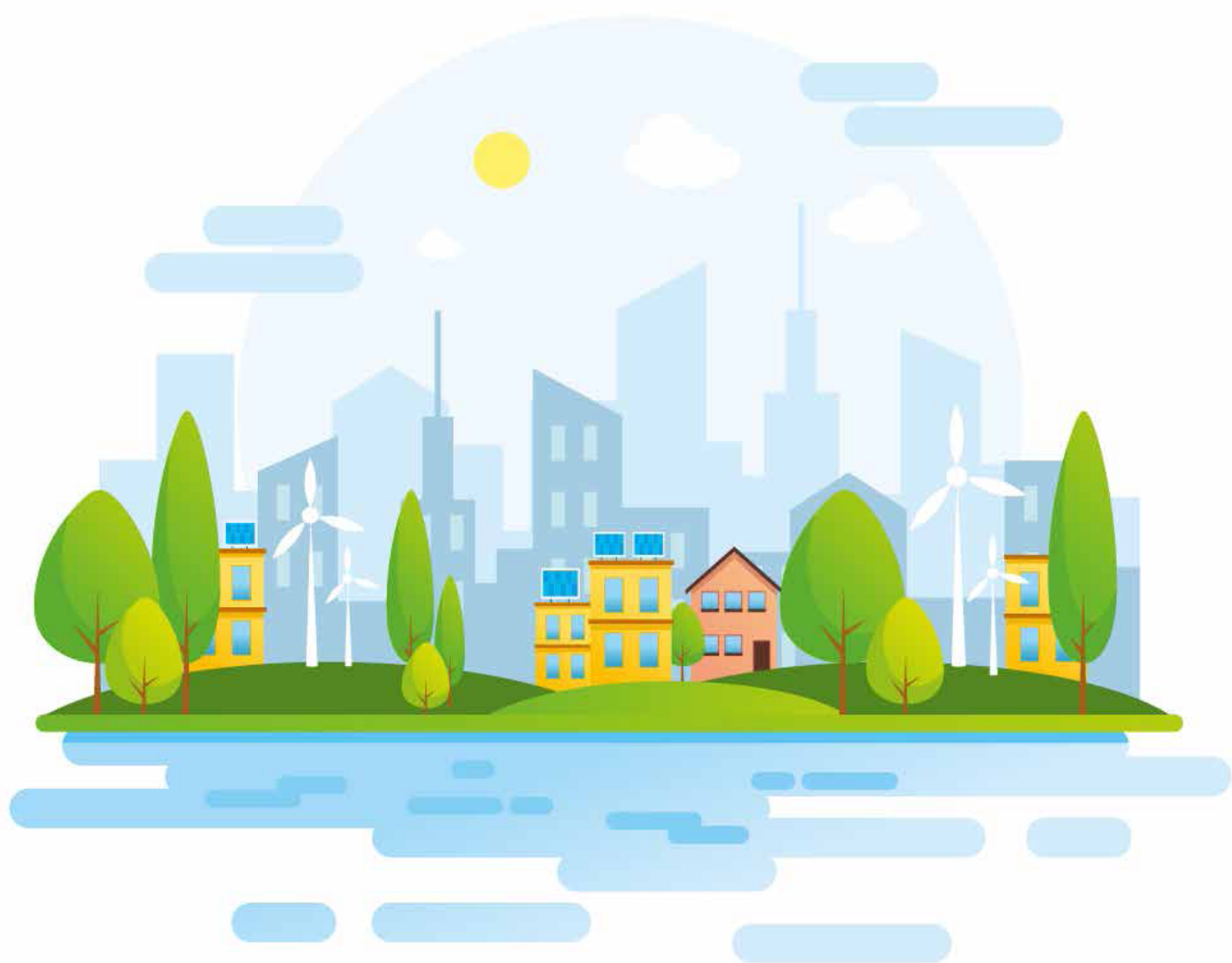


LINEAMIENTOS SIMPLIFICADOS

Elaboración de Planes o
Programas Municipales
de Desarrollo Urbano



GOBIERNO DE
MÉXICO

DESARROLLO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Román Guillermo Meyer Falcón

Secretario de Desarrollo Urbano, Territorial y Urbano

Carina Arvizu Machado

Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda

María Dolores Franco Delgado

Directora General de Desarrollo Urbano,

Suelo y Vivienda

Coordinadora del desarrollo de contenido

Andrea Colores Ramos

Erik David Palacios Uribe

Guadalupe Enguntza Pantaleón

Isaac Aguilar González

Maira Gabriela Jurado Gutiérrez

Nalleli Marlyn Servianski Rosario

Ninna Díaz Hernández

Tahiri Trillanes Salas

Dirección General de Desarrollo Urbano,

Suelo y Vivienda

Desarrollo de contenido

Agustín Martínez Monterrubio

Andrea Pereira

Diseño gráfico

AGRADECIMIENTOS

Comentarios y retroalimentación

Adriana Enríquez Montoya

Amós Edahí Hernández Guzmán

Anabel Palacios Morelo

Daniel Fajardo Ortiz

Diego Hoshin López Vergara

Dulce Franco Pérez

Enrique Meneses Guillén

Graciela Roldan Ávila

Ismael López Padilla

José Alfonso Iracheta Carroll

Joselyne Ramírez Hernández

Mariana Campos Sánchez

Mariana Orozco Camacho

Oscar Javier Garduño Arredondo

Pamela Dulce María Pino Juárez

Dirección General de Ordenamiento

Territorial Subsecretaría de Ordenamiento

Territorial y Agrario

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Ligia Renata Valderrama Midence

Lucía Belmont Ángeles

Fondo Nacional de Fomento al Turismo

Araceli Casimiro Allende

Claudio Topete Martínez

Enrique Francisco Reyes Sánchez

Gabriel Ramírez Lugo

José Luis Mu Orizaga

Mario Martínez Jaramillo

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Diego Hoshin López Vergara

Dulce Franco Pérez

José Alfonso Iracheta Carroll

Instituto Nacional de Suelo Sustentable

Martha Sofía Niño Sulkowska

Sergio Israel Mendoza Aguirre

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Marcos Gabriel Martínez Corona

Natalia Romero Piedrabuena

Ricardo Gómez Maturano

Silvia Elena Rosales Contreras

Tania García López

Asesores externos

ACRÓNIMOS

Organismo	Acrónimos / Siglas
Administración Pública Federal	APF
Área de Gestión Territorial	AGT
Área de Importancia para la Conservación de las Aves	AICAS
Área Natural Protegida	ANP
Banco Interamericano de Desarrollo	BID
Centro Nacional de Prevención de Desastres	Cenapred
Coeficiente de Ocupación del Suelo	COS
Coeficiente de Utilización del Suelo	CUS
Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad	Conabio
Consejo Nacional de Población	Conapo
Diario Oficial de la Federación	DOF
Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas	DENUE
Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo	ENUT
Fondo de Población de las Naciones Unidas	FPNU
Gases de efecto invernadero	GEI
Gestión integral de riesgo de desastres	GIRD
Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático	INECC
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Inegi
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	LGAHOTDU
Ley General de Cambio Climático	LGCC

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	LGEEPA
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	LOAPF
Lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero, intersexuales, queer y asexuales	LGBTTTIQA
Nueva Agenda Urbana	NAU
Objetivos de Desarrollo Sustentable	ODS
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Organización Mundial de la Salud	OMS
Plan Nacional de Desarrollo	PND
Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano	PMDU
Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial	PUMOT
Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos	ONU-Hábitat
Programa de Mejoramiento Urbano	PMU
Programa Nacional de Vivienda	PNV
Registro Agrario Nacional	RAN
Regiones Prioritarias de Conservación	RPC
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Sedatu
Secretaría de Gestión Integral de Riesgo y Protección Civil de la Ciudad de México	SGIRyPC CDMX
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Semarnat
Sistema de Información Geográfica	SIG
Sistema de Información Territorial y Urbano	SITU
Unidad de Gestión Ambiental	UGA

ÍNDICE

PRÓLOGO

PRESENTACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

2. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

3. JUSTIFICACIÓN

4. PRINCIPIOS GENERALES DE PLANEACIÓN

Hacia un desarrollo territorial y urbano justo

4.1 Poner en el centro a la persona

4.2 Equidad

4.3 Ciudad compacta, densidad y usos mixtos

4.4 Ciudades sustentables

4.5 Inclusión urbana

4.6 Lineamientos conceptuales

5. PROCESO DE PLANEACIÓN

5.1. Enfoque de Derechos Humanos

5.2. Metodologías de investigación cualitativas-participativas

5.3. Etapas generales de la planeación

5.4. Consideraciones técnicas para el proceso de planeación

6. ESTRUCTURA PROPUESTA DEL CONTENIDO DE LOS PMDU

6.1 Introducción

6.2 Bases jurídicas y marco de planeación

6.3 Metodología

6.4 Análisis de las personas

6.5 Análisis de los barrios

6.6 Análisis del continuo

6.7 Síntesis

6.8 Objetivos

6.9 Estrategia

6.10 Zonificación

6.11 Líneas de acción y proyectos

6.12 Línea base de monitoreo

6.13 Instrumentos

6.14 Gestión y gobernanza

6.15 Evaluación y seguimiento

7. BIBLIOGRAFÍA

8. ANEXOS

Anexo I. Glosario de conceptos

Anexo II. Mapeo de derechos humanos-elementos urbanos,
reconocidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos

Anexo III. Herramientas para la investigación cualitativa-participativa

Anexo IV. Fuentes de información cuantitativa-estadística

Anexo V. Criterios para generar relaciones entre las dimensiones
de la dinámica poblacional del análisis de los barrios



PRÓLOGO

La planeación urbana, como herramienta de la política territorial, debe plantear soluciones innovadoras para promover que las ciudades contribuyan efectivamente al desarrollo de México. Es sólo a través de ciudades que consideren las dinámicas y las necesidades de las personas, así como la realidad del territorio, que se podrá garantizar un crecimiento urbano más ordenado.

A través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Gobierno de México reconoce como una de sus responsabilidades la generación de mecanismos e instrumentos que contribuyan a recuperar la rectoría del Estado. De la misma forma, reconocemos que las metodologías para la ordenación del territorio deben ser simplificadas y responder al entorno actual.

Los presentes Lineamientos Simplificados para la Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano son un elemento estratégico para impulsar la planeación urbana en México a través de dos vías: 1) en la consolidación de inversiones planificadas y estratégicas, y 2) en lograr que las personas sean la prioridad de atención en la estrategia de las ciudades.

Ponemos esta herramienta a disposición de quienes tienen una responsabilidad con el desarrollo urbano en nuestro país. Tenemos la intención de impactar en la inversión de las diferentes dependencias y organismos descentralizados de la federación en lo local, además de facilitar que esa inversión en el territorio se lleve a cabo de manera ordenada y con visión de largo plazo.

Desde la Sedatu asumimos el compromiso de contribuir a generar las condiciones para el crecimiento económico y el progreso social desde un enfoque de inclusión e igualdad. Esta metodología contribuirá a que los gobiernos locales cuenten con mejores herramientas para la gestión de su territorio y para la toma de decisiones que nos permitan transformar a México desde sus ciudades.

Román Guillermo Meyer Falcón

Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano



PRESENTACIÓN

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano promueve un cambio de paradigma en la planeación, que impulsa una visión disruptiva, en donde nadie se quede atrás, nadie se quede afuera y por primera vez se tomen en consideración las necesidades de las personas que habitan en el territorio. Este nuevo paradigma también implica incluir las necesidades de las personas que históricamente han sido excluidas de los beneficios de la urbanización.

Para atender este nuevo paradigma, la Sedatu desarrolla estos Lineamientos Simplificados que responden a una metodología simplificada para elaborar un Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano, que les permita a los municipios contar con un instrumento de planeación que requiera una menor inversión financiera y temporal, que cuenten con las capacidades para operarlo y difundirlo y, fundamentalmente, que sea acorde con su realidad territorial al centrar todo el proceso en las personas que habitan el municipio.

La simplificación propuesta no implica dejar elementos importantes de lado; ya que la propuesta metodológica aquí desarrollada se construye reconociendo la existencia de otros diagnósticos territoriales, que se incorporan a los presentes Lineamientos Simplificados para identificar y caracterizar la situación del territorio municipal.

Los presentes Lineamientos Simplificados cuentan con seis apartados: la fundamentación jurídica; la justificación; los principios generales de planeación; el proceso de planeación; la estructura propuesta del contenido de los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano; y la bibliografía. Asimismo, cuenta con diversos anexos que profundizan y detallan el contenido y cómo debe desarrollarse.

En la fundamentación jurídica se presentan los antecedentes legales que facultan a la Sedatu en la creación e implementación de los Lineamientos Simplificados. La justificación establece las razones que motivan, tanto el cambio de paradigma en la planeación urbana, como las principales aportaciones de los Lineamientos y su enfoque en la persona como eje que le da congruencia a la planeación.

Los principios generales de planeación son cinco grandes criterios que son de observancia obligatoria para la planeación urbana por su importancia medular para el cambio de paradigma y que otorgan coherencia y vinculación a las propuestas de la planeación local con los ejes de política urbana nacionales.

El proceso de planeación establece dos herramientas fundamentales en términos metodológicos: el enfoque de derechos humanos y la investigación cualitativa-participativa, que servirán para enmarcar y validar las propuestas realizadas. Asimismo, se establecen las características generales de las cinco etapas que conforman el proceso de planeación, y que deberán seguirse para asegurar que los PMDU se realicen en cuatro meses.

La estructura propuesta de contenido de los PMDU compone la sección más técnica y metodológica de los presentes Lineamientos Simplificados, ya que se establecen los apartados y subapartados que deberán conformar al Plan o Programa Municipal, una semblanza general de su contenido, los productos a desarrollar y una metodología de cómo obtenerlos. Por último, se presenta la bibliografía consultada para el desarrollo de los Lineamientos.

Carina Arvizu Machado

Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda

A stylized, light-colored line drawing of a city grid is overlaid on a solid olive-green background. The grid consists of numerous rectangular blocks of varying sizes. A prominent, winding river or canal cuts through the grid, starting from the bottom left and flowing towards the top right. The lines are thin and white, creating a high-contrast pattern against the green background.

1

INTRODUCCIÓN

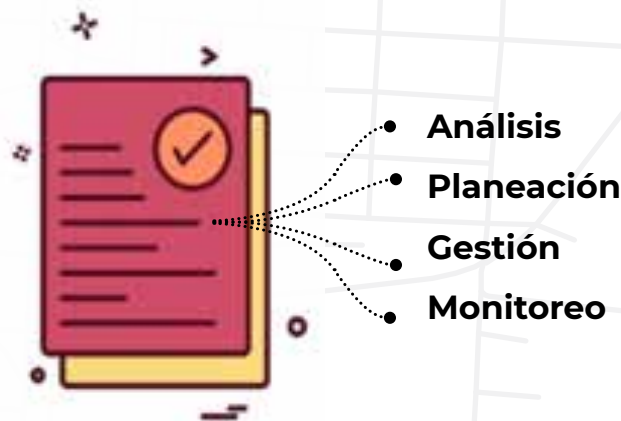
La Sedatu, de manera responsable, enfrenta este cambio reconociendo como primer reto el diseñar ciudades para las personas, asentamientos humanos con inclusión en dónde la diversidad se incorpore a la política pública y se garanticen los derechos humanos. Asimismo, reconoce la importancia que tiene una visión de sustentabilidad y equidad del desarrollo urbano y metropolitano, en la consolidación de mejores oportunidades para las personas que habitan las ciudades y en el aumento en su calidad de vida.

El segundo reto que se enfrenta es adoptar una visión territorial de largo plazo en la que se comprenda que los procesos territoriales requieren tiempo, acciones sostenidas y por ello es necesario un trabajo constante para obtener resultados significativos y duraderos. La muestra del éxito que se logre en este aspecto será la consolidación de asentamientos humanos que respondan a las necesidades de las personas desde el reconocimiento de sus diferencias.

De la misma manera, entendiendo el dinamismo del territorio, el tercer reto consiste en responder de manera rápida y eficiente a los acontecimientos con información significativa que coadyuve en el proceso de toma de decisiones.

INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN

Programas de Ordenamiento Metropolitano (POM)
Programas de Ordenamiento Ecológico (POE)
Programas de Ordenamiento Territorial (POT)
Atlas de Riesgo
Planes de Acción Climática
Planes y Programas Estatales
Programas Parciales.



La apuesta de la Sedatu es ambiciosa, de aquí la necesidad de fortalecer las capacidades de funcionarios y funcionarias, consultorías y demás actores relevantes, con un programa de capacitación que acompañe la implementación de estos Lineamientos Simplificados y que facilite el proceso de reinventarnos como profesionales del sector.

Adicionalmente, estos Lineamientos Simplificados recuperan las lecciones aprendidas del ejercicio 2019 del Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial a partir del cual se apoyó la elaboración de 18 instrumentos de ordenación del territorio a nivel nacional. Asimismo, su dise-

ño constituye un esfuerzo desarrollado al interior de la Sedatu que ha sumado los saberes y experiencias de profesionales de un gran número de colegas comprometidos con la innovación y el desarrollo de tecnología urbana 100% mexicana.

Los presentes Lineamientos Simplificados cuentan con seis apartados: la fundamentación jurídica; la justificación; los principios generales de planeación; el proceso de planeación; la estructura propuesta del contenido de los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano; y la bibliografía. Asimismo, cuenta con diversos anexos que profundizan y detallan el contenido y cómo debe desarrollarse.

A stylized, light-colored map of a city grid is visible in the background. The map features a central vertical corridor, likely a river or a main highway, with a grid of streets branching off from it. The overall color scheme is a muted olive green.

2

FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

Cualquier acción que lleve a cabo el Gobierno en el marco de sus competencias, debe observar lo establecido por el marco de los derechos humanos¹, el cual también incluye obligaciones que asume el Estado mexicano, en virtud del derecho internacional, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

La reforma constitucional al artículo 1^a en materia de derechos humanos, publicada en el DOF del 10 de junio de 2011 manifiesta que *“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte...”*.

De esta forma, queda claro que todo derecho humano reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en la materia, generan obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del orden de gobierno o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas. Las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos deberán cumplirse a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos.

En este marco jurídico, la elaboración de los presentes Lineamientos Simplificados se adscribe, principalmente, a las facultades que le conceden a la Sedatu, Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), las cuales determinan:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 41, establece que:

Le corresponde a la Sedatu elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, así como promover y coordinar con las entidades federativas, municipios y, en su caso, las alcaldías de la Ciudad de México².

La elaboración de lineamientos para regular el crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población;

La elaboración y aplicación territorial de criterios respecto al desarrollo urbano³;

1 Son garantías y facultades, que se reflejan en normas, principios y valores propios de la dignidad de todos los seres humanos (inherentes), sin importar su nacionalidad, raza, sexo, religión, ideología política, lugar de residencia, condición social o cualquier otra diferencia que los distinga.

2 Fracción I, reformada por última vez el 30 de noviembre de 2018.

3 Fracción I, inciso c, reformado por última vez el 30 de noviembre de 2018.

La planeación, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones, movilidad y de servicios, para incidir en la calidad de vida de las personas⁴; y

Los procesos de planeación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, los relacionados a la conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, recursos naturales y sus elementos⁵.

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano:

Define, en su artículo 3ero, al Desarrollo Urbano como el proceso de planeación y regulación de la Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población⁶.

Por otro lado, el artículo 4to incorpora principios sobre la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y la ordenación territorial, dentro de los cuales se encuentra la coherencia y racionalidad que se refiere a 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.

Asimismo, el artículo 8vo brinda atribuciones a la federación para participar, en coordinación con las entidades federativas y los municipios, en la planeación y promoción de la infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos⁷; así como asesorar a los gobiernos estatales, municipales y las Demarcaciones Territoriales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de Desarrollo Urbano y en la capacitación técnica de su personal⁸; y fomentar el desarrollo de estudios e investigaciones, así como la capacitación y asistencia técnica en materia de ordenamiento territorial, Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano⁹.

4 Fracción I, inciso c, reformado por última vez el 30 de noviembre de 2018.

5 Fracción I, inciso d, adicionado el 30 de noviembre de 2018.

6 Fracción XII, sin reformas.

7 Fracción III, sin reformas.

8 Fracción XIV, sin reformas.

9 Fracción XXII, sin reformas.



3

JUSTIFICACIÓN

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 presentes 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.

En los treinta años de guías y manuales para elaborar instrumentos de planeación urbana¹, los paradigmas desde los que se realiza planeación en materia de desarrollo urbano han cambiado. Actualmente se enfrenta a un paradigma que implica cambios en toda la política pública nacional, y que en términos de política territorial presenta diversos retos: 1) una planeación centrada en la persona, 2) con visión de largo plazo y 3) flexibilidad que le permita adaptarse a los cambios y a las condiciones heterogéneas del país. Para estos efectos, es necesario superar la visión exclusivamente técnico-científica que caracteriza a los instrumentos de planeación, para que se conviertan en un modelo municipal de concertación y conciliación de intereses, viable y sustentable pero, principalmente, en el pacto social de una población con su territorio.

Teniendo en consideración estas guías y manuales, los presentes Lineamientos reconocen la necesidad de vinculación entre los instrumentos de planeación y el contexto social, económico, político y administrativo del territorio cuyo desarrollo orientan, por lo que promueven una articulación con su implementación y operación. De esta manera, el nuevo paradigma que proponen estos Lineamientos en materia de planeación urbana, atiende algunas áreas de oportunidad identificadas en las guías y manuales que los preceden:

- Cuentan con un alto grado de complejidad técnica, lo que eleva los costos de elaboración ya que requiere de equipos altamente especializados;
- Plantean tiempos de elaboración demasiados largos en comparación con la duración de los Ayuntamientos (uno de los tres años administrativos);
- Promueven el uso de metodologías obsoletas que se centran en realizar diagnósticos racionales comprensivos que son poco congruentes y no se articulan de las propuestas realizadas;

1 La primera guía de la que se tiene registro es el Manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano de centros de población, publicada por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) en enero de 1981 (Sedatu, Semarnat, GIZ, 2017).

- Cuentan con planteamientos metodológicos rígidos, que no les permite a los municipios adecuarlos a su dinámica territorial ni a las capacidades institucionales con las que cuentan, tanto para elaborar como para operar un Plan o Programa Municipal;
- Cuentan con un involucramiento limitado tanto de las autoridades locales, como de la ciudadanía, lo cual hace que las necesidades de las personas se entiendan a partir de la estandarización de experiencias en su elaboración; y
- Carecen de un sistema de evaluación que contribuya a la retroalimentación de la estrategia planteada.

Asimismo, los presentes Lineamientos, independientemente de atender el requerimiento legal de la participación social en la planeación², promueven que la ciudadanía juegue un rol activo en el proceso de planeación; para esto, se identifica a grupos de la población en condiciones de vulnerabilidad y se les convierte en tomadores de decisiones sobre su entorno. De esta manera, se trasciende la perspectiva de la participación ciudadana se ha acotado a un proceso de consulta pública definido por la legislación en el que sólo se busca la validación del diagnóstico y de las propuestas realizadas, por un proceso participativo de planeación que integre las necesidades y experiencias diferenciadas³ de toda la población.

Es por esto que, en el marco de una reforma política⁴, es posible replantear (Cenecorta, 2010) la manera en la que se desarrolla la planeación urbana en el país, desde la APF, a través de herramientas técnicas y metodológicas para que los instrumentos de planeación cumplan con su cometido: orientar el desarrollo del territorio bajo un enfoque de sustentabilidad y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de la mano de estrategias para mejorar la vida de las personas en armonía con el medio ambiente y las dinámicas identitarias.

En consecuencia, los presentes Lineamientos Simplificados son una formulación teórica-conceptual que pone en el centro de la planeación urbana a las personas, integra una visión de Desarrollo Urbano y busca consolidar el acceso y ejercicio de los derechos humanos de todas las personas, a través de ciudades compactas, conectadas, integradas e incluyentes de manera simple y eficaz, por medio de orientaciones para la elaboración de los PMDU.

2 De acuerdo con el artículo 4to de la Ley de Planeación.

3 Para más información sobre este término se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

4 Enmarcada tanto en el artículo 8vo, fracciones XIV y XXII de la LGAHOTDU y el PND 2019-2024.

The background is a light olive green color with a white line-art map of a city. The map shows a grid of streets, with a prominent river or canal winding through the center. The grid is denser in some areas and more sparse in others, with the river acting as a major divider.

4

PRINCIPIOS GENERALES DE PLANEACIÓN

HACIA UN DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO JUSTO

HACIA UN DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO JUSTO

A partir del reconocimiento de la heterogeneidad de las ciudades y de los recursos y capacidades con las que cuentan tanto sus habitantes como los Ayuntamientos que las gobiernan y administran, los presentes Lineamientos Simplificados atienden a un desarrollo territorial equitativo y que reduzca las diferencias socioterritoriales de las ciudades.

Base fundamental de este planteamiento es atender de manera directa las desigualdades entre las personas, especialmente las que se acentúan por el lugar en el que viven y se desarrollan, a través de paradigmas e instrumentos que los atienden de manera⁵ diferenciada.

En este sentido, los presentes Lineamientos incorporan cinco principios fundamentales.

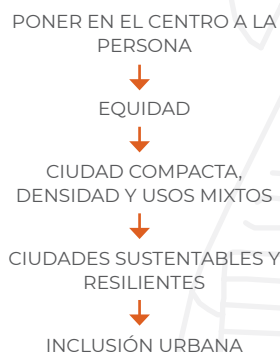
4.1 PONER EN EL CENTRO A LA PERSONA⁶

El PND 2019-2024, a lo largo de sus principios rectores, enfatiza en la importancia de contar con políticas públicas que atiendan de manera prioritaria a la población en condición de mayor vulnerabilidad, especialmente aquellos que viven en situación de pobreza. El principio *Democracia significa el poder del pueblo*, establece que la Nación debe contar con una democracia participativa para socializar el poder político e involucrar a la sociedad en las grandes decisiones nacionales (DOF, 2019), tal como lo establece el artículo 25 constitucional. Lo anterior, aunado a lo establecido en el principio *No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera*, en el que se establece que el modelo de desarrollo será respetuoso de los habitantes y del hábitat, defensor de la diversidad cultural y del ambiente natural y sensible a las modalidades y singularidades económicas regionales y locales (DOF, 2019), da pie a una política pública diferenciada en el territorio, de acuerdo con las necesidades y particularidades de sus habitantes, que les garantice el Derecho a la Ciudad.

