Texto completo en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx/2012/> Consultado el 26 de mayo del 2014.

Rionda, Jorge. Crecimiento económico y desarrollo regional en México (1970-2010). Biblioteca Virtual Eumed.Net.. <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1263/index.htm>. Consultada el 28 de mayo de 2014. España. 2010.

Rubalcaba, Rosa María. Municipios y localidades. Concreción territorial de las desigualdades sociales. En Cortés, F. y Oliveira, O. (Coord.) Los grandes problemas de México V Desigualdad social. El Colegio de México. México. 2010.

Sánchez, M. Teresa, Casado, José y Bocco Gerardo. La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro, en La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica, María Teresa Sánchez Salazar, José María Casado Izquierdo* y Gerardo Bocco Verdinelli (compiladores) Unam, Semarnat, Méxioc, 2013.

SEDESOL. La expansión de las ciudades 1980-2010. SEDESOL. México. 2011.

SEMARNAT. Informe de la situación del medio ambiente en México. Compendio de estadísticas ambientales. Indicadores clave y de desempeño ambiental. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México 2013.

UAM-I. Marco Teórico y Conceptual sobre Desarrollo Territorial. México: SEDESOL-DGDT. México. 2005.

UNCHS/Habitat. The Istanbul Declaration and the Habitat Agenda, HS/441/97E, Nairobi, Kenia. 1998.