En concordancia con lo establecido en el PND, des-

⁵ Atendiendo al principio de igualdad considerado tanto en el artículo 4to de la Constitución, como en la Nueva Agenda Urbana.

⁶ Para más información sobre este término se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.



de la Sedatu se impulsa una política centrada en las personas como titulares de derechos y sujetos políticos de las decisiones sobre el territorio que habita, trascendiendo la forma tradicional de hacer política territorial, sustituyéndola por una planeación estratégica cuya principal consideración sean las necesidades de los individuos a partir de las cuales se construya un territorio más justo y equilibrado, lo anterior establecido en el artículo 41 fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4.2 EQUIDAD

En términos de desarrollo urbano, se impulsará una distribución más equitativa de la infraestructura y el equipamiento (especialmente aquellos para la movilidad), servicios, espacios públicos, vivienda y empleos, priorizando las zonas en condiciones más desfavorecidas (ONU-Hábitat, 2016; ONU-Hábitat, 2020). Asimismo, y en atención al principio de igualdad⁷, se busca la inclusión social y la atención de las necesidades que aseguren la integridad física y patrimonial de la población.

Las ciudades equitativas deben garantizar el Derecho a la Ciudad⁸ que, como derecho colectivo de todas las personas que habitan, acceden y usan la ciudad, supone no solamente el derecho a usar lo que ya existe en los espacios urbanos, sino también a definir y crear lo que debería existir con el fin de satisfacer las necesidades diferenciadas⁹ (Mathivet, 2010) de esta población, de esta manera incidiendo en la reducción de las desigualdades socioeconómicas expresadas y reproducidas por el territorio.

4.3 CIUDAD COMPACTA, DENSIDAD Y USOS MIXTOS

El principio de ciudad compacta se centra en el uso más eficiente del suelo urbano y se traduce en acciones y estrategias puntuales que permitan aprovechar, diversificar y mejorar la infraestructura pública que acerque la vivienda y los centros de trabajo, acorte los viajes a través de infraestructura y equipamiento para el transporte público y redes viales incluyentes, seguras y eficientes, y reduzca las distancias entre las personas y los equipamientos y espacios públicos.

De esta manera, las zonas de la ciudad con estas características son susceptibles a aumentar su densidad habitacional y fomentar los usos mixtos con el

⁷ Reconocido tanto en el artículo 4to de la Constitución, como en la Nueva Agenda Urbana.

⁸ 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-Hábitat, Febrero 24, 2020); está consagrado como el primer principio de la LGAHOTDU en el artículo 4to, fracción I. Para más información sobre este término se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

⁹ Para más información sobre este término se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

fin de aprovechar las inversiones que esto representa. Asimismo se promueven plantas bajas activas, espacios públicos versátiles que permitan múltiples usuarios y usuarias, e incentiven la convivencia y cohesión social¹⁰; y menores impactos negativos en el contexto territorial en el que está inmersa la ciudad.

4.4 CIUDADES SUSTENTABLES

La sustentabilidad¹¹ es un principio que implica el aprovechamiento actual de los recursos naturales que no comprometa su capacidad de carga y, por ende, su uso para las generaciones futuras (ONU, 1987); en su acepción más integral se trata de un concepto que incorpora aspectos ambientales, sociales y económicos. En el caso de los presentes Lineamientos Simplificados, se hace énfasis en la perspectiva ambiental de la sustentabilidad, a partir de un modelo de desarrollo urbano y ordenamiento territorial que protege y revalorice los sistemas naturales en los que se encuentran inmersas las ciudades, a los que no son ajenas y de cuyos procesos depende su subsistencia.

La resiliencia¹² implica que los sistemas urbanos cuentan con la habilidad de mantener su continuidad en el menor tiempo después de impactos o catástrofes mientras contribuye positivamente a la adaptación y transformación (ONU-Hábitat, 2018); esto significa que los asentamientos humanos mexicanos deben contar con una visión proactiva, prospectiva, integral e inteligente ante fenómenos perturbadores, especialmente en el marco del cambio climático y la urbanización masiva.

4.5 INCLUSIÓN URBANA

La inclusión urbana reconoce que los beneficios de la urbanización no son percibidos ni aprovechados por todos sus habitantes por igual, por razones de desigualdad sistémica. Actualmente las zonas urbanas no están diseñadas (ni físicamente, ni a través de su planeación) para todas las personas; la gestión del territorio no es neutra, ya que responde a las experiencias y características particulares de las personas tomadoras de decisiones.

De esta manera, las ciudades inclusivas e incluyentes, refuerzan el criterio de poner al centro a las personas al mismo tiempo que abogan por reconocer la diversidad de la población en el territorio y visibilizar sus necesidades diferenciadas¹³.

10 Conforme a los artículos 46 y 52 de la LGAHOTDU y la Nueva Agenda Urbana.

11 Reconocido como un principio en el artículo 4to fracción IX de la LGAHOTDU, en la NAU y en el objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

12 Definida en el artículo 3ero fracción XXXI de la LGAHOTDU y reconocida en la NAU y en el objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

13 Como lo plantea el principio de Equidad e inclusión expuesto en el artículo 4to fracción II de la LGAHOTDU y en la Nueva Agenda Urbana.

Las ciudades inclusivas e incluyentes mexicanas tomarán una postura enérgica para disminuir la pobreza y la marginación urbanas a través soluciones integrales que atiendan tres dimensiones: inclusión espacial, social y económica (Banco Mundial, 2020).

4.6 LINEAMIENTOS CONCEPTUALES

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. Reconducir 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.



The background of the entire page is a light olive-green color. Overlaid on this is a white line-art map of a city. The map features a grid of streets, with a prominent river or canal winding through the center-left portion. The lines are thin and white, creating a subtle pattern across the background.

5

PROCESO DE PLANEACIÓN

En los presentes Lineamientos Simplificados se definen criterios y pasos a seguir para garantizar que la planificación urbana contribuya a la consolidación de ciudades que mejoren, en primer lugar, el acceso y ejercicio a los derechos humanos de todas las personas.

En segundo lugar, buscan atender los retos identificados en materia de planeación y que ésta transite hacia este nuevo paradigma en términos de desarrollo urbano expresado en los principios generales, poniendo a las personas y su bienestar en el centro de las políticas públicas y, a partir de estos objetivos, fomentar un desarrollo territorial justo, equilibrado y sostenible¹⁴.

En este sentido, el proceso de planeación del desarrollo urbano se apoya en cinco etapas que permitirán cumplir con la meta de contar con instrumentos de planeación vinculados con el territorio y sus necesidades, que sean útiles y fáciles de implementar para las autoridades locales y que puedan realizarse en cuatro meses. Asimismo, se establecen consideraciones técnicas que se deberán tener en cuenta durante el desarrollo del proceso de planeación.

Esencialmente, los Lineamientos Simplificados consideran la heterogeneidad territorial de los municipios, haciendo énfasis en la dimensión del desarrollo urbano, que se enfocará en el análisis y planeación del suelo artificializado¹⁵, incorporando criterios que normen el suelo no artificializado¹⁶ del municipio.

Cabe resaltar que el seguimiento del proceso de planeación es responsabilidad de los municipios, quienes deberán establecer los mecanismos para que quienes elaboren el PMDU atiendan el enfoque de Derechos Humanos, apliquen de manera efectiva las herramientas de investigación cualitativas, se atengan al programa de trabajo que en conjunto se acuerde para elaborar el Plan o Programa en cuatro meses y, en general, a las etapas de planeación establecidas, y que el instrumento cumpla con las consideraciones técnicas mínimas establecidas por los presentes Lineamientos.

5.1. ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

El enfoque de derechos humanos¹⁷ se concibe como un componente central en el análisis y toma de decisiones al que se adscriben los presentes Lineamen-

tos Simplificados, ya que se centra en los grupos de población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación. Este enfoque a menudo requiere un análisis de las normas de género, de las diferentes formas de discriminación y de los desequilibrios de poder a fin de garantizar que las intervenciones lleguen a los segmentos más marginados de la población (Fondo de Población de las Naciones Unidas, FPNU).

Por esta razón, se incorpora de manera transversal en todas las etapas del proceso de planeación, a partir de mecanismos colaborativos y cualitativos¹⁸, y con recomendaciones puntuales para su incorporación. De manera general, se tomarán en cuenta los siguientes ejes:

- La incorporación de una visión integral e intersectorial, que permita la comprensión más profunda de la realidad, especialmente del contexto territorial en cual están inmersas las ciudades, y la identificación causal de las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad;
- El reconocimiento de las responsabilidades y obligaciones de las personas y del Estado, ya que el acceso y ejercicio de los derechos humanos depende en gran parte de las decisiones de los gobiernos locales, por lo que es fundamental el reconocimiento de sus obligaciones;
- La integración del principio de interdependencia y progresividad de los derechos humanos, con el objetivo de priorizar las estrategias a partir de la identificación de aquellas que inciden de manera sustantiva en el ejercicio de los derechos humanos, en particular de los grupos en condición de vulnerabilidad;
- La focalización de estrategias y acciones puntuales para atender causas estructurales de la desigualdad y discriminación para mejorar el ejercicio de los derechos humanos, en lugar de la atención de necesidades inmediatas; y
- La identificación de acciones preferenciales hacia grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad.

¹⁴ Visión sostenida por compromisos internacionales como la NAU y el objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles

¹⁵ Para más información sobre este término se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

¹⁶ Para más información sobre este término se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

¹⁷ Para más información sobre este término se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

¹⁸ Como lo plantea el principio de Participación democrática y transparencia expuesto en el artículo 4to fracción V de la LGA-HOTDU.

Principios de los Derechos Humanos

- **Universales.** Todas las personas, en todas partes del mundo poseen estos derechos.
- **Interdependientes e indivisibles.** La realización de un derecho a menudo depende, totalmente o en parte, de la realización de otros derechos; poseen el mismo rango y condición, y no pueden ser clasificados
- **Inherentes, irrenunciables e imprescriptibles.** Se entienden desde la condición humana, ninguna persona puede renunciar a sus derechos y estos no concluyen, no importa en dónde o la edad.
- **Progresivos.** Los estados tienen la obligación de asegurar condiciones que permitan avanzar gradual y constantemente hacia la plena realización de tales derechos.

Con el fin de establecer vínculos claros entre los derechos humanos y el desarrollo urbano, en el Anexo II Mapeo de derechos humanos-elementos urbanos reconocido en la Carta Internacional de los Derechos Humanos se relacionan con el espacio público, el equipamiento, la infraestructura, los servicios básicos, la vivienda, la interrelación urbano-rural y la ciudad región. Este anexo será de especial importancia para vincular las estrategias y acciones propuestas a este enfoque.

5.2. METODOLOGÍAS DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVAS-PARTICIPATIVAS¹⁹

Con el objetivo de garantizar la inclusión de las experiencias y principales preocupaciones de los diferentes grupos poblacionales en la comunidad, se prevé la implementación de diversas herramientas de investigación cualitativas, como los grupos focales y otras que se muestran en el gráfico a continuación.

Adicional a las propuestas por los presentes Lineamientos, se podrán implementar herramientas de investigación cualitativa innovadoras que hagan énfasis en la consulta y participación, reconociendo la diversidad y versatilidad del trabajo comunitario.

En el Anexo III Herramientas para la investigación cualitativa-participativa se desarrollan algunas consideraciones generales para desarrollar estas herramientas; sin embargo, es fundamental considerar para su desarrollo que no existe un prototipo humano homogéneo o estandarizado que pueda servir de base para definir cuáles son las necesidades de las personas y, a su vez, cómo deben satisfacerse a través de la articulación de sus respectivos derechos. El proceso de definir las particularidades de las necesidades humanas para acceder al derecho a un nivel de vida adecuado, debe considerar una multitud de identidades diferentes y cruzadas que coexisten en un contexto particular, y cómo su identidad social moldea las formas en que viven y crean el entorno.

FIGURA 1. HERRAMIENTAS DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVA



Fuente: Elaboración propia.

19 Para más información sobre este término se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

Las herramientas de análisis, participación y/o consulta implementadas se validarán por las autoridades correspondientes y los pormenores de su implementación, los materiales utilizados y un reporte general de su aplicación deberán incluirse en el documento final del PMDU. Asimismo, las herramientas aplicadas buscarán el desarrollo de cartografía comunitaria, que permita que la información obtenida tenga una referencia espacial; en caso de que esta cartografía no pueda ser desarrollada directamente por los participantes, será necesario quienes elaboren el PMDU establezcan referencias espaciales de sus hallazgos.

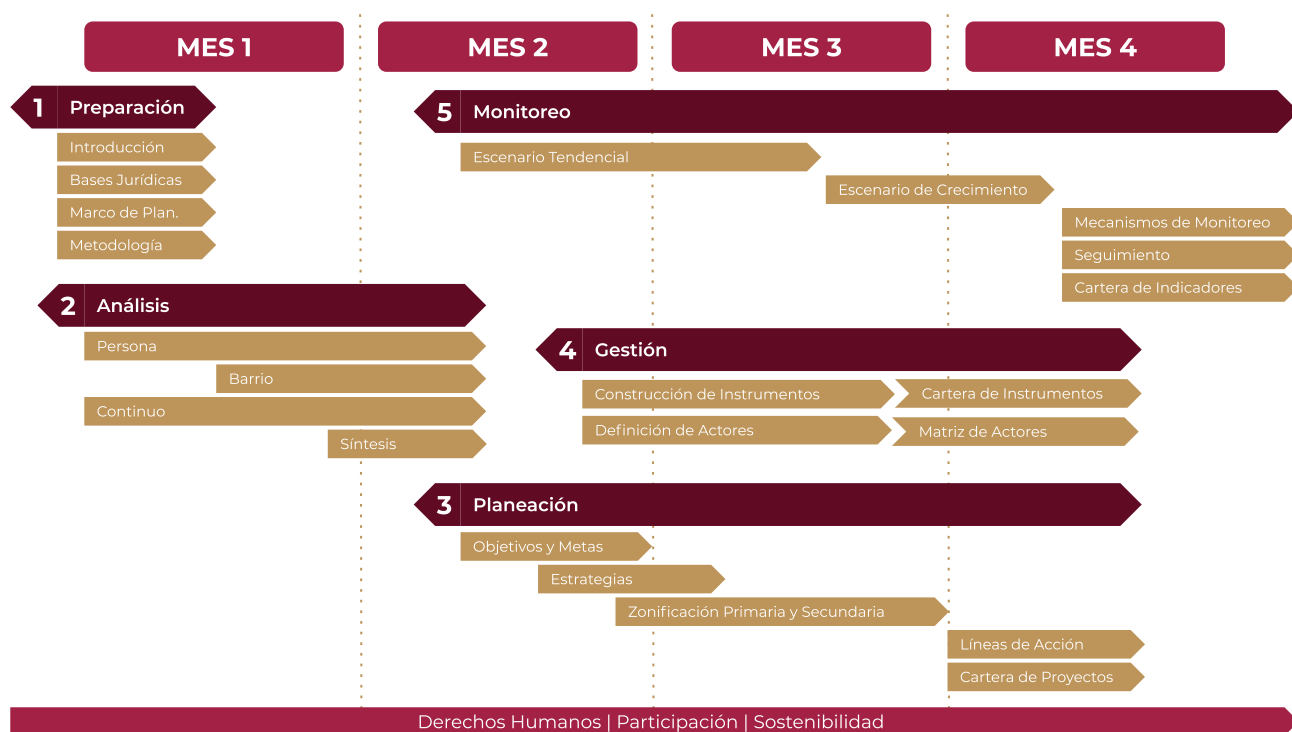
La aplicación de estas herramientas de investigación cualitativa-participativa no sustituye que se realicen ejercicios de participación ciudadana de acuerdo con lo que establecen las legislaciones general y local

en materia de planeación urbana, sino que deben entenderse como procesos complementarios.

5.3. ETAPAS GENERALES DE LA PLANEACIÓN

El proceso de planeación propuesto en los presentes 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.

ILUSTRACIÓN 1. CALENDARIO DE ELABORACIÓN DE UN PLAN O PROGRAMA MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO DESARROLLADO CON LA NUEVA METODOLOGÍA SIMPLIFICADA



Fuente: Elaboración propia.



En la ilustración anterior se observa 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.

Durante este proceso, se deberá prestar especial atención a la congruencia y articulación entre las necesidades de las personas y las problemáticas de los barrios, identificados en la etapa de análisis, y los objetivos, estrategias, líneas de acción e instrumentos propuestos en las etapas de planificación y gestión. En la etapa de preparación se establecerá el programa de trabajo y se definirá, en conjunto con las autoridades correspondientes, la metodología a utilizar.

La etapa de análisis recopilará información concreta sobre las necesidades y los comportamientos de los habitantes del Municipio, así como definirá su problemática territorial. La etapa de planificación deberá establecer las soluciones a las problemáticas identificadas en conjunto con las personas, incluyendo la

atención de sus necesidades. La etapa de gestión establecerá los medios para materializar esas soluciones. Por último, la etapa de monitoreo evaluará si el PMDU cumple con los objetivos que se propuso para mejorar la calidad de vida de los habitantes²⁰.

5.3.1. ETAPA DE PREPARACIÓN

Se desarrollan acciones preliminares necesarias para el proceso de planeación como la recopilación de información de gabinete a través de fuentes oficiales como censos de población y vivienda, económicos, conteos, encuestas intercensales, anuarios estadísticos, atlas municipales, etc.; también es necesario establecer un programa de trabajo para realizar el PMDU en cuatro meses²¹. De manera paralela, se llevan a cabo las primeras actividades de redacción del PMDU como la introducción, la definición de la metodología a implementar y la revisión del marco jurídico y de planeación.

20 Con el desarrollo de estas etapas se cumple con el contenido necesario para los PMDU estipulado en los artículos 40, 46, 51, 55, 56 y 59 de la LGAHOTDU.

21 Sedatu proporcionará paquetes de información básico que apoyen el desarrollo del análisis territorial.

EJEMPLO DE PLAN DE TRABAJO

Mes	1				2				3				4			
Acción/Semana	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Acciones de preparación																
Distribuir a la población en grupos homogéneos																
Aplicar metodologías de investigación cualitativas-participativas																
Definir suelo urbano y artificializado																
Identificar tendencias de crecimiento de los principales centros urbano																
Analizar y sintetizar los resultados de las metodologías																
Identificar las relaciones entre el municipio y la región y/o Zona Metropolitana																
Delimitar los barrios de la ciudad																
Caracterizar el sistema urbano-rural																
Identificar y comparar las necesidades y comportamientos cuantitativos y cualitativos																
Establecer la estructura urbana de la ciudad																
Identificar las zonas de riesgo y con vulnerabilidad al cambio climático																
Plantear el escenario tendencial de crecimiento																
Sintetizar hallazgos y problemáticas																
Definir objetivos y plantear metas																
Definir estrategias y las dimensiones de las acciones																
Establecer la zonificación primaria y sus normas																
Establecer la zonificación secundaria y sus normas																
Plantear el escenario de crecimiento estratégico																
Definir las líneas de acción y cartera de proyectos																
Establecer mecanismos de monitoreo																
Recomendaciones de seguimiento																

Preparación

Análisis

Planificación

Gestión

Monitoreo

5.3.2. ETAPA DE ANÁLISIS

La etapa de análisis consiste en una fase técnico-científica que recaba información cuantitativa y cualitativa, la procesa y sintetiza para brindar un panorama integral y exhaustivo para la toma de decisiones en materia propositiva. Específicamente, la etapa de análisis debe sentar las bases para la regulación, ordenación, uso y aprovechamiento del territorio municipal en forma sustentable, garantizando la confluencia de acciones de los diferentes sectores para contribuir a mejorar el acceso y ejercicio a los derechos humanos para todas las personas.

En esta etapa se establecen las tres escalas que configuran el territorio municipal: (1) **las personas**, (2) **los barrios** y (3) **el continuo**. Estas escalas otorgarán un abanico de perspectivas de las actividades e interrelaciones que existen en el territorio para delinear una política pública congruente y coherente, tanto para el suelo urbano y artificializado como para el no artificializado. Asimismo, estas escalas son acumulativas, por lo que los resultados del análisis de las personas es un insumo esencial para el análisis del barrio y, a su vez, este es necesario para el análisis del continuo. Por último, la etapa cuenta con una (4) **síntesis** donde se determinarán las principales problemáticas necesidades y comportamientos identificados de las tres escalas.

La etapa de análisis deberá estar validada por ejercicios de consulta ciudadana, donde la síntesis realizada, incluyendo las problemáticas y necesidades identificadas, sean congruentes con las experiencias de las personas que habitan el territorio.

5.3.3. ETAPA DE PLANIFICACIÓN

La etapa de planificación se plantea como una fase técnico-política propositiva, en la que las necesidades y problemáticas analizadas en la etapa anterior se traducen en una estrategia integral de planeación que conjunta acciones concretas que pueda implementar el municipio en el corto, mediano y largo plazo.

Esta etapa debe traducir el análisis cuantitativo y cualitativo realizado en (1) **objetivos y metas** claras y concisas, (2) una **estrategia** implementable, (3) una **zonificación** sencilla que sea congruente con la estrategia, (4) una serie de **proyectos y líneas de acción** que orienten el presupuesto público municipal y (5) una **línea base de monitoreo** que permita la evaluación y seguimiento del PMDU. Para esto, la etapa de planificación impulsará una visión de territorio justo y de ciudad incluyente, equitativa, densa, sustentable y resiliente, que atienda a las necesidades de las personas previamente detectadas en la etapa de análisis.

Estos productos conformarán los elementos normativos y regulatorios en materia de desarrollo urbano para el municipio, que estarán alineados tanto con las bases jurídicas como con el marco de planea-

ción analizado, así como con los criterios establecidos en los presentes Lineamientos Simplificados. Esta normatividad y regulación deberá ser legible para la ciudadanía, y fácil de implementar para los municipios, por lo que atenderá a los principios de sencillez y transparencia.

En el caso de los objetivos y las líneas de acción, deberán estar en total congruencia con lo establecido por la ciudadanía, por lo que se plantearán ejercicios de consulta y participación que coadyuven a la definición de estos elementos, así como a su priorización.

5.3.4. ETAPA DE GESTIÓN

Esta etapa es la fase técnico-administrativa del PMDU, en la que se determinan las herramientas y mecanismos para implementar en el territorio municipal lo establecido en la etapa de planificación. En esta etapa se buscará establecer las pautas para involucrar a los diversos actores cuya participación y coordinación sería fundamental para la concreción de las estrategias, así como ejemplos de la resolución de conflictos y controversias entre ellos.

Por su carácter administrativo, esta etapa tomará en cuenta las capacidades institucionales de los Municipios para implementar, administrar, evaluar y dar seguimiento al PMDU a través de procesos y procedimientos que permitan la materialización de las propuestas. Teniendo esto en consideración, en esta etapa se detallarán: 1) los **instrumentos** a través de los cuales se ejecutarán las estrategias, la zonificación y las líneas de acción y 2) las acciones de **gestión y gobernanza** necesarias para coordinar a los actores involucrados. Ambas propuestas tendrán fundamento tanto en la LGAHOTDU como en las legislaciones locales y, en su caso, se propondrán reformas que permitan su implementación.

Esta etapa se basa en las capacidades municipales, pero también propondrá, en caso de que se considere necesario, las herramientas para su desarrollo, consolidación y fortalecimiento. Asimismo, se dará seguimiento al proceso de planeación participativa a través del involucramiento de los diversos actores públicos, privados y sociales que tengan injerencia en la operación e implementación del Plan o Programa Municipal.

5.3.5. ETAPA DE MONITOREO

Esta etapa corresponde al ejercicio de evaluar de manera constante, objetiva y oportuna la operación e implementación del PMDU. Por la naturaleza de esta actividad, esta etapa deberá estar presente durante todo el proceso de planeación y continuará en el tiempo una vez que el instrumento de planeación entre en vigor.

El monitoreo del PMDU será a través de un sistema de indicadores de evaluación y seguimiento que



permita evaluar los resultados de la ejecución de las estrategias, acciones y proyectos con respecto a las metas planteadas por el instrumento de planeación; estos resultados serán parte del Sistema de Información Territorial y Urbano (SITU)²², desarrollado por la Sedatu. Adicionalmente, la implementación de esta etapa coadyuvará en la consolidación de una cultura de uso y aprovechamiento de la información con la que cuenta el Ayuntamiento para tomar decisiones en materia de desarrollo urbano. Por ejemplo, este sistema básico de monitoreo y la información que emane de él, deberá establecer la pertinencia técnica de evaluar, actualizar o elaborar un nuevo PMDU, de acuerdo con el desempeño del vigente.

5.4. CONSIDERACIONES TÉCNICAS PARA EL PROCESO DE PLANEACIÓN

En atención a la naturaleza simplificada de los presentes Lineamientos Simplificados, la Sedatu, a petición expresa de los Ayuntamientos, podrá otorgar

²² Para más información sobre este término se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

asistencia técnica, seguimiento y acompañamiento en el proceso de planeación, así como en la solicitud de financiamiento para la elaboración de sus instrumentos de planeación.

Asimismo, en atención al principio de equidad, la Sedatu proveerá paquetes de información geográfica a escala municipal a los municipios beneficiados por la vertiente del Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)²³, que tendrá el grado de análisis territorial solicitado por los presentes Lineamientos Simplificados para que se enfoquen exclusivamente en identificar necesidades, comportamientos, dinámicas y problemáticas territoriales y no en la recopilación y análisis de la información, que puede requerir de cierta especialización técnica; esto con el fin de nivelar las diversas capacidades institucionales de los Ayuntamientos.

²³ Para estos municipios, la Sedatu ejercerá un papel de supervisión técnica y garantizará que los productos y entregables cuenten con las características esperadas.

PAQUETE BÁSICO DE INFORMACIÓN

- Capas de información geográfica para realizar el plano base.
- Variables básicas de información demográfica a escala de manzana, AGEB urbana y rural, localidad urbana y rural y municipal
- Variables para el análisis de la dimensión demográfica:
 - Crecimiento de la población
 - Distribución territorial de la población
 - Migración
 - Derechohabencia
 - Tenencia de la vivienda que habita
- Variables para el análisis de la dimensión ambiental:
 - Características del entorno urbano
 - Zonas de riesgo e infraestructuras riesgosas
 - Contaminación ambiental
 - Red vial
- Variables para el análisis de la dimensión social:
 - Ubicación y características de los equipamientos y los espacios públicos
 - Zonas de incidencia delictiva
 - Déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda
- Variables para el análisis de la dimensión económica
 - Distribución de actividades económicas
 - Concentración de empleo
 - Características económicas de la población
 - Imágenes satelitales históricas del municipio

Adicional a lo proporcionado por Sedatu en el paquete básico, para la realización del PMDU se incorporará información cuantitativa-estadística verídica y actualizada, como las que se ejemplifican en el Anexo IV; así como información cualitativa generada a través de los mecanismos de participación ciudadana establecidos por los presentes Lineamientos Simplificados, y aquellos adicionales que considere el Ayuntamiento, que permitan identificar de manera clara y puntual las necesidades y comportamiento de los habitantes del municipio.

En la realización del PMDU se evitará la síntesis monográfica de esta información y se dará prioridad y énfasis a la identificación de intereses, necesidades, comportamientos y problemáticas de las diversas escalas territoriales y su traducción en una estrategia coherente, congruente, que cuente con un lenguaje de difusión para toda la ciudadanía y que se pueda implementar teniendo en consideración la

capacidad institucional de los Municipios. De la misma forma, el PMDU debe ser congruente en sí mismo, presentando información complementaria en los textos, los mapas y los esquemas, tablas o gráficos elaborados.

Los PMDU que se realicen a partir de estos Lineamientos Simplificados serán de carácter público, por lo que contarán con la estructura y organización de los archivos que permitan su incorporación al SITU, donde permanecerán para consulta de toda la ciudadanía. Para estos efectos, será necesario que los instrumentos de planeación se elaboren con sistemas de información geográfica (SIG) y cuenten con los anexos metodológicos correspondientes para replicar los procesos realizados; así como cuenten con bibliografía.

El proceso de planeación deberá estar coordinado por el Ayuntamiento correspondiente, quien tendrá la responsabilidad de que los trabajos se realicen en tiempo y forma y cuenten con las siguientes características:

- Congruencia entre la etapa de análisis y la etapa de planificación;
- Formato que permita su incorporación inmediata al SITU;
- Validez de la estrategia de acuerdo con los parámetros establecidos en los presentes Lineamientos;
- Congruencia con niveles superiores de planeación; y
- El apego a los criterios de los principios Lineamientos y los principios establecidos en la LGAHOTDU.

Este proceso se llevará a cabo por un equipo multidisciplinario que incorpore al menos, las siguientes áreas de experiencia: desarrollo urbano, sistemas de información geográfica, medio ambiente y manejo de técnicas de planeación participativas y colaborativas y de metodologías de investigación cualitativa.

Atendiendo a las particularidades de cada municipio, será necesario evaluar la pertinencia de expertos y expertas en desarrollo metropolitano, derecho, economía, arquitectura, turismo, finanzas, desarrollo inmobiliario, biología, gestión integral y mitigación de riesgos de desastres, sociología, antropología u otros que las autoridades competentes consideren necesario.





6

ESTRUCTURA PROPUESTA DEL CONTENIDO DE LOS PMDU

Como ya se mencionó, la estructura propuesta por los presentes Lineamientos Simplificados busca contribuir en la conformación de la información que se incluirá en el SITU, como lo establece la LGAHOTDU³³, en virtud de que una vez aprobados los Planes o Programas Municipales, dicha información e indicadores formarán parte de este sistema, el cual tienen como propósito organizar, actualizar y difundir esta información sobre el desarrollo urbano. Teniendo esto en consideración, así como las etapas propuestas, a continuación se presenta la propuesta de contenido de un Plan o Programa realizado con la metodología:

1. Introducción
2. Bases jurídicas y marco de planeación
3. Metodología
4. Análisis de las personas
 - 4.1. Clasificación de grupos homogéneos
 - 4.2. Identificación de necesidades y comportamientos por grupos homogéneos
 - 4.3. Las personas que habitan en las localidades rurales y las colonias o fraccionamientos suburbanos
5. Análisis de los barrios
 - 5.1. Identificación y delimitación de los barrios
 - 5.2. Dinámica espacial de los barrios
 - 5.2.1. Imagen urbana de los barrios
 - 5.2.2. Relaciones entre los barrios para conformar la imagen urbana de la ciudad
 - 5.3. Dinámica poblacional de los barrios
 - 5.3.1. Identificación de necesidades, comportamientos y problemáticas de la dimensiones ambiental, social y económica
 - 5.3.2. Interrelación de las necesidades, comportamientos y problemáticas de los barrios
 - 5.4. Dinámica territorial de los barrios
 - 5.4.1. Características culturales, históricas y patrimoniales de los barrios y de la ciudad
 - 5.4.2. Patrón de crecimiento urbano
 - 5.4.3. Estructura urbana de los barrios y de la ciudad
 - 5.4.3.1. Usos de suelo
 - 5.4.3.2. Actividades económicas
 - 5.4.3.3. Actividades no remuneradas
 - 5.4.3.4. Conectividad

- 5.5. Barrios rurales y suburbanos
6. Análisis del continuo municipal
 - 6.1. El municipio en la región
 - 6.2. El municipio en la metrópoli
 - 6.3. Sistema urbano-rural municipal
 - 6.4. Suelo urbano y artificializado
 - 6.5. Riesgos
 - 6.6. Cambio climático
7. Síntesis
8. Objetivos
9. Estrategias
 - 9.1. Densificación y mezcla de usos
 - 9.2. Regeneración urbana
 - 9.3. Recualificación del territorio
 - 9.4. Gestión integral de riesgo de desastres y adaptación
 - 9.5. Atención al cambio climático
10. Zonificación
 - 10.1. Primaria
 - 10.2. Secundaria
 - 10.2.1. Uso de suelo
 - 10.2.2. Coeficiente de Ocupación del Suelo
 - 10.2.3. Coeficiente de Utilización del Suelo
 - 10.2.4. Densidad
 - 10.2.5. Otras normas
11. Líneas de acción y proyectos
 - 11.1. Principales resultados de los talleres de participación
 - 11.2. Cartera de proyectos
 - 11.3. Programación de líneas de acción
12. Instrumentos
13. Gestión y gobernanza
14. Evaluación y seguimiento
 - 14.1. Monitoreo
15. Anexos
 - 15.1. Materiales y reportes de las herramientas de investigación participativas-cualitativas
 - 15.2. Metodológico de actualización de las UGA o AGT
 - 15.3. Formatos, esquemas, tablas y material en general para la gestión
 - 15.4. Metodológico de construcción de indicadores

El contenido de los PMDU se establece de acuerdo con las legislaciones locales, por lo que se recomienda que se realicen las adecuaciones semánticas de

³³ En su artículo 97, párrafo segundo.

los componentes y conceptos de los presentes Lineamientos Simplificados para que coincidan con el contenido establecido por la normatividad local.

Cabe mencionar que el contenido propuesto por los presentes Lineamientos es el mínimo necesario para la elaboración de un PMDU, sin embargo cuentan con la flexibilidad suficiente para reconocer la heterogeneidad de los municipios del país, por lo que el Ayuntamiento podrá solicitar la realización de apartados de temática específica que atiendan las diversas realidades y necesidades territoriales de los municipios (por ejemplo, con asentamientos humanos predominantemente rurales, presencia de vivienda abandonada, con actividades económicas especializadas en el turismo o la industria, etc.).

Para realizar un Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano para un Municipio que tiene un alto índice de vivienda abandonada, se desarrollará un apartado exclusivo con esta temática en la etapa de análisis, donde converjan las tres escalas y, a grandes rasgos, contenga:

- Identificación la relación de las personas con su vivienda a través de criterios como: ubicación, aceptación, diseño, identidad, entorno y estándares técnicos;
- Ubicación y caracterización de los barrios con mayor vivienda abandonada, considerando la estructura del hogar, los indicadores de distancia y tiempo entre la vivienda y el lugar de trabajo, el porcentaje del ingreso destinado a la movilidad, calidad del entorno urbano, y la cantidad y calidad de los servicios municipales;
- Reconocimiento de la dinámica del mercado inmobiliario en la ciudad a través de la oferta y demanda de vivienda nueva, usada y en renta por estrato, los proyectos habitacionales autorizados y los requerimientos de vivienda; e
- Identificación de los asentamientos irregulares en la ciudad, la población asentada en ellos, el número de viviendas y el nivel de ingreso.

A partir de este análisis, se definirá una estrategia particular de atención a la vivienda abandonada, se establecerán las dimensiones de acción correspondientes y las líneas de acción o proyectos orientadas a resolver el problema identificado a través de:

- Rehabilitación del parque habitacional y del entorno urbano;
- Mejoramiento de los servicios públicos e infraestructuras, principalmente los de la movilidad;
- Atención al déficit de equipamiento y espacios públicos; y
- Fortalecimiento del tejido social.

Teniendo en consideración la estructura propuesta, a continuación se exponen los lineamientos para cada uno de los apartados que deberán contener los

Planes o Programas, una tabla con su contenido y los productos esperados y una breve semblanza de la metodología para su desarrollo donde se sugieren los criterios a considerar y se dan ejemplos de los esperado.

6.1 INTRODUCCIÓN

La introducción del PMDU planteará la justificación para su elaboración, incluyendo un objetivo general del proceso de planeación, que estará alineado a lo previsto en la LGAHOTDU, las legislaciones sectoriales locales, así como a otras disposiciones jurídicas vigentes en la materia en los diferentes niveles de planeación, a la Nueva Agenda Urbana y a los Objetivos del Desarrollo Sustentable. También deberá presentar los principales retos a los que se enfrenta el PMDU. Adicionalmente, la introducción deberá plantear los antecedentes del proceso de planeación, incluyendo si se refiere a una actualización o a un programa nuevo.

Asimismo, es necesario que cuente con una tabla que sintetice la información general del municipio donde, por lo menos, se incluya:

- Entidad administrativa;
- Superficie municipal en kilómetros cuadrados (km²);
- Cantidad de población desagregada por edad y sexo, y vivienda;
- Nombre y población de la cabecera municipal;
- Cantidad total de localidades y su distribución en urbanas, mixtas y rurales, a partir de la clasificación realizada por Unikel, 1976;
- Clasificación de vulnerabilidad ante el cambio climático;
- Índice y grado de marginación y de rezago social, especificando en qué localidades se concentran los mayores grados de marginación y rezago social;
- Identificación de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad como poblaciones indígenas, personas con alguna discapacidad, personas adultas mayores, madres jefas de familia, la comunidad LGBTTTIQA³⁴, entre otras.

Por último, contendrá la referencia legal de los límites municipales y el mapa base del Plan o Programa Municipal.

Teniendo esto en consideración, a continuación se presenta una tabla donde se establece el contenido esperado de la introducción, los productos y la cartografía a desarrollar, bibliografía recomendada y la extensión esperada del apartado.

34 Siglas de la comunidad de personas lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero, intersexuales, queer y asexuales.

Contenido	Explicar brevemente la importancia de la elaboración o actualización del PMDU, indicando los retos a los que se enfrenta.
Productos a desarrollar	<ul style="list-style-type: none"> • Texto de introducción • Tabla de información base
Cartografía a desarrollar	<p>Mapa base</p> <p>Recopilación de información cartográfica clave para ofrecer elementos que se pueda utilizar en diversos mapas, este proporciona un contexto geográfico y de referencia, que son replicables en el resto del anexo cartográfico.</p> <p><u>Escalas de análisis:</u> Municipal y Ciudad (incluye barrios, suburbanos y localidades rurales más importantes).</p>
Bibliografía recomendada	<ul style="list-style-type: none"> • Material de la Universidad Arturo Prat en Chile, disponible en: http://www.unap.cl/prontus_unap/site/artic/20150505/asocfile/20150505105202/como_elaborar_una_introduccion_1.pdf • Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) INAFED, disponible en: http://www.snim.rami.gob.mx/
Extensión sugerida	<ul style="list-style-type: none"> • 3 a 4 Págs.

6.2 BASES JURÍDICAS Y MARCO DE PLANEACIÓN

El soporte jurídico de los PMDU permite conocer los alcances a partir de las leyes de los tres órdenes de gobierno, así como sus atribuciones, contenidos, alcances y restricciones, permitiendo acotar la actuación de los instrumentos de planeación, sus contenidos y procedimientos para su elaboración y entrada a vigor.

De manera general, los Planes o Programas Municipales tienen como fundamento legal federal el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

La facultad de los Municipios para formular, aprobar, administrar los instrumentos de planeación en materia de desarrollo urbano municipal, así como el regular y orientar el desarrollo urbano, incidir en la zonificación, creación de reservas territoriales, otorgar licencias y permisos de construcción³⁵, aprobar bandos y reglamentos³⁶.

Por su parte, el artículo segundo de la Ley de Planeación establece que:

La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos,

35 Fracción V, reformada por última vez el 23 de diciembre de 1999.

36 Fracción II, reformada por última vez el 23 de diciembre de 1999.

sociales, culturales, ambientales y económicos previstos en la Constitución³⁷.

De manera paralela, el artículo 11vo de la LGAHOTDU establece las atribuciones municipales, entre las que se encuentran:

Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los 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 cumplimiento³⁸; 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;³⁹ y 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 que de éstos deriven⁴⁰.

Teniendo esto en consideración, a continuación se presenta una tabla donde se establece el contenido esperado de las bases jurídicas y el marco de planeación, los productos a desarrollar, bibliografía complementaria para realizar el apartado y su extensión esperada.

37 Párrafo reformado por última vez el 16 de febrero de 2018.

38 Fracción I, sin reformas.

39 Fracción II, sin reformas.

40 Fracción III, sin reformas.

Contenido	<p>Definir las bases legales federales, estatales y municipales que arropan jurídicamente al PMDU.</p> <p>Reconocer las directrices de política pública y las estrategias y/o acciones planteadas en el corto, mediano y largo plazo para el territorio del PMDU, establecidas por niveles superiores de planeación o por sectores diferentes al desarrollo urbano</p>
Productos a desarrollar	<ul style="list-style-type: none"> • Texto de bases jurídicas y marco de planeación • Matriz resumen
Bibliografía recomendada	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos del Desarrollo Sostenible, disponible en: https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html y en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/ • Nueva Agenda Urbana, disponible en: https://www.onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol • Leyes Federales y Generales, disponibles en su última versión en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm • Leyes Estatales, disponibles en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm o en la página oficial de los Congresos Estatales • Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: https://www.gob.mx/cenace/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024-195029
Extensión sugerida	<ul style="list-style-type: none"> • 3 a 5 Págs.

Estas bases jurídicas son los documentos legales que permiten y encuadran a los PMDU, así como acotan su marco de actuación. En este apartado se deberá hacer referencia al marco legal federal, internacional, estatal y municipal que determina la posibilidad de hacer planeación urbana en este orden de gobierno, así como el contenido y los procedimientos necesarios para su elaboración y entrada en vigor. Algunas de las leyes a considerar son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente;
- Ley General de Cambio Climático;
- Ley de Aguas Nacionales;
- Ley Agraria;
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Normas Oficiales Mexicanas;
- Constitución Política del Estado;
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado;
- Ley o Código de Desarrollo Urbano del Estado;
- Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal; y
- Leyes y reglamentos locales, con especial énfasis en los referentes a las construcciones y la zonificación.

En el marco de planeación se sintetizan las propuestas, incluyendo objetivos, políticas estrategias y acciones determinadas por los planes y programas vigentes de mayor jerarquía del PMDU y que con-

curren en su dimensión territorial, con el fin de evitar las incongruencias e identificar los instrumentos existentes que pudieran servir como insumo para el desarrollo de sus estrategias. Cabe destacar que, de acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la planeación nacional es jerárquica y vinculante, por lo que el PMDU deberá acatar los lineamientos y propuestas establecidas en los instrumentos de planeación de orden superior. De manera mínima se observarán los siguientes instrumentos:

- Plan Nacional de Desarrollo;
- Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;
- Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial;
- Objetivos de Desarrollo Sostenible;
- Nueva Agenda Urbana;
- Programa Nacional de Vivienda;
- Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio;
- Atlas Nacional de Riesgo;
- Plan Estatal de Desarrollo;
- Programa Estatal de Desarrollo Urbano;
- Programa Estatal de Ordenamiento Territorial;
- Atlas Estatal de Riesgo;
- Programa de Ordenamiento Ecológico Regional;
- Programa de Ordenamiento de Zona Metropolitana o Conurbación;
- Plan Municipal de Desarrollo; y
- Programa de Ordenamiento Ecológico Local; y
- Atlas de Riesgo Municipal.

Asimismo, en caso de que la hubiere, será necesario revisar la planeación en materia de gestión inte-



gral del riesgo de desastres (GIRD), resiliencia, cambio climático, movilidad y otros de carácter sectorial que contemplen estrategias y acciones territoriales⁴¹. Se deberá realizar una síntesis de los preceptos que marquen estas leyes e instrumentos de planeación que se considerarán en la elaboración del PMDU, mediante tablas o diagramas que los relacionen con el contenido y las condicionantes que representan en materia de desarrollo urbano para el PMDU, evitando realizar una copia textual de la información.

6.3 METODOLOGÍA

La metodología del PMDU deberá establecer los principios, criterios, mecanismos y herramientas a utilizar para cumplir con los objetivos establecidos; para estos efectos, se tendrá como base el proceso de planeación enunciado con anterioridad, atendiendo la transversalidad del enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género. De esta manera, la metodología deberá hacer énfasis en herramientas de investigación cualitativa aplicadas a un proceso de planeación participativa, que busca comprender y profundizar en la experiencia de vida de las personas, así como conocer las razones y los motivos de los comportamientos urbanos.

⁴¹ Dando cumplimiento a los artículos 45, 46 y, 48 de la LGAHOTDU.

En este apartado, será necesario que se expresen, de manera breve y concisa, las condiciones y el marco contextual bajo el cual se desarrollarán todas las herramientas de investigación cualitativa que serán implementadas durante la elaboración del PMDU, considerando que deberán ser lo suficientemente flexibles para obtener respuestas sinceras. Estas herramientas, su diseño y desarrollo deberán estar consensuadas con la autoridad correspondiente.

Todos los elementos resultantes de estos ejercicios, deberán estar georreferenciados con el fin de analizar y sintetizar las necesidades, intereses y comportamientos identificados de cada grupo homogéneo, no sólo con base en sus características sociodemográficas sino también con base en sus características de localización.

Teniendo esto en consideración, a continuación se presenta una tabla donde se establece el contenido esperado de la metodología, los productos a desarrollar, bibliografía complementaria para realizar el apartado y su extensión esperada.

Contenido	Definir las principales fuentes de información: (cuantitativas-estadísticas y cualitativas-participativas) a utilizar para el desarrollo del PMDU; en el caso de las cualitativas-participativas, definir las herramientas específicas que se utilizarán definiendo: objetivo (¿qué información se quiere obtener?), la población objetivo, las dinámicas mediante las cuales se obtendrá esa información, el tiempo y lugar donde se aplicarán estas dinámicas (para mayor referencia, se puede consultar el anexo II).
Productos a desarrollar	<ul style="list-style-type: none"> • Texto de metodología • Materiales para la aplicación de las metodologías de investigación cualitativa-participativa • Anexo con relatoría o reporte de la aplicación de herramientas de investigación cualitativa-participativa
Bibliografía recomendada	<ul style="list-style-type: none"> • Métodos de investigación cualitativa: <ul style="list-style-type: none"> • http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-09342017000701603&lng=p&t&nrm=iso • https://core.ac.uk/download/pdf/61903317.pdf • http://www.cide.edu.co/doc/investigacion/3.%20metodos%20de%20investigacion.pdf • Material sobre los grupos focales: <ul style="list-style-type: none"> • http://riem.facmed.unam.mx/sites/all/archivos/V2Num01/09_MI_HAMUI.PDF • http://www.fao.org/3/a-av216s.pdf • http://sacopsi.com/articulos/Grupo%20focal%20(2).pdf • http://minerva.dcaa.unam.mx/app/webroot/files/981/Focus_group.pdf • Material sobre las entrevistas y encuestas: <ul style="list-style-type: none"> • https://oei.org.ar/ibertic/evaluacion/pdfs/ibertic_guia_entrevistas.pdf • http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16592011000300004 • http://www.woccu.org/documents/Tool10(sp) • https://encuestas.insp.mx/manuales/manual.pdf • https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2016/163567/metinvsocua_a2016_cap2-3.pdf • http://www.cca.org.mx/funcionarios/cursos/ap066/material/m2met_enc.pdf • http://flacsochile.org/biblioteca/pub/memoria/1984/000977.pdf • Material sobre etnografías: <ul style="list-style-type: none"> • http://openarchive.icomos.org/1792/1/Guia_basica_para_el_conocimiento_de_la_i.pdf • https://www.utadeo.edu.co/sites/tadeo/files/collections/documents/field_attached_file/manual_de_etnografia_basica_para_entusiastas_de_la_antropologia_social.pdf?width=740&height=780&inline=true • http://ru.iaa.unam.mx:8080/bitstream/10684/23/1/449.pdf • https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1237&context=abya_yala
Extensión sugerida	<ul style="list-style-type: none"> • 5 a 8 Págs.

Para el desarrollo de las metodologías cualitativas, se seleccionarán las herramientas a aplicar, que pudieran ser de carácter grupal o individual, de escucha y valoración o de involucramiento, dependiendo de la información concreta que se quisiera obtener, al respecto de este tipo de metodologías se recomienda consultar el Anexo III.

Posteriormente, de cada una se definirán sus etapas temporales, considerando una primera etapa de organización, cuando se realizarán preparativos logísticos preliminares, la estrategia de convocatoria y el reclutamiento de los participantes. Y las dos etapas posteriores, de implementación y análisis de los resultados de las herramientas, corresponden al análisis de las personas y se realizarán en función de la definición de comportamientos, necesidades, intereses y motivaciones de las personas en torno a la ciudad.

¿Por qué los grupos de enfoque?

Los grupos de enfoque son herramientas grupales de escucha y validación con diversas ventajas para los fines de conocer los comportamientos, necesidades, intereses y motivaciones de las personas en torno a la ciudad ya que reúnen a personas de grupos poblacionales similares para conocer las particularidades de su experiencia en la ciudad, haciendo énfasis en el intercambio de opiniones. Las ventajas que presenta son:

- Permite la discusión y los acuerdos por parte de actores similares;
- Su realización requiere poco tiempo;
- Predominan las respuestas espontáneas y sinceras; y
- Es útil para todo tipo de grupos poblacionales.

Se definirán los recursos necesarios, especialmente el personal capacitado para moderar, aplicar y coordinar las herramientas, así como el personal de apoyo y la infraestructura para documentar los procesos. Asimismo, se definirá el guión de cada herramienta, que deberá incluir un horario flexible de las actividades a realizar, preguntas y ejercicios guía para el acercamiento con los tópicos de interés; en la tabla a continuación se presentan algunos ejemplos de preguntas y la información a recabar.

TABLA. INFORMACIÓN A RECABAR CON LAS METODOLOGÍAS DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVA-PARTICIPATIVA

Ejemplos de preguntas a realizar	Información a recabar
¿Cuáles son sus necesidades con respecto al territorio?	Imagen urbana
¿Cuáles es la motivación de sus desplazamientos por la ciudad?	Distribución de actividades remuneradas y no remuneradas
¿Cuáles son los puntos en la ciudad que más frecuentan y qué actividades realizan?	Percepción del ambiente natural y construido
¿Cuáles son sus rasgos identitarios o culturales?	Percepción de la dinámica social
¿Qué problemáticas asocia a los espacios públicos y privados de su ciudad?	Percepción del empleo, desarrollo rural y turismo
	Visión a largo plazo de la ciudad

6.4 ANÁLISIS DE LAS PERSONAS

El análisis de las personas tiene como objetivo identificar sus necesidades, comportamientos y dinámicas diferenciadas en el territorio, con la finalidad de conocer problemáticas, presencia de patrones espaciales de ocurrencia, conflictos y riesgos. En esta escala, las metodologías de investigación cualitativa son insumos indispensables y se abordarán desde la perspectiva de género⁴² para garantizar que las estrategias y proyectos identificados contribuyan a la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

⁴² Esta perspectiva está prevista en los artículos 1ero, 2ndo, 4to y 11mo fracción IV de la LGAHOTDU y, de acuerdo con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), es una herramienta conceptual que evidencia que las diferencias entre hombres y mujeres se dan no sólo por su determinación biológica, sino también por las diferencias culturales asignadas a los seres humanos. Ayuda a comprender de manera más profunda la vida de hombres y mujeres y la relación entre ambos.

La perspectiva de género en el desarrollo urbano

La perspectiva de género representa una metodología de análisis fundamental para evaluar las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Esta perspectiva se enfoca en que las preocupaciones y experiencias de las mujeres en el territorio, a partir de sus vivencias cotidianas, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad.

En la gestión del territorio, implica visibilizar vivencias de mujeres y niñas, dar valor a las tareas de reproducción y cuidado y visibilizarlas en el territorio, profundizar el análisis de la realidad, y reconocer la diversidad funcional y de cuerpos. El objetivo final es lograr la igualdad sustantiva entre los géneros (ONU-Mujeres, 2019).

Las personas que habitan y se desenvuelven en el municipio deben considerarse la parte medular del proceso de planeación, tal cual lo establecen los artículos 2 y 4 de la LGAHOTDU, por lo que su análisis contará con especialistas en metodologías de investigación cualitativa, que desarrollen materiales específicos para el PMDU, que permitan identificar los valores, estatus social, ciclo de vida familiar, distribución de actividades remuneradas y no remuneradas e identificación de los grupos poblacionales que las realizan, de personalidad y motivaciones de las personas y a partir de las similitudes encontradas, clasificar a la población de acuerdo con sus necesidades y la manera en la que se comportan en el territorio.

Este enfoque responde al nuevo modelo de desarrollo planteado en el PND, en el que es esencial entender que no existe una identidad única en la sociedad y que, como tal, las diferencias deben ser incluidas en el desarrollo urbano del territorio para evitar las dinámicas actuales que han contribuido a crear las desigualdades que existen en las ciudades.

Teniendo esto en consideración, a continuación se presenta una tabla donde se establece el contenido esperado del análisis de las personas, los productos y la cartografía a desarrollar y la extensión esperada del apartado.

Contenido	<p>Determinar las necesidades y comportamientos de grupos homogéneos de personas mediante la aplicación de herramientas de investigación cualitativa; este apartado debe incluir los siguientes subapartados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Clasificación de grupos homogéneos 2. Identificación de intereses, comportamientos y necesidades de los grupos homogéneos 3. Las personas que habitan en las localidades rurales y las colonias o barrios suburbanos
Productos a desarrollar	<ul style="list-style-type: none"> • Texto con análisis sociodemográfico de la población municipal para definir grupos homogéneos • Texto y matriz de necesidades y comportamientos de cada grupo homogéneo
Cartografía a desarrollar	<p>Mapa de la distribución de grupos homogéneos</p> <p>Representación de la distribución de los principales grupos homogéneos determinados a partir de las características sociodemográficas básicas, que será el mapa de partida para el levantamiento de la información y, posteriormente, para la evaluación y seguimiento de las estrategias.</p> <p><u>Escala de análisis:</u> Ciudad (incluye barrios, suburbanos y localidades rurales más importantes).</p> <p>Mapa del estado de los intereses, comportamientos y necesidades de las personas (con base en lo obtenido en campo)</p> <p>Producto de los resultados de las metodologías de investigación cualitativas, donde se expresan y sintetizan los intereses, comportamientos y necesidades de las personas.</p> <p><u>Escala de análisis:</u> Ciudad (incluye barrios, suburbanos y localidades rurales más importantes).</p>
Extensión sugerida	<ul style="list-style-type: none"> • 15 a 20 Págs.

El análisis de persona está basado en los resultados de la aplicación de las herramientas de investigación cualitativa como los grupos focales que, entre otras cosas, recabarán las problemáticas territoriales que perciben sus habitantes a través de procesos participativos y de consulta.

Para desarrollar estas metodologías, en un primer momento se desarrollará un análisis cuantitativo-estadístico de las principales características demográficas de la población municipal, con el fin de clasificarla en grupos homogéneos, e identificar los actores o grupos de población a los que se les aplicarán las herramientas de investigación cualitativa.

Para esta clasificación se recomienda el uso de variables demográficas y socioeconómicas como sexo, edad, nivel socioeconómico, estado civil, nivel académico, religión, composición del hogar, características de la vivienda que habita, modos de transporte, características de sus desplazamientos, entre otras. Asimismo, se deberá considerar la representatividad de los grupos en condición de vulnerabilidad (poblaciones indígenas, personas con alguna discapacidad, personas adultas mayores, madres jefas de familia, comunidades LGBTTTIQA, entre otras), así como de la población que residen en localidades ru-

rales, para garantizar la transversalidad del enfoque de derechos humanos y la inclusión.

La clasificación de la población a partir de estas variables debe asegurar la identificación de la diversidad de personas y territorios, con el fin de considerar un mapeo integral de las necesidades y comportamientos municipales. Atendiendo a esto, las clasificaciones y las variables se ponderarán para poder establecer cuál es el grupo homogéneo predominantes de cada manzana y realizar un mapa con esta información.

Una vez que los grupos homogéneos estén definidos y territorializados, incluyendo las localidades rurales y las colonias o fraccionamientos suburbanos, se aplicarán grupos focales u otras herramientas definidas en la metodología para reconocer claramente las necesidades y comportamientos de cada grupo. Las personas que participarán y/o se les aplicarán las herramientas de investigación cualitativa-participativa serán determinadas a partir de un muestreo simple y, en conjunto con el Ayuntamiento, se les invitará a participar.

A partir de los resultados de estas herramientas, incluyendo los mapas realizados por las personas y la georreferenciación realizada, se desarrollará un mapa



de comportamientos y necesidades donde se observen las que corresponden a cada clasificación de población, con el fin de identificar patrones, en términos tanto de población como territoriales. Cabe mencionar que estos patrones representan información de la población en un momento determinado; sin embargo, se tendrá en consideración que el análisis que estos comportamientos corresponden al ciclo de vida de las personas, y que podrían cambiar con el tiempo.

Del análisis de las personas, se espera que se identifiquen:

- Zonas donde las personas (de manera general o por grupo homogéneo) tienen intereses y comportamientos similares;
- Zonas donde las personas (de manera general o por grupo homogéneo) identifican las mismas necesidades o problemáticas; y
- Contrastes entre las necesidades de los grupos homogéneos en referencia con las minorías para ubicar nuevas tendencias en las necesidades de las personas.

6.5 ANÁLISIS DE LOS BARRIOS

El análisis de los barrios⁴³ tiene como objetivo contrastar las necesidades cualitativas con las cuantitativas e incorporar al análisis territorial las características culturales e identitarias de las personas, así como otros elementos que permitan determinar los requerimientos en materia de medio ambiente, vivienda, movilidad, actividades económicas, espacio público, infraestructura y equipamiento. En este análisis también son insumos indispensables los resultados de las herramientas de investigación cualitativa aplicados para el análisis de las personas desde la perspectiva de género.

Con base en estos resultados, en el análisis de los barrios deberán ser analizadas y sintetizadas para establecer sus características cuantitativas e integrarlas

43 Los barrios son definidos en el artículo tercero, fracción V de la LGAHOTDU como una zona urbanizada de un Centro de Población dotado de identidad y características propias. Para más información sobre este término se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

en las de la ciudad en su conjunto; de esta manera, se contará con una gama de necesidades y problemáticas cualitativas y cuantitativas generales a la ciudad con una expresión territorial diferenciada y plenamente identificada en cada uno de los barrios, lo que permitirá su atención particular en la etapa de planificación.

Una vez que los barrios estén delimitados, y a partir de la información de gabinete sintetizada y la información obtenida en levantamientos de campo, se realizará un análisis para caracterizar cada barrio con base en tres dinámicas: espacial, poblacional y territorial; esta información deberá actualizarse de manera constante. A partir de esta información, se establecerán la estructura barrial y la estructura urbana de los principales centros de población.

Levantamiento de campo

En la actualidad existe la posibilidad de generar información referenciada espacialmente con herramientas que la mayoría de las personas puede tener al alcance, como un smartphone, escenario que hace algunos años era poco probable, pues un equipo GPS para este tipo de trabajo se consideraba de alto costo. Algunas de las aplicaciones para llevar a cabo este tipo de tareas son:

- QField para QGIS, donde se pueden editar geometrías, manejar capas cartográficas y buscar texto, creación de archivos PDF y trabajo sin conexión en capas precargadas; y
- gvSIG Mobile para gvSIG, donde se pueden realizar inventarios, censos, inspecciones, entre otras actividades.

Este análisis se realizará también para las localidades rurales y los barrios suburbanos que se encuentran físicamente separados de la ciudad principal y con la que tienen una relación funcional, ya sea de complementariedad o de subordinación.

Teniendo esto en consideración, a continuación se presenta una tabla donde se establece el contenido esperado del análisis de los barrios, los productos y la cartografía a desarrollar y la extensión esperada del apartado.

Contenido	<p>Caracterizar los barrios de la ciudad, establecer las relaciones entre ellos y definir sus necesidades en materia de superficie por uso de suelo; este apartado debe incluir los siguientes subapartados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación y delimitación de los barrios; 2. Dinámica espacial de los barrios; 3. Dinámica poblacional de los barrios; 4. Dinámica territorial de los barrios; 5. Barrios rurales y suburbanos.
Productos a desarrollar	<ul style="list-style-type: none"> • Texto con caracterización y análisis de las dinámicas espacial, poblacional y territorial de cada barrio y de la ciudad • Texto síntesis de las necesidades de los barrios y de la ciudad, expresadas en superficie de uso de suelo
Cartografía a desarrollar	<p>Mapa del estado de la estructura barrial</p> <p>Definición de los barrios a partir de los comportamientos de las personas, de los lugares donde realizan sus principales actividades culturales, sociales y comerciales; y la imagen urbana reconocida por las personas y las dinámicas ambientales que se presentan.</p> <p><u>Escala de análisis:</u> Ciudad (incluye barrios, suburbanos y localidades rurales más importantes).</p> <p>Mapa del estado de la estructura urbana</p> <p>Resume y puntualiza el conjunto de problemas que se presentan en los barrios, la composición de la red vial, la capacidad los servicios a cargo del municipio, su imagen urbana, así como la dinámica de crecimiento que ha presentado en los últimos veinte años.</p> <p><u>Escala de análisis:</u> Municipal y Ciudad (incluye barrios, suburbanos y localidades rurales más importantes).</p>
Extensión sugerida	<ul style="list-style-type: none"> • 10 a 15 Págs.

El análisis de los barrios partirá de su definición a partir de la imagen urbana de los barrios, la cual se identificará a partir de los resultados de las herramientas de investigación cualitativas-participativas. Asimismo, los resultados del análisis anterior, relativos a las zonas donde las personas tienen intereses y comportamientos similares y donde identifican las mismas necesidades y problemáticas, así como las características identitarias y culturales, serán tomadas en cuenta para la delimitación de los barrios.

Para estos efectos, los elementos mencionados deberán sobreponerse en un plano y tomar en cuenta límites físicos reconocibles que funcionen como bordes para la delimitación.

EN PROMEDIO, SE RECOMIENDA QUE LOS BARRIOS TENGAN UNA EXTENSIÓN DE 100 HA, QUE CORRESPONDE AL ÁREA DE INFLUENCIA DE UN CENTRO DE BARRIO QUE CUENTA CON LOS SERVICIOS BÁSICOS PARA LAS PERSONAS COMO DÓNDE TRABAJAN, DÓNDE ESTUDIAN, DÓNDE COMPRAN Y DÓNDE SE DIVIERTEN. ESTA ESCALA TAMBIÉN PRESENTA LA VENTAJA DE SER ADECUADA PARA LA MOVILIDAD NO MOTORIZADA.

6.5.1 DINÁMICA ESPACIAL

La dinámica espacial se desarrollará a partir de la imagen urbana de los barrios, a partir de la cual se caracterizarán considerando los caminos, bordes, hitos, nodos y los barrios en sí mismos. Adicionalmente, se hará énfasis en aquellos elementos que comparten los distintos barrios, en la zona urbana y aquellos que se relacionen tanto con la escala regional como con la metropolitana. Asimismo, se tomará en consideración la percepción de las personas relativa a la calidad ambiental de los barrios y, en su caso, la identificación de zonas y causas de deterioro.

Como parte de la dinámica espacial, también se reconocerán las características culturales, históricas e identitarias con las que cuentan los barrios y su expresión territorial, información que se construirá a partir del análisis de las personas que comparten el barrio.

6.5.2 DINÁMICA POBLACIONAL

La dinámica poblacional consiste en identificar las necesidades y problemáticas de carácter cuantitativo a partir de información estadística y documental,

para establecer nexos con las necesidades cualitativas y las problemáticas identificadas en la escala de la persona. Para esto, se realiza una comparación entre la dimensión demográfica y las dimensiones ambiental, social y económica; las variables mínimas a utilizar para caracterizar los barrios, se observan en

la siguiente tabla:

TABLA. **VARIABLES MÍNIMAS PARA EL ANÁLISIS DE LA DINÁMICA POBLACIONAL**

Demográfica	Ambiental ¹	Social ²	Económica ³
Volumen o tamaño	Características del entorno urbano	Dotación, accesibilidad y servicios de los requerimientos de salud, educación, cultura, recreación, deporte y abasto	Distribución y densidad de actividades económicas
Crecimiento de la población	Zonas de riesgo e infraestructuras riesgos en la ciudad		Superficie ocupada por las principales actividades económicas
Estructura según sus características de género, edad, etnia e ingreso	Zonas de importancia ambiental	Seguridad urbana	Concentración de empleo
Distribución territorial	Contaminación ambiental	Déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda	Producción agroalimentaria
Migración	Instalaciones y funcionamiento de la infraestructura	Déficit cuantitativo y cualitativo de los espacios públicos	Características económicas de la población
Modos y medios de transportes y características de desplazamiento	Dotación y accesibilidad a sistemas de transporte público		
Derechohabiencia	Red de vialidades		
Tenencia	Identificar suelo vacante al interior de la ciudad		
Características de la vivienda			

Las variables de cada dimensión estarán determinadas de acuerdo con las características territoriales particulares de cada municipio y se harán relaciones entre ellas para definir el estado y los procesos que se lleven a cabo en el territorio. Estas relaciones serán de dos tipos:

- 1) entre las variables y el territorio; y
- 2) entre variables de diferente dimensión.

En el caso de las primeras, se desarrollarán, como mínimo, los indicadores relativos a la densidad de población, vivienda, actividades económicas y empleo para cada uno de los barrios. En caso de que se considere necesario, este análisis se podrá desarrollar para diversos años y determinar los posibles patrones futuros.

En el segundo tipo de relaciones, se buscarán establecer necesidades y problemáticas cuantitativas a partir de la definición de criterios, de los cuales se otorgan algunos ejemplos en el Anexo V. Los criterios deberán ser exhaustivos, considerando todas las variables que caracterizan a los barrios y estableciendo la manera

en que las fluctuaciones de una variable demográfica afectan de manera diferenciada a las variables del resto de las dimensiones, partiendo de que existen necesidades diferenciadas entre los diversos grupos de personas. Una vez que se establezcan estos criterios, se aplicarán a todos los barrios, definiendo necesidades y problemáticas cuantitativas en tanto su capacidad para atenderlas o solucionarlas.

Estas necesidades se compararán con los intereses, necesidades y comportamientos cualitativos identificados en el análisis de las personas y se establecerán relaciones de cercanía espacial entre los barrios que presentan necesidades y problemáticas similares y los barrios que pudiera ofrecer servicios e infraestructuras que coadyuven en su solución.

El resultado del contraste entre la dinámica demográfica y estas dimensiones debe ser un mapeo de necesidades a escala barrial y, de manera agregada, a escala urbana, relacionando las diversas problemáticas y oportunidades con las que cuentan los barrios. A partir de esta integración y de los criterios establecidos, se definirán las grandes tenden-

cias generales que pudieran observarse en el futuro para los barrios en particular, en su interacción entre ellos y en la ciudad. Estas tendencias deberán ser congruentes con la información cuantitativa sintetizada, y recogerán las necesidades futuras y expectativas expresadas por las personas.

En este análisis resaltarán los espacios públicos, realizando una caracterización puntual de las relaciones entre ellos, las dinámicas que se llevan a cabo y los principales usuarios, haciendo especial énfasis en el uso y disfrute diferenciado de los distintos horarios y grupos poblacionales, especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad como poblaciones indígenas, personas con alguna discapacidad, personas adultas mayores, madres jefas de familia, la comunidad LGBTTTIQA, entre otras. Asimismo, se evaluará si funcionan como equipamientos que contribuyan a la cohesión social y al ejercicio de la ciudadanía.

La dinámica poblacional es el principal insumo del mapa de estructura barrial y sus resultados deberán sintetizarse de manera que puedan trasladarse a la etapa de planificación de manera congruente, coherente y sencilla. Adicionalmente, se traducirán en la cantidad de superficie que requiere cada barrio para cada uso de suelo, y esto a cuanta superficie de suelo no edificable y destinada para uso público equivale.

6.5.3 DINÁMICA TERRITORIAL

La dinámica territorial se integra de dos principales componentes:

1. el crecimiento histórico de la mancha urbana en las principales localidades; y
2. la estructura urbana.

Para identificar las tendencias de crecimiento de la ciudad (o de los centros urbanos más importantes del municipio) se realizará un análisis de imágenes satelitales históricas, a partir de la imagen más reciente posible y de imágenes con cinco, diez, quince y veinte años de antigüedad. El análisis de estos datos ráster se realizará a través de un SIG, identificando para cada píxel la superficie construida para cada año.

La comparación entre años se realizará a partir del porcentaje de superficie construida por píxel, que permitirá identificar tanto la dirección del crecimiento de las zonas urbanas durante los últimos veinte años, así como la cantidad de superficie que se ha transformado en zona urbana. A partir de esta información y con ayuda de los censos y conteos, se determinará la densidad de población para cada año y se evaluará su crecimiento o disminución en el tiempo y se establecerá hacia dónde y cuánta superficie ha crecido. Esto deberá incorporarse tanto en la caracterización de los barrios como en la estructura urbana.

Por otro lado, el análisis territorial relativo a la estructura urbana contendrá, pero no se limitará a la suma de las interacciones entre los barrios, sino también incorporará información que surja de la información cuantitativa y cualitativa del binomio actividades cotidianas urbanas (servicios urbanos, usos de suelo, y actividades económicas y no remuneradas) - movilidad, a través de un análisis de conectividad simple. Para este análisis se compilará toda la información disponible a través de los insumos más actualizados de la cartografía catastral, el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) y de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT).

A partir de estos insumos y del análisis de los sistemas de transporte público y de la red vial y de la manera en que los distintos grupos de población (especialmente aquellos en condiciones de vulnerabilidad) los utilizan, se podrá establecer la necesidad de infraestructura y equipamiento de movilidad de acuerdo con la caracterización de la dinámica urbana (habitacional, mixta, comercial, industrial, entre otras). También se incorporará el estado actual y la capacidad instalada para la dotación de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y saneamiento.

Con base en estos insumos y en los comportamientos de las personas, se caracterizarán los principales corredores, centros y subcentros urbanos de la ciudad.

6.6 ANÁLISIS DEL CONTINUO

El análisis del continuo tiene el objetivo de reconocer las características y potencialidades del territorio municipal que no están urbanizadas, empezando por su definición, a fin de contar con elementos para determinar la zonificación primaria⁴⁴. El análisis del continuo municipal analizará la interacción de los asentamientos humanos con el resto del municipio, la región y, en su caso, la Zona Metropolitana y, partir de esto, obtendrá elementos que permitan establecer una normatividad de aprovechamiento del suelo para el territorio fuera de la ciudad, a partir de sus características geográficas, ecosistémicas, de riesgo y de conservación.

Por un lado, el análisis regional caracterizará al municipio en este contexto, el papel que juega en términos económicos, ambientales y sociales, así como identificará la presencia de infraestructura de cabecera que da servicio a la región y la dependencia del municipio a su funcionamiento.

En caso de que el municipio forme parte de una Zona Metropolitana, se caracterizarán las principales relaciones que tenga con la metrópoli, especialmente las relativas a intercambio de bienes y servicios y la movilidad de los habitantes, ya sea para realizar actividades económicas como actividades no remuneradas. Este análisis recogerá lo analizado y sintetiza-

⁴⁴ De acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de la LGAHOTDU.



do en los apartados de persona y barrio con respecto a las relaciones que tienen los habitantes con la metrópolis en general, y la presencia de centralidades de carácter metropolitano y la relación que tiene con la estructura urbana municipal.

El análisis del municipio en la región y la Zona Metropolitana, así como del resto del continuo municipal, se basará en la actualización de diversos diagnósticos y sistemas de información territoriales que ya cuenten con conclusiones específicas para el desarrollo de actividades urbanas y económicas. Estos diagnósticos y fuentes de información son:

- Programa Estatal de Desarrollo Urbano;
- Programa de Ordenamiento Ecológico, ya sea a escala municipal o estatal, o Programa de Ordenamiento Territorial, ya sea a escala municipal o estatal;
- Atlas de Riesgo, ya sea a escala municipal o estatal;
- Plan de Acción Climática, ya sea a escala municipal o estatal;
- En caso de que el municipio sea parte de una Zona Metropolitana, el Programa de Ordenación Metropolitana o el instrumento de planeación equivalente;
- Catálogo de núcleos agrarios de la propiedad social; y
- El Sistema de Información Geoespacial del Catastro Rural.

Son de especial importancia el Programa de Ordenamiento Ecológico o, en su ausencia, el Programa de Ordenamiento Territorial, ya que las Unidades de Gestión Ambiental (UGA) o, en su caso, las Áreas de Gestión Territorial (AGT)⁴⁵, son la base para el análisis del continuo municipal ya que, de acuerdo con lo establecido en la legislación ambiental⁴⁶ y en los Lineamientos hacia la Sustentabilidad Urbana, las vocaciones identificadas en los ordenamientos ecológicos o, en su defecto, los ordenamientos territoriales, deberían ser la base del diseño, planeación y gestión de las ciudades (Semarnat, 2014). Por esta razón, la ac-

45 Para más información sobre este término se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

46 De acuerdo con el artículo 23, fracción I de la LGEEPA.

tualización de las UGA o, en su defecto, de las AGT⁴⁷, se realizará al respecto de los siguientes temas:

- Las relaciones funcionales que el municipio mantiene con la Zona Metropolitana, si las hubiere.
- El crecimiento del suelo urbano de las localidades del municipio y la identificación de suelo artificializado donde las UGA plantean lineamientos diferentes;
- Las relaciones e identificación de los diferentes regímenes de tenencia de la tierra presentes en el municipio;
- Incorporar una visión de adaptación y mitigación de los riesgos de desastres a las estrategias ambientales propuestas por las UGA; y
- Integrar consideraciones de mitigación de los efectos del cambio climático en el territorio.

El uso de estos diagnósticos territoriales busca apoyar la planeación del desarrollo urbano, tomando en consideración instrumentos especializados que atienden el continuo municipal en sus vertientes más importantes: ambiental-ecológica, de gestión integral de riesgo de desastre y resiliencia, de vulnerabilidad ante el cambio climático y regímenes de tenencia de la tierra. De esta manera, el análisis del continuo municipal retoma lo establecido en estos instrumentos, actualiza las características que se consideren necesarias y se retoman las propuestas pertinentes en materia de asentamientos humanos. Asimismo, se evaluará la influencia que tiene la ciudad sobre el resto de los asentamientos humanos municipales, ya sean urbanos o rurales, o fraccionamientos suburbanos, caracterizando las relaciones que existen entre ellos.

Teniendo esto en consideración, a continuación se presenta una tabla donde se establece el contenido esperado del análisis del continuo municipal, los productos y la cartografía a desarrollar, bibliografía complementaria y la extensión esperada del apartado.

47 En caso de que se cuente con un Ordenamiento Territorial vigente, se deberán tomar en consideración las AGT y los lineamientos para la zonificación primaria que en dicho ordenamiento se establezcan.

Contenido	<p>Establecer las relaciones entre el municipio y la región y, en caso de que la hubiere, con la metrópoli, las características y relaciones del sistema urbano-rural municipal y, en su caso, actualizar las UGA o las AGT, según sea el caso; este apartado debe incluir los siguientes subapartados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El municipio en la región; 2. El municipio en la metrópoli; 3. Sistema urbano-rural municipal; 4. Suelo urbano y artificializado; 5. Riesgos; y 6. Cambio climático
Productos a desarrollar	<ul style="list-style-type: none"> • Texto de características del municipio con respecto a la región y la metrópoli • Texto de características del sistema urbano-rural municipal • Texto de las actualizaciones realizadas a las UGA o AGT del continuo municipal
Cartografía a desarrollar	<p>Mapa del estado del continuo municipal</p> <p>Delimitación del suelo urbano, del suelo artificializado y de las zonas de aprovechamientos estratégicos del continuo municipal.</p> <p><u>Escala de análisis:</u> Municipal.</p>
Bibliografía recomendada	<ul style="list-style-type: none"> • Datos Abiertos de los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio en modalidad Local, disponible en: https://datos.gob.mx/busca/dataset/ordenamiento-ecologico-del-territorio-modalidad-local • Manual para la Elaboración de Programas de Ordenamiento Ecológico, disponible en: http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos%20ordenamiento/zip/manual_poe.pdf • Cobertura de Atlas Estatales de Riesgos, disponible en: http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/archivo/cob-atlas-estatales.html • Cobertura de Atlas Municipales de Riesgos, disponible en: http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/archivo/cob-atlas-municipales.html • Indicadores municipales de peligro, exposición y vulnerabilidad, disponible en: http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/archivo/indicadores-municipales.html • Atlas de Vulnerabilidad al Cambio Climático, disponible en: https://atlasvulnerabilidad.inecc.gob.mx/ • Análisis de la aptitud territorial: una perspectiva biofísica, disponible en: http://cambioclimatico.gob.mx:8080/xmlui/bitstream/handle/publicaciones/202/600_2010_Analisis_aptitud_territorial.pdf?sequence=1&isAllowed=y • Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades, disponible en: http://cambioclimatico.gob.mx:8080/xmlui/bitstream/handle/publicaciones/219/670_2011_Ordenamiento_territorial_part_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y • Lineamientos hacia la Sustentabilidad Urbana, disponibles en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31912/sustentabilidad_urbana.pdf
Extensión sugerida	<ul style="list-style-type: none"> • 5 a 10 Pág.

La actualización de las UGA o AGT parte de la premisa de que el territorio es un elemento en cambio constante y, a pesar de que estos instrumentos de planeación sean relativamente recientes, la dinámica municipal pudo haber cambiado. Adicionalmente, es necesario incorporar lineamientos de carácter urbano que sirvan a los propósitos de un Plan o Programa Municipal.

Es por esto por lo que la primera actualización que se realizará corresponde al cambio y crecimiento de

la mancha urbana con respecto al año de análisis de las UGA o AGT, así como la incorporación del suelo artificializado. Para esto, se utilizará la imagen satelital más reciente y se analizará a través de un SIG el porcentaje de superficie construida; a partir de este porcentaje y con base en las características particulares de cada ciudad, se definiría el suelo urbano y el suelo artificializado⁴⁸.

⁴⁸ Para más información sobre estos términos se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

Las UGA o AGT en las que se encuentren los polígonos de suelo urbano y urbanizado que no estén contemplados originalmente, se actualizarán con base en ellos, tanto en su forma como en la política o los lineamientos que le correspondan.

Las relaciones entre el municipio y la región y/o la Zona Metropolitana se basarán en lo establecido en los Programas Estatales o Regionales de Desarrollo Urbano u Ordenamiento Territorial y el Programa de Ordenación Metropolitana, en caso de que lo hubiere. A partir de estos instrumentos, el PMDU retomará:

- El papel que juega la ciudad en la región y la metrópoli en tanto intercambio de bienes y servicios económicos, y la movilidad de personas;
- La existencia de bienes y servicios ambientales o del sector primario que preste directamente el municipio en favor de la región o metrópoli; y
- La existencia de equipamientos e infraestructuras que den servicio a toda la región o metrópoli y su importancia en las dinámicas urbanas.

Las UGA o AGT en las que se encuentren las expresiones territoriales de estas relaciones que no estén contemplados originalmente, se actualizarán con base en ellas, tanto en su forma como en la política o los lineamientos que le correspondan. Asimismo, si estos instrumentos de planeación plantean propuestas específicas en el territorio municipal para su integración con la región y/o la metrópoli, se retomarán y evaluará la pertinencia de sus propuestas y, en su caso, se incorporarán a la actualización de las UGA o AGT, especialmente aquellas relativas a las condicionantes de desarrollo urbano en general, y de zonificación en particular.

El sistema urbano-rural municipal se caracterizará a partir de las relaciones entre la ciudad sobre el resto de los asentamientos humanos municipales, ya sean urbanos o rurales o fraccionamientos suburbanos, caracterizando las relaciones que existen entre ellos en función de:

- Los servicios y equipamientos con los que cuentan el resto de los asentamientos y aquellos para los que necesariamente deben acudir a la ciudad;
- El nivel de acceso que tienen los asentamientos a la ciudad, a través de un análisis del transporte interurbano y suburbano del municipio y de conectividad simple; y
- Las dinámicas de los asentamientos, enfocados en la predominancia de las actividades económicas primarias y las no remuneradas, así como a sus expresiones culturales, respetando sus usos y costumbres.

Las UGA o AGT en las que se encuentren las expresiones territoriales de estas relaciones que no estén contemplados originalmente, se actualizarán con base en ellas, tanto en su forma como en la política o los lineamientos que le correspondan.

Los riesgos y la vulnerabilidad ante el cambio climático⁴⁹ se evaluarán de acuerdo con lo que establezcan los Atlas de Riesgos (de preferencia municipal o, en su defecto, estatal) y los Planes de Acción Climática; en caso de que no coincidan o presenten información más actualizada que la que se establece en las UGA o AGT, se actualizarán estas últimas, tanto en su forma como en la política o los lineamientos que le correspondan.

El análisis de la tenencia de la tierra deberá atender las relaciones funcionales de los diferentes regímenes de propiedad, así como alternativas que permitan el reconocimiento del valor productivo de la tierra social, a favor del desarrollo sostenible y la equidad social. El Registro Agrario Nacional (RAN) cuenta con insumos sobre los núcleos agrarios que conforman la propiedad social, donde se incluye los ejidos y comunidades. Estos se consultarán y se ahondará sobre la localización de la propiedad social mediante información cartográfica sobre las tierras parceladas, de usos común y asentamientos humanos. Esta información no es un insumo que modifique o actualice las UGA o AGT.

6.6.1 ¿QUÉ HACER SI EL MUNICIPIO NO CUENTA CON ALGUNOS DE LOS DIAGNÓSTICOS TERRITORIALES MENCIONADOS?

En caso de que el municipio no cuente con un Programa de Ordenamiento Ecológico, ya sea a escala municipal o estatal, o Programa de Ordenamiento Territorial, ya sea a escala municipal o estatal, donde se determinen UGA o AGT, respectivamente, será necesario que se realice un análisis con base en la aptitud territorial⁵⁰.

La aptitud territorial se identifica a partir de los elementos geográficos de carácter físico, natural o social y la manera en que contribuyen o dificultan la capacidad de un territorio para el aprovechamiento agropecuario, el desarrollo de asentamientos humanos y la conservación de los ecosistemas. Los pasos a seguir, a grandes rasgos, son los siguientes⁵¹:

1. Identificación de los sectores relevantes de los subsistemas territoriales;

49 Conforme a lo previsto en el artículo 67 de la LGAHOTDU.

50 Para más información sobre este término se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

51 Para mayor profundidad en la metodología de identificación de la aptitud territorial se puede consultar las publicaciones: Análisis de la aptitud territorial: una perspectiva biofísica (Semarnat, 2010) y Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades (CIGA, 2011).



2. Selección de elementos geográficos que contribuyen a la aptitud territorial de cada sector;
3. Ponderación de los elementos en función de su relación con la aptitud; e
4. Integración de los valores ponderados en una variable unificada.

A partir de este proceso se delimitan las Áreas de Gestión Territorial (AGT) mediante metodologías de evaluación multicriterio, multiobjetivo y de análisis clúster, considerando información relativa al uso de suelo y vegetación, aptitud sectorial y riesgos e incorporando otros instrumentos de planeación territorial con marco normativo propio que se encuentren vigentes como las Áreas Naturales Protegidas (ANP), las Regiones Prioritarias de Conservación (RPC), los sitios Ramsar o las Áreas de Importancia para la Conservación de las Aves (AICAS)⁵².

De acuerdo con los mencionados Lineamientos, las AGT determinadas contarán con criterios de ordenamiento territorial, definidas como las normas establecidas para orientar el desarrollo de las actividades en el territorio. Son enunciados concretos y concisos que establecen las directrices y acciones de los que se puede o no desarrollar en esa porción del territorio de acuerdo con su aptitud. Para estos efectos, se recomienda consultar los Lineamientos hacia la Sustentabilidad Urbana (Semarnat, 2014), cuya liga de descarga se proporciona en la bibliografía.

Atlas de Riesgo

El Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred) cuenta con insumos sobre la clasificación municipal para diversos tipos de riesgos. Estos se consultarán y se ahondará sobre la localización y magnitud de dichos riesgos en el municipio mediante la información cartográfica de riesgos a nivel nacional y cualquier otra documental.

⁵² Para más información sobre estos términos se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

Plan de Acción Climática

El Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) cuenta con insumos sobre la vulnerabilidad municipal ante el cambio climático y los principales sectores en riesgo. Estos se consultarán y se ahondará sobre la localización y magnitud de dicha vulnerabilidad en el municipio mediante la información cartográfica sobre actividades económicas, vegetación y otros sectores territoriales que se identifiquen como vulnerables, y cualquier otra documental.

6.7 SÍNTESIS

La síntesis determinará los hallazgos más relevantes del análisis, a partir de su organización y relación para traducirlos en contenido conciso que permitirá vincular la etapa de planificación, específicamente los objetivos y las estrategias, con la etapa de análisis. Es por esto por lo que es necesario que las ideas expuestas sean una interpretación de los aspectos fundamentales del análisis de las tres escalas, para determinar cuáles son las problemáticas y necesidades estructurales del municipio en tanto su desarrollo urbano.

Dentro de las relaciones a identificar entre las escalas, la síntesis debe señalar las principales causas y efectos de los problemas y establecer, si la hubiere, su expresión territorial y también vincularlas en el ámbito espacial. Esto con el fin de que la síntesis brinde elementos significativos para el desarrollo de la etapa de planificación, permitiendo la expresión territorial de las estrategias.

La síntesis debe ser clara, concisa, concreta y breve, evitando la sobre-descripción de los problemas y las necesidades y concentrarse en las relaciones profundas de las personas y los barrios con su territorio. Para estos efectos, se alienta el desarrollo de esquemas, diagramas y cualquier otro elemento gráfico que coadyuve en la realización de la síntesis.

Teniendo esto en consideración, a continuación se presenta una tabla donde se establece el contenido esperado de la síntesis, los productos y la cartografía a desarrollar y la extensión esperada del apartado.

Contenido	Establecer las relaciones de causa y efecto entre las problemáticas identificadas así como las relaciones puntuales entre comportamientos y necesidades en el territorio.
Productos a desarrollar	<ul style="list-style-type: none"> • Texto y diagrama síntesis del análisis • Texto del escenario de crecimiento tendencial de la mancha urbana
Cartografía a desarrollar	<p>Mapa de síntesis de las problemáticas y necesidades</p> <p>Representación donde se reflejen de manera sintética los principales hallazgos de las problemáticas y necesidades de la ciudad y del continuo municipal identificadas en la etapa de análisis.</p> <p><u>Escalas de análisis:</u> Municipal y Ciudad (incluye barrios, suburbanos y localidades rurales más importantes).</p> <p>Mapa del escenario de crecimiento tendencial</p> <p>Ubicación y superficie de la expansión tendencial de la mancha urbana con base en el comportamiento obtenido en los estados de la estructura urbana y del continuo municipal en un horizonte a diez años.</p> <p><u>Escala de análisis:</u> Municipal</p>
Extensión sugerida	<ul style="list-style-type: none"> • 3 a 5 Pág.

El desarrollo de la síntesis se compone de cinco grandes acciones:

1. Establecer las principales problemáticas de cada escala de análisis;
2. Identificar puntos en común entre estas problemáticas en el territorio;
3. Determinar las principales causas de los problemas;
4. Establecer la expresión territorial de las causas de los problemas; y
5. Plantear el escenario tendencial de crecimiento.

Cada escala de análisis sintetiza diversas necesidades y problemáticas inherentes a esa escala, la síntesis deberá integrarlas en diagramas y una narrativa que explique las relaciones entre estos problemas e identifique causas y efectos comunes. Asimismo, a través de mapas y elementos cartográficos, se establecerán los puntos de encuentro territorial entre estas problemáticas. De esta manera, las problemáticas se integran en sus causas, sus efectos y en los territorios que afectan, lo que sienta las bases para determinar los objetivos estratégicos.

Recomendaciones de gestión política

- Socializar la síntesis y los principales hallazgos de la etapa de análisis del PMDU con los inversionistas privados de mayor importancia y con los funcionarios públicos de diversos sectores;
- Involucrar a los expertos municipales en materia territorial y a autoridades estatales en los eventos de participación y consulta.

Una vez que se cuente con la síntesis, se organizará un evento de participación y consulta ciudadana donde se darán a conocer los principales hallazgos del análisis realizado y se verificará la congruencia entre lo identificado en el proceso de planeación y lo que percibe la ciudadanía a través de sus experiencias en el territorio. En caso de que la ciudadanía señale problemáticas o necesidades no identificadas en la síntesis, se incorporarán al análisis.

El desarrollo del escenario tendencial de crecimiento del suelo urbano y artificializado se realizará a partir de los indicadores de densidad para los años para los que se identifique el crecimiento, tanto en magnitud como en dirección. A partir de estos indicadores, se establecerán relaciones y promedios para determinar la superficie que ha aumentado el suelo urbano y artificializado por cada habitante que aumenta la ciudad; estos promedios, junto con las tendencias de población establecidas por el Consejo Nacional de Población (Conapo) para la localidad, deberán determinar la superficie de crecimiento en diez años. Se determinarán los ecosistemas que serían afectados por este crecimiento, si mantuviera la misma dirección.

6.8 OBJETIVOS

Los objetivos del PMDU deberán establecer las grandes directrices hacia las que el municipio pretende transitar en términos de desarrollo urbano y que para alcanzarlas se determina el resto de la propuesta; se basarán en el enfoque de derechos humanos, por lo que deberán contribuir a:

- La materialización real de los derechos, a partir de la mejora y facilidad para acceder a una vi-



vienda adecuada, a centros de salud y hospitales, centros de empleo, escuelas y universidades, espacios públicos incluyentes que promuevan la inclusión y cohesión social;

- La especial atención a grupos marginados o vulnerables;
- La interdependencia e integralidad de todos los derechos;
- La participación activa de los titulares de derechos; y
- La rendición de cuentas de los titulares de deberes.

Basados en estas características, se definirá un visión u objetivo general, así como cinco objetivos estratégicos, cada uno con sus metas correspondientes. Estas últimas serán el principal insumo de la etapa de monitoreo y de su línea base, ya que se determinan cuáles son los parámetros bajo los cuáles se conside-

rá que el Ayuntamiento está dando cumplimiento y seguimiento a lo establecidos en el Plan o Programa Municipal, por lo que deben ser específicas, precisas, claras, medibles y con plazos de cumplimiento determinados.

Adicionalmente, será necesario contar con ejercicios de consulta ciudadana para validar los objetivos y las metas planteadas por el PMDU, con el fin de continuar involucrando a la ciudadanía en el proceso de planeación y para corroborar que la visión establecida para el territorio municipal, efectivamente responde a las necesidades de su población. Es fundamental que los objetivos reflejen lo que las personas requieren de su territorio para generar un pacto entre el instrumento de planeación y la sociedad.

Teniendo esto en consideración, a continuación se presenta una tabla donde se establece el contenido esperado de los objetivos, los productos a desarrollar y la extensión esperada del apartado.

Contenido	Desarrollar un objetivo general a manera de visión a diez años de la ciudad en particular, y del territorio municipal en general.
	Establecer cinco objetivos estratégicos con, al menos, tres metas para cada uno.
Productos a desarrollar	<ul style="list-style-type: none"> • Texto de objetivos y metas • Matriz de objetivos y metas

Extensión del apartado	<ul style="list-style-type: none"> • 2 Págs.
-------------------------------	---

Con base en la información recopilada en la etapa de análisis y la síntesis realizada, se establecerá un objetivo general que funja como la visión para el desarrollo urbano del municipio en un horizonte temporal de diez años, que definirá los propósitos a implementar en el territorio. Esta visión es un enunciado cargado de intención, que incorporará la manera en que las personas conciben su ciudad y su territorio

en el largo plazo, a partir de los resultados de las metodologías de investigación cualitativa.

Adicionalmente, se establecerán cinco objetivos estratégicos que atiendan las principales necesidades y problemáticas identificadas en el municipio, mismos que deberán ser congruentes con la política territorial de carácter federal y estatal, y guardar una relación estrecha con lo identificado en la etapa de análisis.

EJEMPLO DE OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Objetivo general
El municipio de Texcoco es el más importante de la Región XV, como un importante concentrador de actividades económicas, es uno de los municipios de mayor relevancia ambiental en la zona oriente del Estado, por lo que existe un desarrollo urbano sostenible y resiliente con una adecuada gestión del riesgo, asimismo en uno de los municipios más prósperos de la Zona Metropolitana del Valle México, al ser un promotor y concentrador de importantes equipamientos educativos y de salud, por lo que la población habitante en el municipio tiene acceso directo a todos los bienes y servicios públicos necesarios para mantener una buena calidad de vida.
Objetivos estratégicos
Promover la consolidación de las principales zonas urbanas a través de un modelo de ciudad compacta; así como, integrar las zonas periféricas con el contexto de la ciudad generando nuevas centralidades urbanas, a través de promover un crecimiento ordenado, evitando el crecimiento urbano expansivo y asentamientos en zonas de riesgo y con alto valor ambiental.
Preservar, restaurar y mantener las zonas de valor ambiental, donde se incluyen los parques nacionales y la zona del ex lago de Texcoco Laguna Nabor Carrillo así como recuperar los principales ríos dentro del municipio como el Texcoco y San Bernardino.
Promover la integración social y la disminución de las brechas sociales, a través de mejorar las condiciones de habitabilidad de las distintas localidades, colonias y fraccionamientos dentro del municipio. A través de la dotación de equipamiento, infraestructura, vivienda y espacio público que demanda la población como un medio para generar la cohesión entre sus habitantes.
Impulsar el desarrollo económico de Texcoco a través de la generación de corredores económicos, que fomenten la actividad económica de comercio, servicios e industria y turismo, así como fortalecer las actividades agrícolas, como un medio para generar fuentes de empleo. Para ello se requiere mejorar la infraestructura para la movilidad urbana sustentable, promoviendo de forma prioritaria el transporte público y no motorizado, e integrando mejoras que permitan una mejor integración y funcionamiento de la estructura vial.
Resaltar los valores históricos del municipio para fortalecer la identidad y territorialidad de sus habitantes, a través de mejoramiento de la imagen urbana del entorno construido principalmente del espacio público, así como generar las condiciones necesarias que permitan una adecuada integración de los usos y funciones del territorio a partir de entender los patrones de conformación de los pueblos y localidades como un legado histórico.

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Texcoco, Estado de México, en proceso de publicación, Programa PUMOT 2019.

Estos objetivos estratégicos estarán acotados en el corto, mediano y largo plazo mediante, al menos, dos metas específicas y cuantificables cada uno. Las metas estarán estrechamente vinculadas con las necesidades y problemáticas identificadas y deberán resolver las preguntas que se plantean en la tabla a continuación. Las metas establecerán los

parámetros de medición que permitirán conocer si dichas necesidades y problemáticas están siendo atendidas y, por lo tanto, sentar las bases para el seguimiento y monitoreo del Plan o Programa Municipal; en la etapa de monitoreo se determinarán los indicadores que se utilizarán para medir su avance y progreso.

EJEMPLO DE MATRIZ DE OBJETIVOS Y METAS

Objetivo general	Objetivo específico	Meta					Indicador (etapa de monitoreo)
¿Para qué?	¿Cómo?	¿Cuánto?	¿Cuán bueno?	¿Dónde?	¿Cuándo?	¿Cómo se mide?	

Una vez que se cuente con los planteamientos de los objetivos y las metas, deberán ser consensuadas a través de mecanismos de participación ciudadana como talleres y presentaciones, a partir de los cuales se validarán las metas establecidas, los plazos y su prioridad.

6.9 ESTRATEGIA

El PMDU deberá plantear estrategias congruentes, sencillas y acordes a la capacidad institucional del municipio, a partir de las cuales determinará principios y criterios generales y en qué barrios o UGA se aplicarán en el territorio, con el fin de alcanzar los objetivos y metas propuestos y coadyuvar a la resolución estratégica de los problemas que enfrentan las personas con respecto a su territorio.

De esta manera, las estrategias no sólo sentarán las bases para la congruencia entre la etapa de análisis y los apartados más operativos del PMDU (la zonificación, las acciones, los proyectos y los instrumentos), sino que también atenderá la fundamentación jurídica, el marco de planeación y los criterios en los que se enfocan estos Lineamientos.

Las estrategias deben conceptualizarse como las soluciones a los problemas identificados; estas soluciones conjuntan de manera ordenada una serie de acciones, instrumentos y gestiones cuya realización de manera integrada y sistemática contribuirá profundamente a cumplir con los objetivos planteados y a atender las necesidades de las personas. A partir de esta conceptualización, las estrategias que proponga el PMDU deberán establecer las grandes directrices que alineen de manera congruente el resto de las propuestas. Asimismo, las estrategias y dónde se apliquen se reflejarán en la zonificación y las normas de cada una de sus clasificaciones. De manera paralela, se determinarán los instrumentos necesarios para hacer cumplir las estrategias, así como los mecanismos de difusión de las estrategias y sus normas.

Recomendaciones de gestión política

- Definir actores clave y su papel en la consecución de las estrategias;
- Definir posibles acuerdos con estos actores para sumarlos al desarrollo del Plan o Programa Municipal; y
- Establecer las entidades del Ayuntamiento que se encargarán de generar esos acuerdos.

Recomendaciones para diseñar estrategias desde el enfoque de derechos humanos

- Implementar estrategias con la experiencia diaria de las personas en el centro, esto implica reconocer que las ciudades están habitadas por personas diferentes entre sí y que estas realizan diversas actividades diariamente (ya sea que participen en actividades remuneradas o en actividades de cuidado sin remuneración económica). Las estrategias diseñadas deben orientarse a que las ciudades contengan los elementos necesarios para que dichas actividades se realicen de manera segura, cómoda, fácil, fluida, y a bajo costo, para facilitar a todas las personas realizar la cadena de tareas de su vida cotidiana;
- Reconocer la diversidad de la población, y de sus necesidades y aspiraciones en el territorio, las cuales pueden variar en gran parte por:
 - la edad
 - sus relaciones sociales, estado civil y si tienen personas que dependan de ellas
 - el acceso que tengan a recursos, bienes, servicios y toma de decisiones individual y colectiva.
 - la asignación y expectativa social sobre funciones, comportamientos y responsabilidades en función de si son hombres o mujeres
 - las posibilidades de desplazarse o acceder a bienes, servicios y oportunidades
 - las actividades realizadas diariamente y la secuencia de estas (la cadena de tareas), etc.;
- El proceso debe de garantizar transparencia y rendición de cuentas, para esto es fundamental integrar sistemas de medición y evaluación continua a través de indicadores, que permitan analizar el impacto de las estrategias y proyectos implementados en la población y el ejercicio de sus derechos humanos (acceso a servicios, bienes, y oportunidades);
- Reconocer que el proceso de planeación en sí es un componente fundamental en la garantía de los derechos humanos, ya que deberá integrar estrategias que fortalezcan la participación en la toma de decisiones en la gestión territorial, incrementando los conocimientos de las y los habitantes sobre sus derechos y obligaciones, así como sus capacidades, confianza, visión y protagonismo como individuos y grupos sociales para impulsar cambios positivos en su entorno. Identificar en el análisis territorial dónde se requieren focalizar estrategias de atención, protección e inversión para mejorar las condiciones de vida de las personas, en particular las que se encuentran mayor condición de vulnerabilidad y mejorar el ejercicio de los derechos humanos de todas y todos los habitantes. Esto se logra a partir del mapeo del resultado del análisis de las personas, sus actividades diarias, necesidades y aspiraciones que tienen en el territorio.

Fuente: Elaboración propia.

Igualdad de oportunidades en la planeación urbana

- Localización y distribución equilibrada en el territorio de equipamientos sociales, por ejemplo los destinados al cuidado de niñas y niños, y personas dependientes; que estos se ubiquen cercanos a los lugares de residencia o en las centralidades urbanas, conectados de manera directa con transporte público seguro y de calidad;
- Diseñar acciones orientadas a favorecer que poblaciones que históricamente han tenido dificultades para el acceso y seguridad en la tenencia de una vivienda adecuada (mujeres, madres jefas de familia, personas jóvenes, población sin un empleo formal, etc.), cuenten con certeza jurídica de su vivienda;
- Mezcla de usos del suelo urbano para facilitar el acceso a los servicios y disminuir los tiempos de desplazamientos asociados a las actividades diarias de todas las personas;
- Movilidad que apoye los desplazamientos permitiendo la conexión entre la vivienda y los servicios de educación, salud, cuidado infantil, espacios públicos y mercados;
- Espacio público seguro que prevenga el crimen, la inseguridad, la percepción de inseguridad y los hechos de violencia de género y considere, además, las necesidades de recreación pasiva y activa de las mujeres a nivel local y promueva una cultura de convivencia; y
- La dotación de equipamientos de denuncia, protección y justicia, entre otros.

Fuente: Elaboración propia.

Las problemáticas identificadas en la síntesis serán traducidas en objetivos de cambio en el apartado correspondiente, mismos que deberán materializarse a través del conjunto de acciones, proyectos, instrumentos y gestiones que determina cada estrategia. Definir las estrategias definirá el curso a seguir por el municipio en materia de desarrollo urbano y los medios para alcanzar los objetivos. De manera general, se sugiere que el PMDU realice un planteamiento general para cinco estrategias prioritarias:

- Densificación y mezcla de suelo;
- Regeneración urbana;
- Recualificación del territorio;
- Gestión integral de riesgo de desastres y adaptación; y
- Atención al cambio climático.

El contenido de cada una de estas estrategias deberá ser congruente con las necesidades de las personas y los barrios, y recogerá lo propuesto por los

Teniendo esto en consideración, a continuación se presenta una tabla donde se establece el contenido esperado de las estrategias, los productos y la cartografía a desarrollar y la extensión esperada del apartado.

Contenido	Establecer las estrategias a desarrollar con base en los objetivos planteados para el PMDU; el apartado contendrá un subapartado por cada estrategia determinada.
Productos a desarrollar	<ul style="list-style-type: none"> • Texto de planteamientos estratégicos • Lineamientos y normas de aplicación general en el territorio • Lineamientos y normas de aplicación particular en el territorio donde se desarrolla cada estrategia • Dimensiones de acción para cada estrategia
Cartografía a desarrollar	<p>Mapa de estrategias</p> <p>Delimitación y ubicación de la aplicación de las estrategias en el municipio considerando la problemática actual y tendencial para establecer la línea base para el monitoreo.</p> <p><u>Escalas de análisis:</u> Municipal y Ciudad (incluye barrios, zonas suburbanas y localidades rurales más importantes).</p>
Extensión sugerida	<ul style="list-style-type: none"> • 15 a 20 Págs.

distintos diagnósticos y análisis territoriales que conforman el análisis del continuo, especialmente las establecidas en el Programa de Ordenamiento Ecológico o de Ordenamiento Territorial, cuyos criterios y lineamientos ambientales, de conservación y preservación serán retomados por cualquier estrategia, así como los Lineamientos hacia la Sustentabilidad Urbana. Independientemente de qué estrategias proponga por el PMDU, cada una establecerá:

- Normas e instrumentos generales para todas las actividades a desarrollar en el territorio;
- Barrios y/o UGA donde se implementará de manera puntual la estrategia, dando lugar al mapa correspondiente;
- Normas e instrumentos particulares aplicables a los barrios y las UGA donde se llevarán a cabo estas estrategias de manera puntual;
- Dimensiones de las acciones a realizar en el marco de la estrategia.

Las estrategias podrán traslaparse en el territorio, atendiendo los criterios particulares establecidos para cada una de ellas. Todo el territorio municipal deberá ser objeto de, al menos, una estrategia.

A continuación se plantean las directrices generales de cada una de las estrategias que se propone que retomen los PMDU, considerando que deberán adecuarse, ampliarse o reducirse de acuerdo con la dinámica particular de cada uno de los municipios, de acuerdo con lo establecido en la etapa de análisis; asimismo, se plantean directrices y lineamientos que deberán atender en su desarrollo.

6.9.1 DENSIFICACIÓN Y MEZCLA DE USOS DEL SUELO

Las ciudades mexicanas deberán implementar estrategias relativas al aumento de la densidad y la mezcla de usos de suelo, ya que la evidencia ha demostrado que estas características contribuyen a una serie de beneficios en términos urbanos: disminución de los costos de mantenimiento de las infraestructuras y la dotación de servicios urbanos, reducción de uso de transporte privado y, en consecuencia, de las emisiones de gases de efecto invernadero, disminución en el tiempo de traslado cotidiano, aumento de la interacción social, previene situaciones de inseguridad urbana, entre otras⁵³.

Esta estrategia se aplicará de manera exclusiva en las zonas urbanas y, en su caso, urbanizables de acuerdo con lo establecido en la zonificación primaria y sentará las bases para establecer la zonificación secundaria. Esta estrategia y las acciones, proyectos y normas que emanen de ella no podrán aplicarse en zonas que el PMDU establezca como no urbanizables. La densificación y la promoción de la mezcla de usos de suelo en la ciudad deberá prever los siguientes criterios:

- La capacidad de las infraestructuras y servicios de agua, drenaje y electricidad o, en su defecto, la ampliación de la cobertura⁵⁴;
- La dotación de espacios públicos; y
- La compatibilidad de usos y actividades que no representen riesgos para la población.

De manera puntual, esta estrategia contendrá dos ejes temáticos que coadyuven en la materialización de los derechos humanos, a través de una ciudad compacta, densa y con usos mixtos que permitan 1) la consolidación de la estructura urbana y 2) la conformación de una red de espacios públicos⁵⁵.

⁵³ Adicionalmente, es un precepto mandado por la LGAHOTDU en sus artículos 52, 59, 71 y 74.

⁵⁴ Como lo establece el artículo 59, fracción II, literal b de la LGAHOTDU.

⁵⁵ En concordancia con el objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La consolidación de la estructura urbana se fomentará, no sólo a través de la zonificación, sino también a través de acciones y proyectos puntuales en el territorio, la generación de centralidades urbanas que integren equipamientos, infraestructura, comercios y servicios de distintos niveles de atención, que sean accesibles y seguros y que permitan la distribución en el territorio de las actividades cotidianas, tomando en consideración las actividades remuneradas y no remuneradas. Esto toma relevancia en el marco de la construcción de ciudades resilientes: al fomentar que los centros de distribución de mercancías se encuentren cerca de las personas, se disminuye la exposición al peligro y se evita el desabasto.

La conformación de una red de espacios públicos articulada en el territorio y que responda a los principios de seguridad, flexibilidad y accesibilidad deberá construirse desde una visión de ciudad inclusiva, sustentable y resiliente, donde los espacios públicos, adicional a sus funciones recreativas, de fortalecimiento de la cohesión social y de espacio para la vida pública y política de los habitantes de la ciudad, también contribuyan con funciones de carácter ambiental y de GIRD. Esta visión debe vincularse con instrumentos de desarrollo urbano que liberen suelo para la construcción de espacios públicos y que aseguren el financiamiento de su mantenimiento.

La ciudad compacta post-covid19

A pesar de que la ciudad compacta como modelo de desarrollo de las ciudades ha sido cuestionado en el marco de la pandemia mundial por covid-19, algunas ciudades han establecido pautas para mejorar la calidad de este modelo.

Un ejemplo es el The Strade Aperte plan, en Milán, que pretende aumentar la accesibilidad mediante la movilidad segura y a escala humana, lo que incluye carriles ciclistas temporales de bajo costo, pavimentos nuevos y ensanchados, límites de velocidad de 30 km / h y calles prioritarias para peatones y ciclistas.

6.9.2 REGENERACIÓN URBANA

El PMDU concebirá el entorno urbano a partir de sus dimensiones cuantitativas y cualitativas; la estrategia de regeneración urbana se enfocará en el mejoramiento de ambas de manera integral para que potencialicen las dinámicas existentes. De esta manera, la estrategia atenderá las zonas urbanas que cuenten con problemáticas diversas y complejas cuyas soluciones estarán particularizadas por cada territorio; por esta razón, se sugiere que la estrategia se focalice en los barrios a intervenir y proponga acciones, proyectos e instrumentos necesarios para resolver las problemáticas identificadas en la etapa de análisis.

La estrategia de regeneración urbana sentará las bases para una transformación integral de los barrios donde se aplicará, por lo que contará con instrumentos que:

- Distribuyan de manera equitativa las cargas y beneficios de las acciones y proyectos de regeneración urbana;
- Promuevan la permanencia de los residentes originales en los barrios, por lo que se enfocarán en mecanismos contra la especulación del precio del suelo y el aumento de las rentas urbanas; y
- Financien la rehabilitación habitacional y/o de inmuebles históricos o patrimoniales.

Esta estrategia se aplicará de manera exclusiva en las zonas urbanas⁵⁶ y, en su caso, urbanizables de acuerdo con lo establecido en la zonificación primaria; por lo que las acciones, proyectos y normas que emanen de ella no podrán aplicarse en zonas que el PMDU establezca como no urbanizables.

6.9.3 RECUALIFICACIÓN DEL TERRITORIO

El desarrollo del territorio urbano municipal responderá, en principio, a las necesidades de las personas que lo habitan; sin embargo, estas necesidades no son estáticas en el tiempo y se reconfiguran con el cambio del ciclo de vida de las personas, la dinámica demográfica y económica de la ciudad, así como al alcanzar nuevas metas dentro del horizonte de planeación, por lo que esta estrategia preverá los cambios en las necesidades y los comportamientos de las y los habitantes del municipio a partir de la implementación y operación del instrumento de planeación.

Con la visión prospectiva de esta estrategia, se priorizarán acciones que tiendan a la adaptación y flexibilidad de los barrios para dar servicio a una población diversa y cambiante, cuyas necesidades y comportamientos se transforman.

A partir de estos preceptos, la estrategia contemplará las acciones, actores, plazos e instrumentos necesarios para que el área urbanizable, en caso de que se considere necesaria por el PMDU, se transforme en suelo urbano. Asimismo, deberá hacer énfasis en el proceso contrario, en el que el suelo de conservación ambiental y no artificializado aumente mediante la recuperación y restauración del suelo y los servicios ambientales.

Para establecer una estrategia de recualificación del territorio del PMDU congruente con el análisis, se presentará especial consideración a los siguientes criterios:

- Las tendencias generales de las dinámicas demográficas del municipio, y lo que esto representa en términos de demanda de infraestructura, equipamiento y servicios;

⁵⁶ Conforme a lo previsto en los artículos 52, 55, 57 y 59 de la LGAHOTDU.

- La visión de la población para el territorio en el horizonte temporal de planeación; y
- La recuperación de las características ambientales más importantes del municipio.

Lineamientos ambientales para validar las estrategias urbanas

De acuerdo con el artículo 45 de la LGAHOTDU, los PMDU deberán considerar los criterios generales de regulación ecológica establecidos en el artículo 23 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA). En atención a esto, las estrategias planteadas deberán ser concordantes con los siguientes criterios y, en caso de que no sean congruentes con ellos, deberán replantearse ya que se considerará que contravienen la legislación federal urbana y ambiental:

- Se buscará la diversidad y eficiencia de los usos de suelo y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva;
- En las áreas de crecimiento urbano, 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;
- Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental;
- Se establecerán y manejarán en forma prioritaria, las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;
- Se promoverá 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;
- 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;
- 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;
- Se deberán 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; y
- Se prohibirán los asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se expongan al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático.

6.9.4 GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO DE DESASTRE Y ADAPTACIÓN

La estrategia para los PMDU en materia de gestión integral de riesgo de desastres y adaptación, se basará en la prevención y mitigación⁵⁷ de los riesgos identificados en la etapa de análisis y deberá contribuir a la construcción de resiliencia urbana⁵⁸ entendida como la *capacidad de los sistemas urbanos para recuperarse rápidamente ante cualquier evento ocasionado por fenómenos perturbadores de origen natural o antrópico. Su propósito es evitar que un evento evolucione hasta convertirse en un desastre* (ONU-Hábitat, Sedatu, Segob, 2016).

Esta estrategia vinculará las zonas de riesgos identificadas en el análisis del continuo municipal y en el Atlas de Riesgos Municipal, si lo hubiere, con acciones que atiendan estas zonas de manera particular. De manera general estas acciones estarán orientadas a:

- Disminuir la exposición de la población, su patrimonio y de las actividades económicas a estos fenómenos;
- Coadyuvar a disminuir la vulnerabilidad de las personas ante estos peligros, incorporando la perspectiva de género desde el reconocimiento del impacto diferenciado en hombres y mujeres;
- Preparar las infraestructuras y equipamientos urbanos para la atención de estos peligros; y
- Aumentar la capacidad adaptativa de la sociedad y del territorio.

La visión que impulse esta estrategia deberá partir de los riesgos y los desafíos que enfrenta o enfrentará el municipio en términos ambientales, demográficos, urbanos o socioeconómicos (ONU-Hábitat, Sedatu, SGIRyPC CDMX, 2019), por lo que contará con una visión prospectiva e integral del territorio.

En este sentido, y en concordancia con la legislación vigente, la estrategia buscará que se sancione a quienes permitan o, de cualquier manera, fomenten la ocupación de zonas de riesgo con asentamientos humanos.

57 La Guía Metodológica para la Estrategia Municipal de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (ONU-Hábitat, Sedatu, SGIRyPC CDMX, 2019), prevé ocho pasos para la consolidación de una estrategia de GIRD: 1) identificar los riesgos; 2) prever; 3) prevenir; 4) mitigar; 5) preparar; 6) auxiliar; 7) recuperar; y 8) reconstruir mejor.

58 De acuerdo con lo establecido en los artículos 64, 66 y 68 de la LGAHOTDU.

6.9.5 ATENCIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

La atención al cambio climático desde la planeación urbana municipal deberá considerarse conforme lo establecido en los artículos 8vo, 9no, 30 y 34 de la Ley General de Cambio Climático (LGCC) y enfocarse en determinar el mejor aprovechamiento del territorio de acuerdo con la política identificada en la actualización de las UGA o AGT.

A partir de esto se retomarán los lineamientos, estrategias y criterios establecidos en el Programa de Ordenamiento Ecológico o de Ordenamiento Territorial correspondiente, para asegurar una visión prospectiva con respecto al cambio climático. La estrategia de los PMDU en la materia vinculará los análisis de barrio y del continuo municipal, y el Plan de Acción Climática Municipal, si lo hubiere, con acciones enfocadas a:

- La reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de origen antropogénico, especialmente en el transporte; la gestión de energía, recursos hídricos y residuos; y la construcción y operación de edificios, para lo cual es necesario operar un sistema de medición, reporte y verificación (acciones de mitigación);
- La prevención de cambios de uso de suelo en zonas no artificializadas, especialmente aquellas que alberguen bienes y servicios ambientales o ecosistémicos; y
- El desarrollo de capacidades de prevención y respuesta ante los posibles impactos adversos, con el fin de moderar sus daños, a través de cambios tecnológicos, conductuales, financieros, institucionales, la implementación de la infraestructura verde y de gestión en los sistemas urbanos (acciones de adaptación).

6.9.6 DIMENSIONES DE LAS ACCIONES

En concordancia con las estrategias mínimas que debe proponer el PMDU, a continuación se establecen diversas dimensiones de cada una, al respecto de las cuales se deberán proponer acciones y proyectos; estas dimensiones son una propuesta establecida por los presentes Lineamientos Simplificados que deberá adecuarse, ampliarse o reducirse de acuerdo con la dinámica particular de cada uno de los municipios.

TABLA. DIMENSIONES DE LAS ACCIONES A PROPONER DE ACUERDO CON LA ESTRATEGIA A LA QUE PERTENECEN

Estrategia	Dimensión de las acciones
Densificación y Mezcla de Usos de Suelo (artículo 52 de la LGAHOTDU)	Ocupación de vacíos urbanos
	Mejoramiento de la infraestructura y el servicio de transporte público interurbano e intraurbano
	Plantas bajas activas
Regeneración Urbana (artículos 41 y 53 de la LGAHOTDU)	Atención a la vivienda abandonada o en condiciones de irregularidad
	Atención a los inmuebles histórico y/o patrimoniales
	Mejoramiento y rehabilitación de equipamiento e infraestructura urbana básica
	Atención a los asentamientos humanos en condiciones de irregularidad en la tenencia de la tierra
Recualificación del Territorio (artículo 51 de la LGAHOTDU)	Liberación de suelo para la construcción de equipamiento y áreas verdes urbanas
	Transición de suelo urbanizable a urbano, y de artificializado a no artificializado
	Flexibilización del modelo de planeación para permitir la reconfiguración del territorio conforme al alcance de las metas y los cambios en la composición demográfica
Gestión Integral de Riesgos de Desastres y Resiliencia (artículos 46 y 64 de la LGAHOTDU)	Adecuación de la normativa municipal de construcciones y fraccionamientos
	Obras preventivas
	Reubicación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo
Acción ante el Cambio Climático	Eficiencia energética y adopción de energías renovables en viviendas, comercios, industrias, servicios, transporte e instalaciones gubernamentales
	Contención de la mancha urbana
	Reducción de emisiones contaminantes y gestión integral de los recursos hídricos y de los residuos
	Manejo sustentable de los recursos naturales y conservación de la biodiversidad

Fuente: Elaboración propia.

6.10 ZONIFICACIÓN

Dentro del ámbito de planeación existen dos tipos de zonificación, la primaria y la secundaria⁵⁹, las cuales son la principal aportación normativa del instrumento, ya que determinan el aprovechamiento del territorio; por lo que contarán con normas de ordenación específicas para cada una de las categorías y usos de suelo definidos, respectivamente.

La zonificación primaria determina, a grandes rasgos, dónde es posible y factible el desarrollo urbano y dónde no, teniendo en consideración diversos criterios pero, principalmente, la atención al llamado de no expansión de la mancha urbana, debido

a las consecuencias negativas que esto representa, no sólo en materia ambiental, sino también por las consecuencias directas que tiene sobre la vida de las personas.

De esta manera, la zonificación primaria determina el área urbana (dónde ya hay desarrollo urbano), el área urbanizable (dónde sí) y el área no urbanizable (dónde no). Adicionalmente, estos Lineamientos Simplificados determinan que la zonificación primaria también debe establecer normas que coadyuven a materializar las políticas de carácter nacional en la materia, considerando:

- El aprovechamiento justo del territorio y el desarrollo agrario;

⁵⁹ Para más información sobre estos términos se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

- La salvaguarda de las personas, sus bienes, los bienes colectivos y las actividades económicas; y
- Los bienes y servicios ambientales que presta el territorio.

Por otro lado, la zonificación secundaria determina el aprovechamiento puntual de lotes y predios urbanos y, en el caso del suelo no artificializado, determina el uso con el que pueden contar pero no establece aprovechamientos posibles, con el fin de desincentivar su artificialización. La zonificación secundaria estará compuesta de elementos normativos interdependientes entre sí que, de manera combinada, se utilizarán para definir una asignación social de aprovechamiento del suelo que permita su desarrollo a los propietarios sin perjudicar a terceros y priorizando el bien común.

Desde esta perspectiva, la zonificación secundaria debe utilizarse como un instrumento de redistribución de la riqueza y de reducción de las desigualdades socioterritoriales, a partir de la generación de valor con el aprovechamiento del suelo. Para atender este fin, es necesario aislar los efectos económicos de esta zonificación para que el valor que emane de ésta, sea recuperado por el poder público en beneficio de la colectividad, a través de la captura de valor agregado producido por la localización (plusvalía) y su redistribución.

¿Cómo funciona la zonificación secundaria en otras ciudades del mundo?

Nueva York está dividida en tres grandes usos: residencial, comercial y de manufactura o industrial. A grandes rasgos, la superficie lotificada de la ciudad (que no incluye vialidades) se divide en 65% superficie construida, 10% de suelo vacante utilizado por estacionamientos u otros usos, y el 25% restante se destina a espacios públicos abiertos que no están sujetos a regulaciones de zonificación; de manera general, estas mismas proporciones se aplican a los lotes, sin importar su uso.

Dependiendo del uso general que tenga cada distrito, se define: un uso específico, la distancia entre el edificio y las líneas frontales, laterales y posteriores del lote, la cantidad de estacionamiento requerido y, en el caso del uso general residencial, la cantidad de unidades de vivienda permitidas.

La ciudad cuenta con distritos de propósito especial, establecidos para lograr objetivos de planificación y diseño urbano específicos que puede o no afecta la zonificación.

La zonificación secundaria se basará en los requerimientos de uso de suelo establecidos por el análisis de los barrios, así como en la dinámica de cada uno y su relación con la estructura urbana, la región y, en su caso, la Zona Metropolitana. Se deberá evitar con-

vertir el estado actual de la configuración de usos de suelo en norma, ya que la zonificación secundaria debe responder a la intención de las estrategias y al análisis realizado, encauzando los patrones que no se consideren óptimos hacia los principios, criterios y objetivos establecidos por el Plan o Programa Municipal.

Los elementos normativos mínimos de la zonificación secundaria serán:

- Uso de suelo, que se refiere a los fines particulares a los podrán dedicarse los predios del municipio.
- Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS), que se refiere a la superficie del predio donde se podrá edificar, en caso de que esté permitido, normalmente se expresa en decimales o como porcentaje del predio.
- Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS), que se refiere a la cantidad de veces que se puede edificar en proporción a la superficie del predio.
- Densidad, que se refiere a la relación que existe entre la cantidad de viviendas permitidas en una extensión territorial determinada, se sugiere el uso de una hectárea.

Adicionalmente, la zonificación secundaria podrá establecer otras normas para cada uso que desincentiven el espacio destinado a estacionamiento, establezcan las características de las fachadas con el fin de establecer plantas bajas activas, determinen las restricciones de la edificación para asegurar el asoleamiento, los criterios ecológicos y de sustentabilidad a los que estarán sujetas las edificaciones, entre otras que considere pertinente el Ayuntamiento.

Normas de sustentabilidad urbana que se podrían establecer en la zonificación

Consideración del ciclo hidrológico en el diseño arquitectónico y de las infraestructuras.

Integrar sistemas de captación y aprovechamiento del agua pluvial.

Integrar fuentes de energía renovables.

Privilegiar el uso de materiales y tipologías propias de la región.

Para estos efectos, será necesario que se propongan las actualizaciones pertinentes en el apartado de gestión del Reglamento Municipal de Construcciones y/o de Zonificación, en caso de que lo hubiere, para hacerlo congruente con la LGAHOTDU, los principios de estos Lineamientos Simplificados y las propuestas del PMDU en materia de zonificación, especialmente lo relativo a la captura de plusvalías.

Atendiendo a la simplificación que plantean los presentes Lineamientos, toda la normativa establecida en el presente apartado deberá estar contenida en los mapas correspondientes, será concreta y sencilla, de ninguna manera podrán contradecirse y la aplicación de las diversas normas no podrá dar lugar a aprovechamientos diferentes a los establecidos claramente en el mapa y tablas correspondientes.

Teniendo esto en consideración, a continuación se presenta una tabla donde se establece el contenido esperado de la zonificación, los productos y la cartografía a desarrollar y la extensión esperada del apartado.

Contenido	Definición de la zonificación primaria y secundaria, así como de la normatividad y las áreas del municipio donde se aplicará.
Productos a desarrollar	<ul style="list-style-type: none"> • Texto explicativo de la zonificación • Tabla de compatibilidad de uso de suelo • Normatividad para cada uno de los usos propuestos • Normatividad para adquirir mayor aprovechamiento de edificación
Cartografía a desarrollar	<p>Mapa de la zonificación primaria</p> <p>Delimitación de las áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables.</p> <p><u>Escalas de análisis:</u> Municipal y Ciudad (incluye barrios, suburbanos y localidades rurales más importantes).</p> <p>Mapa de la zonificación secundaria</p> <p>Definición de la normatividad en materia del uso del suelo urbano, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo, la densidad de vivienda permitida así como el resto de los lineamientos y normas de ordenación.</p> <p><u>Escalas de análisis:</u> Municipal y Ciudad (incluye barrios, suburbanos y localidades rurales más importantes).</p>
Extensión sugerida	<ul style="list-style-type: none"> • 15 a 20 Págs.

6.10.1 ZONIFICACIÓN PRIMARIA
Para la delimitación de las áreas que conforman la zonificación primaria, se tomarán en consideración los lineamientos establecidos en el Programa de Orde-

namiento de Zona Metropolitana que fuera aplicable, incorporando criterios de GIRD, adaptación y cambio climático; de manera específica se observarán los siguientes criterios para cada una de estas áreas:

TABLA. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA ZONIFICACIÓN PRIMARIA

Área	Criterios
Urbana	<ul style="list-style-type: none"> • De acuerdo con la semántica manejada en los presentes Lineamientos Simplificados, estará compuesta por el suelo urbano
Urbanizable	<ul style="list-style-type: none"> • Para su delimitación se dará prioridad a la ocupación de suelo vacante y a las estrategias de densificación • Su delimitación estará condicionada a la necesidad de crecimiento de la mancha urbana para albergar la población y las actividades económicas previstas, dando prioridad al suelo ya artificializado • No podrán establecerse sobre zonas de riesgo
No urbanizable	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporará todas las UGA o AGT cuyas políticas y/o lineamientos se refieran a la conservación y preservación del medio ambiente natural • Incorporará zonas de valor ambiental decretadas y no decretadas • Incorporará las zonas de riesgo • Incorporará las zonas de salvaguarda y derechos de vía • No se permitirá la edificación, más allá de las viviendas unifamiliares de los dueños de los predios

Fuente: Elaboración propia.

Lineamientos poblacionales para validar la zonificación primaria

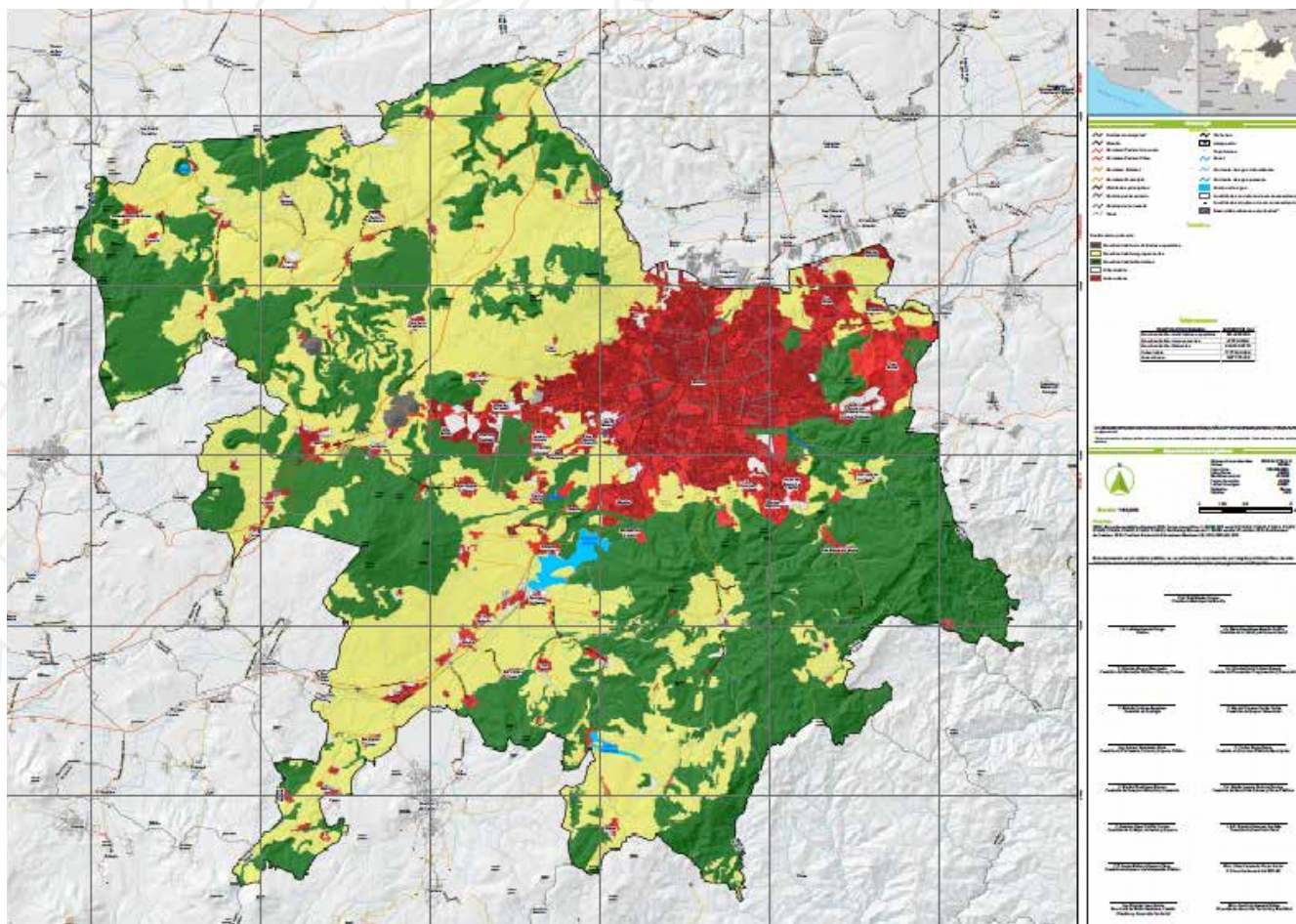
Debido a que el área urbanizable representa la superficie que, durante los siguientes diez años después de la publicación del PMDU, se podrá desarrollar y convertirse en suelo urbano, es necesario contar con mecanismos que ayuden a definir su tamaño.

Estos Lineamientos y todos los PMDU que se desarrollen en el marco de éstos, tendrán como prioridad fundamental la densificación de las ciudades y la reducción de la expansión de la mancha urbana, principios que deberán considerarse para definir el tamaño del área de crecimiento, es decir, del área urbanizable.

De esta manera, la superficie destinada al crecimiento no podrá ser mayor a la superficie necesaria para albergar a la población proyectada para la localidad urbana por el Consejo Nacional de Población (Conapo), teniendo en consideración la densidad promedio de la ciudad.

En el caso del área no urbanizable, la normatividad y lineamientos propuestos serán congruentes en su totalidad con lo establecido en las políticas, lineamientos o criterios de carácter ambiental determinados por las leyes federales, estatales y locales en la materia. Asimismo, será obligatorio retomar cualquier disposición de uso o aprovechamiento del territorio establecido por los instrumentos de planeación revisados en el apartado correspondiente, por ejemplo, los Planes de Manejo de Áreas Naturales Protegidas.

IMAGEN. EJEMPLO DE ZONIFICACIÓN PRIMARIA



Fuente: Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia, Michoacán de Ocampo, en proceso de publicación, Programa PUMOT 2019.

Para asegurar el respeto de la zonificación primaria propuesta, se establecerán los instrumentos necesarios para tal efecto, lo que incluirá:

- La difusión de las normas determinadas y, en caso de que se considere necesario, las propuestas de sanciones penales y administrativas a quienes contravengan la normatividad establecida;
- El incentivo para disminuir el suelo artificializado y convertirlo en suelo urbano o devolverle sus condiciones naturales para convertirlo en suelo no urbanizable;
- Los supuestos bajo los cuales el área urbanizable se puede transformar en urbana; y
- La prohibición de cambios de uso de suelo en el área no urbanizable.

Asimismo, en el apartado correspondiente, se deberán establecer los indicadores que permitan darle seguimiento y evaluar, entre otros aspectos, los siguientes:

- La consolidación del suelo urbano a través de la ocupación del suelo vacante intraurbano y el suelo artificializado, y la densificación;
- El aumento de suelo urbano exclusivamente en el área urbanizable y de acuerdo con los criterios y normas que determine el Plan o Programa Municipal; y
- El crecimiento del área no urbanizable para fines de conservación ecológica.

Recomendaciones de gestión política

- Definir actores clave, especialmente los propietarios de las zonas urbanizable y no urbanizable, y establecer su papel en la conservación del suelo no urbanizable, la no expansión del suelo urbano y artificializado, la densificación y la ocupación prioritaria del suelo vacante intraurbano y del suelo artificializado;
- Definir posibles acuerdos con estos actores para sumarlos al desarrollo del PMDU;
- Establecer las entidades municipales que se encargarán de generar estos acuerdos.

6.10.2 ZONIFICACIÓN SECUNDARIA

Para determinar la asignación social de valor a través de la zonificación secundaria, uno de los criterios para establecer la normativa urbana será que las localizaciones con mayor acceso a servicios, equipamientos, espacios públicos y otros bienes urbanos sean asequibles para la mayor población posible, especialmente para quienes no podrían acceder a estos servicios, equipamientos y bienes mediante la oferta privada. Este instrumento es la herramienta más importante con la que cuenta el desarrollo urbano para materializar un desarrollo territorial más justo.

Otro criterio es el principio de derecho a la propiedad urbana, que determina que prevalecerá el interés público en la ocupación y aprovechamiento del territorio por lo que los propietarios asumirán responsabilidades específicas en este sentido⁶⁰. Atendiendo a este principio y a la función social del suelo, la zonificación secundaria que se proponga en los Planes o Programas Municipales deberá establecer los mecanismos y la normatividad para la ocupación y aprovechamiento del suelo vacante intraurbano. Asimismo, será acompañada de los instrumentos y procesos de gestión necesarios para asegurar su cumplimiento, en aras de asegurar la densidad y el aprovechamiento de la infraestructura, servicios, equipamientos y otros bienes y condiciones urbanas; por ejemplo, a través de cobros progresivos al desaprovechamiento del suelo.

Uso de suelo

Los usos de suelo estarán regulados por la tabla de compatibilidad de uso de suelo, donde se establecerán aquellos giros permitidos, condicionados y prohibidos, mismos que considerarán los usos, costumbres y condiciones territoriales de los municipios y las potencialidades que esto representa en materia de desarrollo. Para la elaboración de esta matriz es fundamental que se observe el principio de mezcla de usos de suelo y dinámicas urbanas establecido en los presentes Lineamientos Simplificados a través de la compatibilidad entre los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas⁶¹. Adicionalmente, para determinar estas compatibilidades será necesario tener en cuenta los siguientes criterios:

- La compatibilidad deberá desincentivar las tendencias de suburbanización extensiva y los traslados motorizados⁶²;
- Los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión permitida en cualquier uso de suelo⁶³; y
- Los usos de suelo asociados a actividades que pudieran poner en riesgo la seguridad, la salud o la integridad de las personas deberán estar condicionados al establecimiento de zonas de salvaguarda y otras⁶⁴ que se consideren pertinentes.

60 Como lo determina el artículo 4to, fracción II de la LGAHOTDU.

61 Mandato de los artículos 52, fracción I y 59, fracción II, literal a de la LGAHOTDU.

62 De acuerdo con lo determinado en el artículo 23, fracción II de la LGEEPA.

63 Como lo establece el artículo 52, fracción VII de la LGAHOTDU.

64 De acuerdo con lo establecido en el artículo 23, fracción VIII de la LGEEPA.

Adicionalmente, se establecerán las condiciones a las que estarán sujetas la compatibilidad condicionada y, en el apartado de gestión y gobernanza, se determinarán los procesos y procedimientos que los Ayuntamientos deberán llevar a cabo para definir la compatibilidad. Estas condiciones, procesos y procedimientos deberán tomar en cuenta las capacidades institucionales del Ayuntamiento para la operación, administración y gestión del desarrollo urbano.

La normatividad de uso de suelo deberá establecer aquellos usos en los que no estará permitido llevar a cabo cualquier tipo de proceso administrativo, legislativo o de cualquier otro tipo que pretenda cambiar el uso de suelo; entre ellos deberá considerar a los

equipamientos, los espacios públicos, áreas verdes y todos aquellos de carácter no urbanizable.

En concordancia con los criterios planteados en los presentes Lineamientos Simplificados, la normatividad de uso de suelo no considerará los usos baldíos o abandonados, sino que se asignarán todas las normas urbanas a predios de esta condición y se les obligará a su aprovechamiento mediante los instrumentos legales y fiscales determinados por el PMDU, en función de los principios de ciudad compacta y sustentable. Asimismo, se asignará un uso de suelo a las zonas no urbanizables, tanto como a las zonas urbanas y urbanizables.

IMAGEN. EJEMPLO DE TABLA DE COMPATIBILIDAD DE USO DE SUELO

TABLA DE COMPATIBILIDAD DE USOS DE SUELO																								
		Uso Permitido						Uso Prohibido			C			Uso Con Uso Condicionado										
USOS Y DESTINOS ESPECÍFICOS	S	AREA URBANA USOS					AREA URBANIZABLE					RESERVAS Y DESTINOS					ANU*	ANU*						
		HABITACIONAL	HABITACIONAL RURAL	INDUSTRIA	EQUIPAMIENTO	INFRAESTRUCTURA	MIXTO	RESERVA MIXTA	RESERVA MIXTA CONDICIONADA	RESERVA HABITACIONAL	RESERVA URBANA	INDUSTRIAL (UGERVA)	CENTRO URBANO	SUBCENTRO	AGRICOLA	AGRICOLA	AREA VERDE	ZONAS DE AMORTIGUAMIENTO	RESERVA RECINTO FISCAL	RESERVA EQUIPAMIENTO	RESERVA TURISMO BAJO IMPACTO	RESERVA INFRAESTRUCTURA	PROTECCIÓN	CONSERVACION
		H	HR	I	E	IN	MX	MX	RM	RH	RU	RIL	CU	SCU	AC	AG	AV	A	RF	CBE	RT	R	P	N

Fuente: Programa Municipal de Desarrollo Urbano de San Luis Río Colorado, Sonora, en proceso de publicación, Programa PUMOT 2019.

Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS)

La ocupación de los predios estará regulada a partir de este coeficiente, entendiéndose que el área no edificada de cada predio estará destinada a área permeable, sin edificaciones ni recubrimientos no permeables en el suelo. Se recomienda que la superficie de desplante de edificación nunca exceda el 75% del predio, lo que equivaldría a un COS de 0.75; esta proporción deberá ajustarse de acuerdo con el tamaño promedio de los predios, las condiciones bioclimáticas del municipio y si los predios se encuentran en zonas de escorrentía pluvial o con capacidad de recarga de los acuíferos.

Se considera deseable que exista una relación entre el COS y el CUS donde, a mayor altura menor superficie de desplante. Estas regulaciones no podrán ser aplicables en las zonas no urbanizables.

Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS)

La utilización de los predios estará asociadas a su intensidad de edificación permitida, y que se dividirá en dos: un aprovechamiento mínimo y otro máximo. El aprovechamiento mínimo de los predios se basará en el derecho de uso y aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria y vinculado al derecho a la vivienda; de manera general y de acuerdo con las diversas realidades urbanas de cada municipio, se recomienda que el CUS mínimo sea de 1.0, lo que significa que está permitido edificar una vez la superficie del terreno.

Por otro lado, el aprovechamiento máximo lo establecerá el PMDU de manera diferenciada en cada barrio, con base en diversos criterios:

- La capacidad de carga de las infraestructuras y los servicios de agua, drenaje y electricidad y de

las infraestructuras y los equipamientos para la movilidad;

- El asoleamiento y ventilación de las edificaciones circundantes y de las vialidades; y
- El respeto de las vistas hacia el paisaje urbano.

Para poder acceder a este aprovechamiento máximo del suelo, el PMDU, en conjunto con la legislación urbana municipal, establecerán:

- Los requisitos técnicos que tendrá que cumplir el propietario para acceder a este aprovechamiento máximo, que podrán determinarse a partir, por ejemplo, de criterios de sustentabilidad y la operación de espacios públicos de propiedad privada; y
- La contraprestación económica derivada de la diferencia del máximo y mínimo de acuerdo con la zona y el uso de suelo; asimismo, las reglas operativas de este instrumento así como los destinos de las contraprestaciones estarán claramente establecidos en la legislación correspondiente y contarán con mecanismos de transparencia.

Estas regulaciones no podrán ser aplicables en las zonas no urbanizables, donde no se permitirá la edificación.

¿Cómo funciona el Coeficiente de Utilización del Suelo en otras ciudades del mundo?

En 1975, São Paulo acuñó el término “suelo creado” como propuesta para restablecer el equilibrio entre los beneficios y las cargas de urbanización, acompañado de tres conceptos: el coeficiente de aprovechamiento único, la transferencia del derecho de construir y la proporcionalidad entre suelos públicos y suelos privados. El argumento era claro: “el establecimiento de diferentes coeficientes de aprovechamiento en diferentes zonas conlleva una valorización diferenciada de los terrenos” (Moreira et al. 1975).

Con esto en mente, el Plan Director Municipal delimita un Coeficiente de Aprovechamiento (CA) básico para toda la ciudad y áreas donde el derecho a construir puede ser ejercido por encima de ese CA básico mediante el pago de una contraprestación económica.

Densidad

La densidad, como ya se mencionó, deberá estar enfocada en asegurar que la mayor población posible tenga acceso a distintos los bienes y servicios urbanos; sin embargo, estará condicionada a:

- La capacidad de carga de las infraestructuras y los servicios de agua, drenaje y electricidad, y de las infraestructuras y los equipamientos para la movilidad; y

- Las características de vivienda adecuada determinadas por el Programa Nacional de Vivienda 2019-2024 (PNV).

Con el fin de impulsar la ocupación del suelo vacante intraurbano como medida para aumentar la densidad, estas zonas contarán con una alta densidad y deberán tener prioridad de desarrollo, lo que también debe reflejarse en la gestión y administración del Plan o Programa Municipal.

Estas regulaciones no podrán ser aplicables en las zonas no urbanizables, donde no se permitirá la edificación.

Lineamientos ambientales y de infraestructura para validar la densidad propuesta

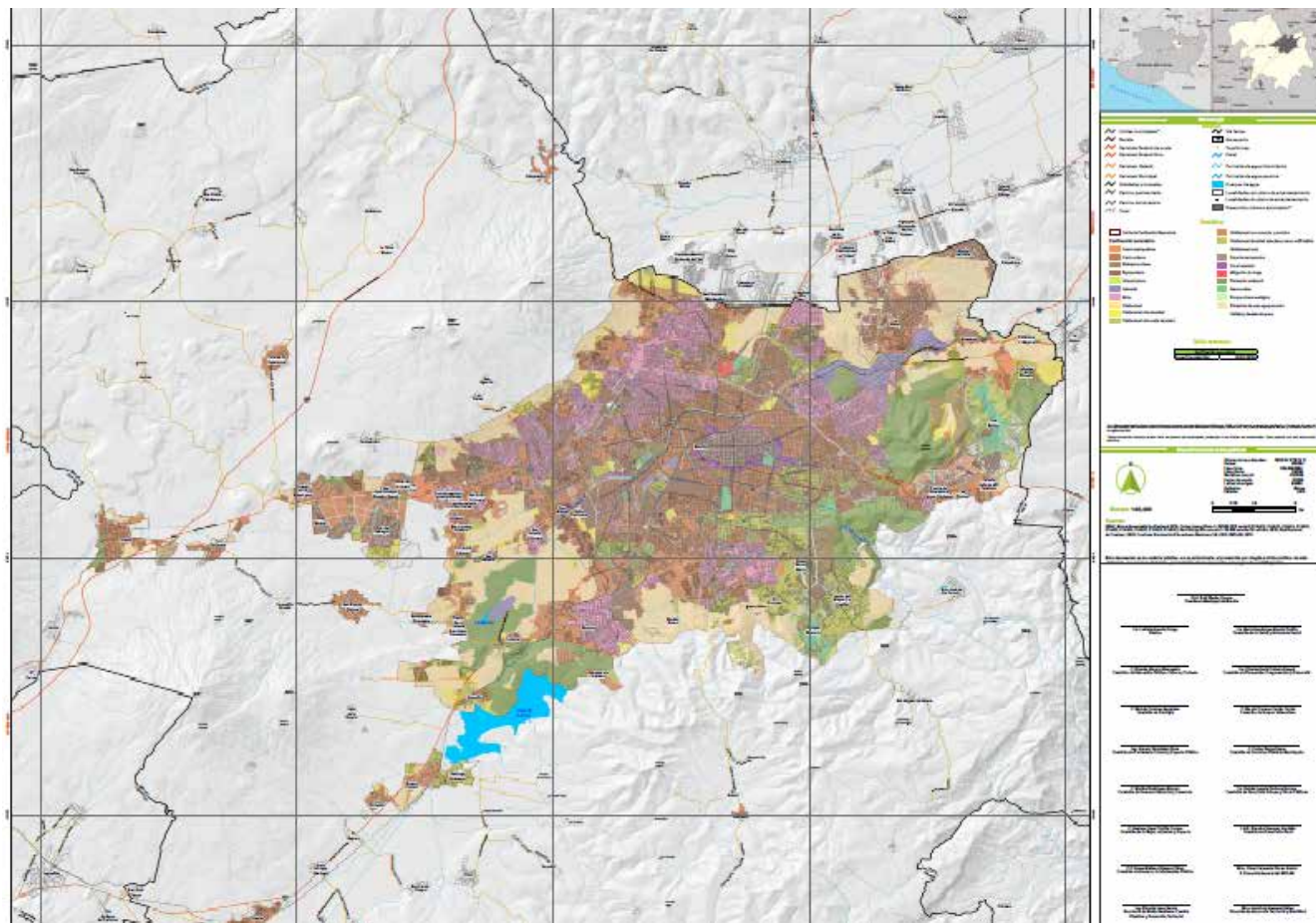
Con el fin de asegurar que la capacidad hidrológica del municipio puede soportar las densidades propuestas, se tomará en consideración la dotación de litros por habitante al día que establezca el Reglamento de Construcción del municipio o, en su defecto, 100 litros por habitante al día para consumo e higiene (OMS, 2015).

Adicionalmente, se tendrán otras consideraciones como:

- Dotación de aguas subterráneas y superficiales destinadas al uso urbano;
- Calidad del agua de acuerdo con la NOM-127-SSA1-1994 Límites permisibles de calidad y tratamientos a que debe someterse el agua para su potabilización; y
- Estado de las infraestructuras de dotación de agua potable.

Este último criterio es el único que podrá contar con medidas de mitigación, pudiendo establecer densidades que rebasen la capacidad de las infraestructuras, siempre y cuando se cuente con la dotación necesaria y, dentro de las líneas de acción y proyectos propuestos por el PMDU, se garantice el mejoramiento de la infraestructura.

IMAGEN. EJEMPLO DE ZONIFICACIÓN SECUNDARIA



Fuente: Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia, Michoacán de Ocampo, en proceso de publicación, Programa PUMOT 2019.

Para asegurar el respeto de la zonificación secundaria propuesta, se establecerán los instrumentos necesarios para tal efecto, lo que incluirá la difusión de las normas particulares aplicables a cada zona, los mecanismos para la compra y venta de derechos de desarrollo y, en caso de que se considere necesario, las propuestas de sanciones penales y administrativas a quienes contravengan la normatividad establecida.

Recomendaciones de gestión política

- Identificar procesos y procedimientos del Ayuntamiento que tendrían que cambiar, adaptarse o crearse para administrar la zonificación secundaria;
- Identificar a los actores propietarios del suelo vacante intraurbano y establecer acuerdos con ellos para su desarrollo prioritario;
- Establecer las reformas necesarias al marco normativo para implementar la normatividad de la zonificación secundaria; y
- Determinar las necesidades de capacitación de los funcionarios para administrar la zonificación secundaria.

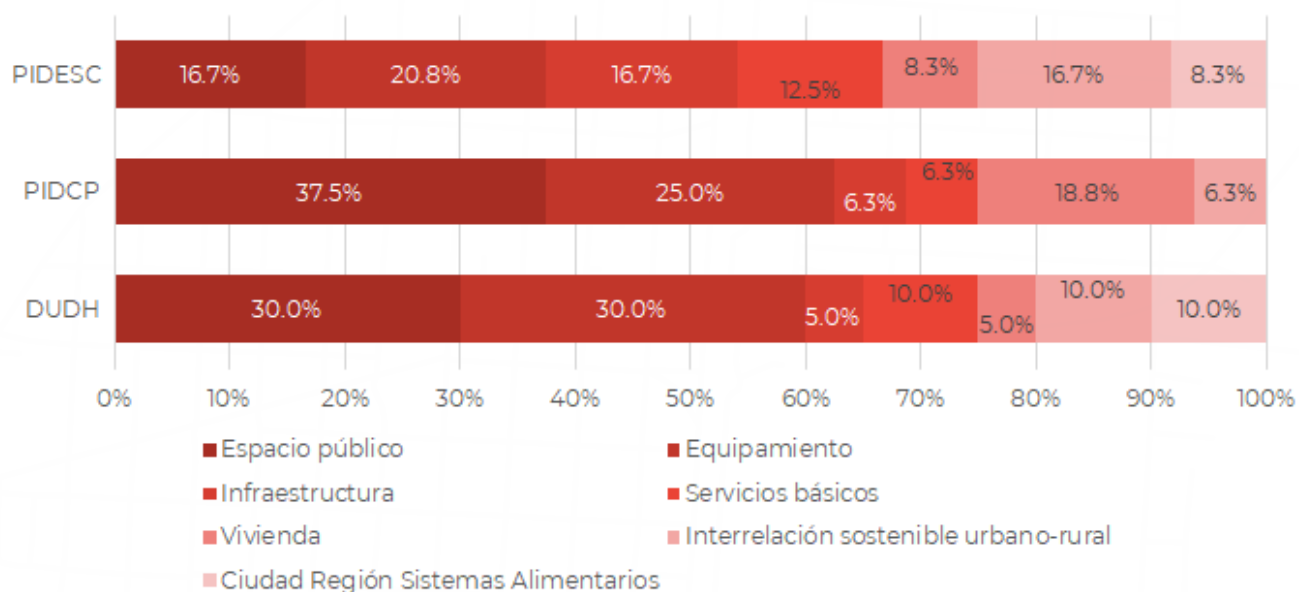
6.11 LÍNEAS DE ACCIÓN Y PROYECTOS

Las líneas de acción y proyectos en el PMDU son el medio a través del cual se alcanzarán los objetivos y metas propuestos, son el componente más operativo del Plan o Programa Municipal y deberán determinar las prioridades de inversión del Ayuntamiento en materia de desarrollo urbano, por lo que son el elemento vinculante entre la planificación realizada y su materialización. Estas propuestas deberán derivarse del análisis de las personas, los barrios y el continuo, serán congruentes entre sí y con las necesidades y comportamientos identificados y las estrategias propuestas.

En este apartado se propondrán de manera puntual las acciones, obras, proyectos, programas y gestiones necesarios para la implementación del PMDU y, para asegurar su materialización, de cada una se establecerán los montos estimados para su desarrollo, el financiamiento sugerido, los instrumentos y gestiones necesarios, y cualquier otro elemento que se considere necesario para estos fines.

De acuerdo con los criterios y principios a los que se adscriben los presentes Lineamientos, el enfoque de derechos humanos⁶⁵ y la sustentabilidad urbana marcan la dirección que deben seguir las propuestas, y se utilizarán como criterios fundamentales para la definición y la priorización de las acciones y proyectos, con el fin de que las intervenciones logren mayor impacto. De acuerdo con estos criterios, las acciones y proyectos de mayor relevancia, porque contribuyen significativa a la realización de los derechos humanos y fomentan la sustentabilidad urbana, son los relativos al espacio público y al equipamiento, como se observa en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 1. PORCENTAJE DE DERECHOS HUMANOS RELACIONADOS CON EL ENTORNO URBANO



PIDESC = Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PIDCP = Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

DUDH = Declaración Universal de Derechos Humanos

Fuente: Elaboración propia.

65 Para estos efectos, se recomienda revisar el Anexo II, donde se vincula de manera puntual lo establecido en la Carta Internacional de Derechos Humanos (Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) con las diversas dimensiones del desarrollo urbano y la gestión territorial.

A partir de estas directrices, se definirán líneas de acción que se enmarcarán en una matriz de corresponsabilidad que establecerá las autoridades y actores cuyo involucramiento es necesario para la consecución de las acciones, algunas de ellas se agruparán en una cartera de proyectos estratégicos y, por último, se establecerá la prioridad de estas acciones y proyectos.

Teniendo esto en consideración, a continuación se presenta una tabla donde se establece el contenido esperado de las líneas de acción y proyectos, los productos y la cartografía a desarrollar y la extensión esperada del apartado.

Contenido	<p>Definir las líneas de acción y proyectos a desarrollar en el municipio para satisfacer las necesidades y resolver las problemáticas identificadas; este apartado debe incluir los siguientes subapartados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Principales resultados de los talleres de participación 2. Cartera de proyectos 3. Programación de líneas de acción
Productos a desarrollar	<ul style="list-style-type: none"> • Texto de líneas de acción y cartera de proyectos • Matriz de programación • Cartera de proyectos estratégicos
Cartografía a desarrollar	<p>Mapa de la delimitación de acciones y ubicación de los proyectos</p> <p>Ubicación de las acciones y proyectos propuestos en el ámbito municipal;</p> <p><u>Escalas de análisis:</u> Municipal y Ciudad (incluye barrios, suburbanos y localidades rurales más importantes).</p>
Extensión sugerida	<ul style="list-style-type: none"> • 5 a 10 Págs.

6.11.1 DEFINICIÓN DE LÍNEAS DE ACCIÓN

A partir de las necesidades y problemáticas detectados en la etapa de análisis, las soluciones establecidas en las estrategias y sus dimensiones de acción, la definición de las líneas de acción atenderá a las siguientes características:

- Estratégicas, considerando que la localización, funcionalidad, cantidad y calidad de las acciones impacten de manera positiva a la mayor población posible;
- Específicas, definidas de manera concreta y concisa, sin ambigüedades;
- Cuantificables, estableciendo parámetros de medición sobre cuánto es necesario construir o desarrollar para completar la acción;
- Congruentes, siendo coherentes con lo establecido en las etapas de análisis y planificación; y

- Realizables y realistas, que tengan en consideración los recursos financieros a los que puede acceder el Municipio, el tiempo de gestión y obra que requieren, así como las capacidades institucionales con las que cuenta y la asistencia técnica que puede solicitar.

Las líneas de acción deberán identificar los derechos humanos cuyo ejercicio mejoran; evaluarse de acuerdo con la perspectiva de género; relacionarse de manera directa con los objetivos, la estrategia y la dimensión de la estrategia a la que atienden; y contribuir al cumplimiento de las metas establecidas. Se propone que esta información se sintetice en una tabla como la que se muestra a continuación. En caso de que las acciones o proyectos no cumplan con estas condiciones, deberán reformularse.

Ejemplo de matriz de validación de acciones

Objetivo	Meta	Estrategia	Dimensión de acción	Línea de acción	Derecho Humano cuyo ejercicio mejora
Preguntas clave para la incorporación de enfoque de género en el proceso de selección y priorización de acciones y proyectos					
Pregunta	Objetivo				
Desde el diseño, ¿tiene enfoque sectorial o multidimensional?	Priorizar el enfoque multidimensional.				
¿Quiénes participaron en la toma de decisiones y en qué porcentaje? (análisis de perfil por sexo, edad, experiencias personales, formación profesional, etc.)	Buscar diversidad en las personas a cargo de la toma de decisiones.				
¿Identifica qué derechos se ejercen o que derechos mejoran su ejercicio? ¿Reconoce la obligación del Estado?	Reconocer las obligaciones del gobierno municipal en materia de derechos humanos.				
¿Identifica grupos en condición de vulnerabilidad? ¿Prioriza su atención?	Priorizar visibilizar y atender las necesidades de grupos en condición de vulnerabilidad.				
¿Tiene medidas de evaluación de resultado e impacto en la población, en especial de mujeres y niñas?	Medir de manera diferenciada cómo impactan las medidas implementadas.				
En el diseño e implementación, ¿identificó e incorporó necesidades diferenciadas de mujeres, niñas y niños, adultos mayores u otras poblaciones en condición de vulnerabilidad?	Implementar acciones que mejoren las condiciones de grupos en condiciones de vulnerabilidad.				
¿Visibiliza el trabajo de cuidado no remunerado en el territorio? ¿Incorpora acciones para facilitar las actividades diarias de toda la población?	Visibilizar el trabajo de cuidado o no remunerado en el territorio y en traducción en necesidades de movilidad, equipamiento e infraestructura.				

Se propondrán tantas acciones como se consideren necesarias para atender de manera cabal las necesidades y problemáticas identificadas, cuidando que cada dimensión de acción de las estrategias cuente, por lo menos, con tres acciones cada una.

6.11.2 CARTERA DE PROYECTOS Y MATRIZ DE PROGRAMACIÓN

Una vez que las líneas de acción estén definidas, se deberán identificar los proyectos estratégicos, entendidos como el esquema que conjunta y relaciona diversas líneas de acción interdependientes, cuya realización de manera integrada tendrá un mayor impacto positivo y contribuirá de manera más eficiente a la consecución de las metas y objetivos que si las líneas de acción se llevarán a cabo de forma aislada. De esta manera, los proyectos se caracterizarán por dar solución a una diversidad de problemáticas de un territorio en específico a partir de soluciones innovadoras e integrales.

Se definirán mínimo cinco proyectos estratégicos que podrán atender de manera general al municipio, a la ciudad, o a barrios específicos, en lugar de realizarlos por sector. Por su naturaleza, estos proyectos deberán ser de largo plazo e implicarán un ejercicio presupuestal multianual y la coordinación entre distintos órdenes de gobierno, lo que a su vez requiere de diversos instrumentos y gestiones que hagan esto posible.

Estos proyectos se agruparán en una cartera de proyectos que los priorizará de acuerdo con ciertos criterios. De cada uno de estos proyectos se especificará:

- Territorio en el que se aplicará y su delimitación (barrio, localidad, totalidad del Municipio, etc.);
- Objetivo general;
- Meta o metas a las que contribuye;
- Breve descripción de las líneas de acción que agrupa y un esquema que defina las relaciones temporales entre ellas;
- Aspectos técnicos generales;
- Prioridad;
- Responsable de ejecución;
- Necesidades de concertación o coordinación;
- Monto de inversión total; y
- Alternativas de financiamiento.



EJEMPLO DE PROYECTO INTEGRAL

Proyecto	Líneas de acción
Aprovechamiento sustentable de las Marismas Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> Decreto de Área Natural Protegida (ANP) Elaboración y publicación de Plan de Manejo del Área Natural Protegida Reforestación de las Marismas Nacionales con planta de mangle Producción de plantas de mangle en viveros comunitarios Elaboración de plan de ecoturismo Construcción de equipamiento e infraestructura para el ecoturismo Capacitación de los pescadores en la conservación del ecosistema Capacitación en materia de conservación a los prestadores de servicios turísticos

Por otro lado, las acciones que no se circunscriban a un proyecto estratégico deberán incorporarse a una matriz de programación donde, para cada una, se determine:

- Ubicación;
- Meta o metas a las que contribuye;
- Breve descripción
- Prioridad;
- Plazo en el que se desarrollará
- Responsable de ejecución;
- Necesidades de concertación o coordinación;
- Monto de inversión; y
- Alternativas de financiamiento.

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Escuinapa, Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el 29 de abril de 2020.

Ejemplo de matriz de programación

Clave	Línea de acción	Ubicación	Meta a la que contribuye	Breve descripción	Prioridad	Plazo	Responsable de ejecución	Necesidades de concertación y coordinación	Monto de inversión total	Alternativas de financiamiento
MA-1	Desincorporación del Dren Emisor Pluvial	Zona poniente del municipio	Reducción de un 35% de las inundaciones en la zona poniente del municipio en el corto plazo	Construcción de un dren de 3,660 m, que se unirá a un tramo existente que descargará al dren las Vacas, 9 puentes vehiculares y 2 compuertas de control	1	Corto	Desarrollo Urbano y Ecología, SEMARNAT, CEAT y CONAGUA	Convenios de colaboración entre entidades	\$20,000,000.00	Programas de promoción de infraestructura, BANOBRAS

El plazo de ejecución se definirá como corto, mediano y largo, en función de la temporalidad determinada en cada proyecto o, en su caso, por la prioridad otorgada a cada línea de acción. Estos plazos deben coincidir con los Ayuntamientos, con el fin de determinar un paquete de proyectos y líneas de acción que deberá desarrollar cada administración para dar cumplimiento al Plan o Programa Municipal.

Todos los proyectos y las líneas de acción propuestas deberán contar con una clave que permita identificarlas y se vincule con el mapa correspondiente.

6.11.3 PRIORIZACIÓN DE LÍNEAS DE ACCIÓN Y PROYECTOS

La priorización de líneas de acción y proyectos tendrá diversos componentes: los criterios y principios establecidos en estos Lineamientos, el enfoque de



derechos humanos y criterios de congruencia, como se establece en la siguiente tabla:

Criterios y principios de los Lineamientos	Enfoque de derechos humanos	Congruencia del proceso de planeación
<ul style="list-style-type: none"> Contribución directa al aumento de la densidad; Inhibe o retrasa el crecimiento de la mancha urbana; Consolida el uso de suelo mixto; y Aumenta el suelo no urbanizado asociado a la conservación ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> La satisfacción de por lo menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos humanos; Máximo uso de recursos disponibles; Realización progresiva de los derechos y no retroceso; No discriminación e igualdad; Transversalidad e integralidad; y Transparencia y rendición de cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> Su asociación o convergencia con los objetivos; La vinculación de estas acciones y proyectos con las necesidades identificadas; Su importancia en términos de prevención de situación de riesgo, especialmente para la población en condición de vulnerabilidad; y Su capacidad de mitigación y adaptación de los efectos del cambio climático.

Las líneas de acción y proyectos, así como su priorización, serán puestas a consideración de la ciudadanía a través de talleres de participación y, en caso de que las aportaciones realizadas sean pertinentes, se incorporarán. La pertinencia será evaluada en función de los principios de justicia socioterritorial, el desarrollo equitativo del territorio, la inclusión urbana y la garantía del derecho a la ciudad.

En materia instrumental, en el apartado correspondiente se determinarán las fuentes de financiamiento de las líneas de acción y los proyectos a realizar, los mecanismos de concertación y coordinación entre las instituciones responsables identificadas, así como las herramientas de difusión. Asimismo, se establecerán indicadores para determinar su cumplimiento.

Recomendaciones de gestión política

En el proceso de consulta de las líneas de acción y proyectos, se deberán delinear los actores que se encuentren involucrados, ya sean de instancias públicas de los gobiernos municipal, estatal o federal o de las instancias no gubernamentales, lo que permitirá establecer los compromisos y responsabilidades de cada uno, sin embargo, es necesaria una coordinación inter-institucional para la realización de los proyectos por lo que es importante delinear una agenda de seguimiento del avance de las líneas de acción y los proyectos.

6.12 LÍNEA BASE DE MONITOREO

Una vez que estén definidos los objetivos, metas, estrategias y líneas de acción, se identificarán las variables que permitan construir los indicadores y alimentarlos para la evaluación del avance y cumplimiento del PMDU. De esta manera, el seguimiento de la ejecución del instrumento se está considerando como un componente que se atiende en diversas etapas del proceso de planeación, aunque se aborda de manera detallada en la etapa de monitoreo para la evaluación y seguimiento del municipio en materia de desarrollo urbano.

Durante la etapa de planificación se determinarán los indicadores que medirán el avance de las metas establecidas. La línea base de monitoreo estará conformada por el estado actual del municipio en términos de las metas que pretende alcanzar en los próximos diez años en materia de desarrollo urbano.

Asimismo, en este apartado se planteará el escenario estratégico, que responderá a la aplicación exitosa de todas las estrategias y la zonificación, así como la consecución de las líneas de acción y los proyectos. De esta manera, el escenario estratégico de crecimiento de la mancha urbana corresponderá al escenario ideal que pretende alcanzar el municipio y contra el que se evaluará su desempeño.

Teniendo esto en consideración, a continuación se presenta una tabla donde se establece el contenido esperado de la línea base de monitoreo, los productos y la cartografía a desarrollar y la extensión esperada del apartado.

Contenido	Establecer la línea base de monitoreo a partir de los indicadores que medirán el desempeño de cada meta y proponer el escenario estratégico de crecimiento de la mancha urbana.
Productos a desarrollar	<ul style="list-style-type: none"> • Texto de línea base de monitoreo • Indicadores de seguimiento de las metas • Texto de escenario estratégico
Cartografía a desarrollar	<p>Mapa del escenario de crecimiento estratégico</p> <p>Ubicación del impacto de las estrategias en el escenario tendencial y su implicación en la dirección del crecimiento al interior (densificación) y exterior (aumento de la superficie) del crecimiento urbano. Con base en esto se define la expansión estratégica de la mancha urbana en un escenario donde se lleven a cabo las estrategias y se identifica la dirección del crecimiento sobre las zonas aptas para la urbanización.</p> <p><u>Escala de análisis:</u> Municipal.</p>
Extensión sugerida	<ul style="list-style-type: none"> • 3 a 5 Págs.

La línea base de monitoreo incorporará los indicadores, variables y valores base que se utilizarán para establecer parámetros que permitan evaluar la implementación del PMDU; para esto, se definirá al menos un indicador que evalúe cada meta. Una vez seleccionados los indicadores, se determinarán las variables necesarias para su construcción, especificando claramente la temporalidad y la escala.

En caso de que los indicadores propuestos sean diferentes a los establecidos en la cartera de los presentes Lineamientos, se definirá su construcción a través de un procedimiento y las fórmulas correspondientes. Con esta construcción y las variables ya determinadas, se calculará la línea base de monitoreo.

Para la construcción del escenario estratégico de crecimiento se determinará el impacto esperado de las estrategias en términos cuantitativos (¿qué tanto?), cualitativos (¿cuán bueno?) y territoriales (¿en dónde?); estos impactos deberán focalizarse en los cambios esperados en el aprovechamiento del suelo urbano y el crecimiento o decrecimiento de la mancha urbana. De la misma forma que el escenario tendencial, el escenario estratégico de crecimiento de la mancha urbana se calculará a partir de la densidad, esta vez atendiendo a los parámetros propuestos y, con ellos, se determinará la cantidad de población que podría asentarse en el suelo vacante intraurbano y, en general, en el suelo urbano y cuántas personas se asentarán en la zona urbanizable; de la misma forma que en el escenario tendencial, se considerará la población proyectada para Conapo para determinar estos valores.

De acuerdo con estos parámetros y, en atención a la zonificación primaria, el mapa correspondiente establecerá la dirección y superficie destinada a crecimiento de la mancha urbana para los siguientes diez años.

6.13 INSTRUMENTOS

En este apartado se definirán las herramientas y mecanismos que permitirán la ejecución del PMDU, haciendo que las estrategias, la zonificación y las líneas de acción y proyectos se concreten. En este sentido, los instrumentos pueden ser, de manera no limitativa, de carácter normativo, económico-financiero, administrativos y organizacionales, jurídico-administrativos y de difusión y participación ciudadana; sin embargo, los instrumentos deben establecerse con base en el fin que pretenden alcanzar y sirviendo para diversos propósitos, lo que también determina que deberán ser flexibles en su implementación. De esta manera, más de un instrumento puede aplicarse para desarrollar una estrategia o proyecto y un solo instrumento puede coadyuvar en la consecución de diversas líneas de acción o de la zonificación.

Así, los instrumentos estarán estrechamente vinculados con la estrategia y responderán a ella en su totalidad, considerando para su definición las capacidades institucionales del municipio para operarlos y administrarlos. Por esta razón, independientemente de que se considere un apartado específico para el desarrollo de los instrumentos, se recomienda que estos se identifiquen al mismo tiempo que se desarrollen las propuestas del Plan o Programa Municipal.

Por su naturaleza, los instrumentos determinarán normas claras para establecer la ejecución del PMDU, por lo que deberán estar contemplados en el marco legal estatal o municipal y, en caso contrario, deberán proponerse las adecuaciones, modificaciones o actualizaciones a realizar en la legislación para darle certidumbre jurídica a las propuestas realizadas.

Teniendo esto en consideración, a continuación se presenta una tabla donde se establece el contenido esperado de los instrumentos, los productos a desarrollar, bibliografía complementaria y la extensión esperada del apartado.

Contenido	<p>Establecer los pasos a seguir para la aprobación del PMDU, de acuerdo con la legislación vigente.</p> <p>Determinar los instrumentos necesarios para la ejecución del PMDU estableciendo una relación entre los instrumentos propuestos y las líneas de acción o proyectos.</p> <p>Definir el marco jurídico de estos instrumentos o, en su caso, proponer las modificaciones que permitirían su aplicación.</p>
Productos a desarrollar	<ul style="list-style-type: none"> • Texto con cartera de instrumentos • Diagrama de ruta crítica para el PMDU adquiera validez jurídica de acuerdo con los ordenamientos legales vigentes • Matriz que relacione las estrategias, la zonificación y las líneas de acción con los instrumentos para su ejecución
Bibliografía recomendada	<ul style="list-style-type: none"> • Planeamiento Urbano para Autoridades Municipales, disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Urban%20Planning%20for%20City%20Leaders_Spanish.pdf
Extensión sugerida	<ul style="list-style-type: none"> • 5 a 10 Págs.

En primer lugar, este apartado deberá integrar el procedimiento a seguir de acuerdo con la legislación municipal y estatal para que el instrumento de planeación desarrollado adquiera certeza o validez jurídica. Se deberá realizar un diagrama que sintetice las actividades necesarias y los tiempos clave.

En segundo lugar, el desarrollo del apartado instrumental deberá contar con una cartera básica de instrumentos. De acuerdo con las propuestas establecidas en los presentes Lineamientos, se considera que este apartado deberá contar con instrumentos que, de forma mínima:

- Difundan las propuestas realizadas por el PMDU, tanto de manera general, como las que apliquen de manera particular en el territorio;
- Propongan los cambios en la legislación que se consideren pertinentes, como:
 - Las sanciones penales y administrativas a quienes contravengan de cualquier manera el PMDU;

- Los mecanismos de compraventa de derechos de desarrollo con base en el CUS;
- La manera en que se administrarán los fondos producto de la compraventa de derechos de desarrollo;
- La prohibición de cambios de uso de suelo en el área no urbanizable desde la legislación;
- Identifiquen las posibles fuentes de financiamiento de las líneas de acción y proyectos propuestos.

Para estos efectos, los presentes Lineamientos Simplificados proponen la siguiente cartera de instrumentos que deberá adecuarse a la realidad del territorio municipal, a su marco jurídico y a sus capacidades administrativas, de operación y gestión. Para su definición, es necesario tener en cuenta que los instrumentos son un medio y que los principios generales de la planeación, los objetivos y estrategias propuestos en el PMDU son el fin.

TABLA. **CARTERA DE INSTRUMENTOS**

Principio de planeación	Instrumento	¿Qué es?	¿Para qué es?	Tipología
Poner en el centro a la persona	Foros y talleres de participación ciudadana	Mecanismo de participación ciudadana	Retroalimentarán y evaluarán la eficacia y eficiencia del Plan o Programa Municipal	De difusión y de participación ciudadana
	Reajuste parcelario	Proceso en el que se interviene propiedades urbanas, para combinar pequeños lotes o parcelas en un gran lote	Permite una subdivisión y un desarrollo más eficientes de los terrenos, que son dotados de infraestructura, servicios y equipamientos	Económico-financieros / Normativos
	Creación de comisiones especiales	Grupo de participación que coadyuvará en el análisis de los resultados de estudios técnicos, proyectos, etc.	Incrementar la participación y representatividad ciudadana en las decisiones de política pública	De difusión y de participación ciudadana
	Consejo municipal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano	Órgano colegiado de participación, de carácter técnico y social	Asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano en el municipio, de acuerdo con lo estipulado en la LGAHOTDU.	De difusión y de participación ciudadana
	Consulta pública	Herramienta que busca las opiniones que los ciudadanos	Involucrar a la población y consensuar las propuestas realizadas con la población en general	De difusión y de participación ciudadana
	Creación de comités de planeación	Organismo de colaboración del Ayuntamiento en las actividades de planificación	Incorporará la participación ciudadana en el desarrollo municipal mediante la elaboración, instrumentación, evaluación y actualización del instrumento de planeación	De difusión y de participación ciudadana
	Creación de observatorios urbanos	Órgano colegiado de carácter técnico y social	Fortalecerá las instancias de vigilancia y control para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano	De difusión y de participación ciudadana
Equidad	Impuesto predial	Instrumento fiscal que tasa la propiedad inmobiliaria	Implementar políticas urbanas municipales, ya que se puede diseñar como un incentivo (positivo o negativo) para alcanzar los objetivos del desarrollo urbano	Económico-financieros
	Creación de reglamentos	Reglamentos que se derivan de la problemática observada en el PMDU	Dar mayor certidumbre jurídica a las propuestas realizadas en el marco del PMDU	Normativos
	Contribución por mejoras	Impuesto que grava las plusvalías resultantes de las intervenciones urbanas puntuales realizadas por el Ayuntamiento	Dar viabilidad financiera a las obras de infraestructura, imagen urbana y espacio público	Económico-financieros

Ciudad compacta, densa y mixta	Comisión metropolitana	Organismos de participación y organización territorial	Establecerá un modelo de gobernanza metropolitana en la que se tenga una participación real de todos los actores públicos, privados y sociales con el fin de integrar una estrategia que atienda el fenómeno metropolitano.	De difusión y de participación ciudadana
	Creación de programas	Estudios complementarios que se derivan de la problemática observada en el PMDU	Desarrollar estudios y diagnósticos técnicos que deriven en instrumentos de planeación sobre problemáticas particulares del municipio	Normativos
	Espacios de uso público	Red de espacios urbanos de uso público que se compone de espacios público y de espacios de propiedad y administración privada.	Ampliación de los espacios de dominio público que sin que esto represente una carga adicional para el Ayuntamiento	Gestión
Ciudades resilientes y	Contribuciones especiales de impacto urbano y ambiental	Captaciones financieras diseñadas para compensar a la sociedad por los daños que producen intervenciones urbanas provocando externalidades o costos sociales	Distribuir de manera más equitativa las cargas de la urbanización	Económico-financieros
	Normas técnicas	Normas que se derivan de la problemática observada en el PMDU.	Creación, divulgación y aplicación de normas técnicas, que permitan orientar el cumplimiento de los objetivos del PMDU	Normativos
	Pago por servicios ambientales	Incentivo económico a los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe de predios que se pretenden proteger y conservar por las acciones de preservación y restauración en áreas estratégicas	Asegurar que las zonas de conservación ambiental no cambien de uso por presiones económicas	Económico-financieros
Inclusión urbana	Sistemas de información geográfica	Instrumento de toma de decisiones que permita comparar y relacionar datos estadísticos y geográficos	Vinculan distintas áreas relacionadas con el desarrollo urbano, el desarrollo económico y los servicios urbanos	Administrativos y organizacionales
	Creación de IMPLAN	Instituto de carácter técnico que funge como órgano consultivo y auxiliar de los ayuntamientos en materia de planeación urbana, emitiendo instrumentos de planeación, opiniones y recomendaciones	Institución técnica que coadyuva en la vigilancia, seguimiento, operación, ejecución y elaboración del PMDU	De difusión y de participación ciudadana
	Convenios de coordinación	Acuerdos entre las autoridades locales o entre éstas y las autoridades federales, para el cumplimiento de determinadas estrategias o acciones.	Coordinación entre autoridades para el desarrollo de proyectos complejos multisectoriales	Gestión

Fuente: Elaboración propia.

En este apartado se explicarán todos los instrumentos a implementarse en el marco del PMDU y se relacionarán con las estrategias, la zonificación, las líneas de acción y proyectos mediante tablas y diagramas. Asimismo, se establecerá una cartera de posibles fuentes de financiamiento de las líneas de acción y proyectos, incluyendo los programas estatales y federales a lo que pudiera tener acceso el municipio; los recursos propios que podría destinar; la implementación de esquemas tipo contribución de mejoras; y los fondos derivados de la compraventa de derechos de desarrollo.

6.14 GESTIÓN Y GOBERNANZA

La gestión y gobernanza se refiere a las acciones, operaciones y/o trámites que se realizarán por el

Ayuntamiento en el marco del PMDU, con el fin de lograr los objetivos planteados y conducir la parte más operativa del desarrollo urbano dentro de las propuestas establecidas por el instrumento de planeación. Asimismo, se refiere a la realización y seguimiento de acuerdos y compromisos asumidos por las instancias públicas y privadas, las organizaciones productivas y la sociedad civil establecidas con el fin de respetar, dar prioridad y otorgar recursos de cualquier tipo para la implementación del Plan o Programa Municipal.

Teniendo esto en consideración, a continuación se presenta una tabla donde se establece el contenido esperado de la gestión y gobernanza, los productos a desarrollar y la extensión esperada del apartado.

Contenido	Establecer los procedimientos internos del Ayuntamiento para realizar las gestiones que permitan la implementación del PMDU, así como determinar plazos y actores con los cuales deberá coordinarse. Proponer medios para resolución de los posibles conflictos existentes entre los actores para la ejecución del Plan o Programa.
Productos a desarrollar	<ul style="list-style-type: none">• Texto de los procesos de gestión y gobernanza municipales• Matriz que relacione las estrategias, la zonificación y las líneas de acción con los procesos de gestión y gobernanza para su ejecución• Anexo de esquemas, formatos y tablas propuestos para la gestión
Extensión sugerida	<ul style="list-style-type: none">• 5 a 10 Págs.

El desarrollo de este apartado busca orientar a los Ayuntamientos en los siguientes pasos a recorrer en la administración del instrumento de planeación. Por lo que propondrán herramientas de involucramiento de los principales actores, procedimientos administrativos recomendados para implementar las propuestas, rutas críticas de los principales acuerdos con los actores más relevantes, entre otros.

La elaboración de una matriz permite dar seguimiento a las acciones y tareas de cada organismo responsable, así como el cumplimiento de los compromisos, mismos que serán definidos de manera co-participativa entre los actores al momento de establecer las acciones y proyectos a realizar y como parte del proceso de planeación⁶⁶. En este apartado deberá considerarse un procedi-

miento de manejo alternativo de controversias que pueda ser usado por los ciudadanos y tomadores de decisiones con el fin de resolver asuntos conflictivos derivados de la instrumentación del PMDU.

6.15 EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

Este apartado corresponde a la etapa de monitoreo que deberá desarrollarse a partir de la elaboración del PMDU, pero que continuará durante los diez años del horizonte de planeación, dividido en dos grandes secciones:

1. la evaluación, que corresponde al uso y aplicación de indicadores para medir la consecución de las metas establecidas; y
2. el seguimiento, que corresponde a las recomendaciones para realizar la comparación de los escenarios de crecimiento.

66 Obligación consagrada en los artículos 11, fracciones I y XIII, y 43 de la LGAHOTDU.

Teniendo esto en consideración, a continuación se presenta una tabla donde se establece el contenido esperado de la evaluación y seguimiento, los productos a desarrollar, bibliografía recomendada y la ex-

tensión esperada del apartado.

Contenido	<p>Definir los conceptos necesarios para la evaluación del PMDU, la metodología para calcular los indicadores y su aplicación.</p> <p>Establecer la temporalidad con la que se medirán y los resultados esperados.</p>
Productos a desarrollar	<ul style="list-style-type: none"> • Texto e indicadores del sistema de evaluación • Anexo de construcción de indicadores
Bibliografía recomendada	<ul style="list-style-type: none"> • Guía Metodológica Programa de Ciudad Emergentes y Sostenibles Anexo de Indicadores, disponible en: https://publications.iadb.org/es/guia-metodologica-programa-de-ciudades-emergentes-y-sostenibles-tercera-edicion-anexo-de
Extensión sugerida	<ul style="list-style-type: none"> • 5 a 10 Págs.

La primera sección, relativa a la evaluación, se llevará a cabo a través del cálculo de los indicadores propuestos por el PMDU, que se compararán con la línea base de monitoreo para determinar la consecución de las metas establecidas. En caso de que se propongan indicadores adicionales a los establecidos en los presentes Lineamientos Simplificados, es necesario que cumplan con los siguientes criterios, con el fin de asegurar que se puedan establecer valores de referencia y que el monitoreo pueda ser constante al no representar una carga administrativa adicional para los municipios:

- Representatividad, que los indicadores midan aspectos fundamentales y directamente relacionados con los criterios propuestos en los presentes Lineamientos Simplificados y las estrategias establecidas en el Programa;
- Facilidad de recopilación, que la información necesaria para construir los indicadores sea recopilada y sintetizada como parte de otros procesos del Ayuntamiento o que se encuentre disponible de manera constante en medio de información pública; y
- Objetividad, que los indicadores son claros, contundentes y no se prestan a posibles interpretaciones, ya que están bien definidos, son precisos, unívocos y fáciles de comprender.

Asimismo, para de cada uno será necesario caracterizarlo en sí mismo y a partir de:

- Meta a medir;
- Variables necesarias y su fuente;
- Construcción, mediante el procedimiento de cálculo y las fórmulas necesarias; y
- Criterios de evaluación.

Se recomienda que estos indicadores se calculen de forma anual y que los resultados de la evaluación realizados se publiquen a través de los medios oficiales y de difusión del Ayuntamiento, así como se den a conocer en los principales medios de comunicación, con el fin de democratizar el proceso de planeación y dotar a la ciudadanía de elementos para su involucramiento en las políticas públicas de carácter urbano. A nivel federal, el SITU incorporará los resultados de esta evaluación, por lo que también deberán remitirse a la Sedatu para su incorporación en el Sistema.

El PMDU también deberá determinar a las autoridades responsables de esta actividad, incluyendo la recopilación de información necesaria para la construcción de los indicadores.

En la tabla a continuación se encuentra una cartera de indicadores que deberá adecuarse a las capacidades institucionales del Municipio. De esta manera, estos indicadores se adaptarán de acuerdo con la información con la que cuente el Ayuntamiento y

con sus características para generar dicha información, incluyendo la realización de levantamientos de campo; sin embargo, es necesario tener en cuenta que estos indicadores deberán estar asociados directamente a la medición de la materialización de los principios generales de la planeación, los objetivos y estrategias propuestos en el Plan o Programa Municipal.

TABLA. CARTERA DE INDICADORES

Principio	Tema	Indicador	Mide	Ideal
Ciudad Compacta, Densidad y Usos Mixtos	Crecimiento Urbano (Barrio)	Comportamiento del crecimiento de la mancha urbana	La ejecución del instrumento por medio de la extensión de las construcciones en el continuo.	Mantener
		Comportamiento del crecimiento irregular	La ejecución del instrumento por medio de las nuevas construcciones fuera del área destinada o urbanizable.	Disminuir
		Densidad habitacional	La ejecución del instrumento por medio de la cantidad de viviendas nuevas, en zonas destinadas para la densificación	Aumentar
		Usos de suelo óptimos	La ejecución del instrumento por medio de la cantidad de trámites para cambio de uso de suelo a usos factibles	Disminuir
Equidad	Derechos humanos (Persona)	Seguridad	El impacto de los proyectos mediante el comportamiento de la incidencia delictiva	Disminuir
		Entorno urbano, espacios públicos y equipamientos	La ejecución del instrumento por medio del número de intervenciones propuestas	Aumentar
		Calidad en vivienda	La ejecución del instrumento por medio de la cobertura de servicios básicos dentro de la vivienda	Aumentar
		Ciudadanía informada	La participación de las personas en la toma de decisiones por medio de las actividades de participación y consulta ciudadana efectuadas, para la aplicación de la propuesta del instrumento	Aumentar

Ciudades Sus- tentables	Territorio (continuo)	Aprovecha- miento del agua	Cantidad remanente de años de balance hídrico positivo, conside- rando la oferta de agua disponible (teniendo en cuenta los ciclos hidrológicos) y la demanda de agua (usos previstos, incluido el uso para la población, el sector industrial, los caudales ecológicos, etc.	Aumentar
		Calidad del aire	Existencia, monitoreo y cumplimiento de normas sobre la calidad del aire	Aumentar
			Existencia de planes de mitigación con objetivos de reducción por sector y sistema de monitoreo en vigencia que ilustren la capaci- dad de la ciudad para definir, reglamentar y poner en práctica las medidas de mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI)	Aumentar
		Cobertura vegetal	La ejecución del instrumento por medio del aumento de la masa vegetal en el municipio, nuevas de áreas verdes, bosques, etc.	Aumentar
Instrumentos que permiten regular el aprovechamiento y protec- ción del medio ambiente			Aumentar	
Energía re- novable		Porcentaje total de energía renovable con relación al consumo to- tal de energía de la ciudad	Aumentar	
Gasto pú- blico		Total del gasto público per cápita en la protección ambiental	Aumentar	
Manejo de residuos		Total de desechos sólidos recolectados en la ciudad por persona	Disminuir	
		Porcentaje de viviendas con recolección domiciliaria o con disposi- ción en contenedor o basurero público	Aumentar	
Manejo sus- tentable del agua		La proporción de aguas residuales tratadas de manera adecuada	Aumentar	
Movilidad		Cantidad de automóviles de uso personal per cápita	Disminuir	
		Total de kilómetros de vías peatonales dentro de la ciudad	Aumentar	
GIRD		Existencia de la gestión de riesgos de desastres en sus principales instrumentos de planificación del desarrollo, o ha preparado ins- trumentos específicos de planificación de la gestión de riesgos de desastres, a fin de reducir su vulnerabilidad a las amenazas natu- rales.	Aumentar	
		Porcentaje de infraestructura pública fundamental vulnerable a las amenazas naturales	Disminuir	
Suelo		La existencia de un plan de uso de suelo que incluya zonificación con zonas de protección ambiental y de preservación y está imple- mentado activamente	Aumentar	
Gestión Integral de Riesgos de Desastres	Riesgo y vul- nerabilidad	La ejecución del instrumento por medio de las intervenciones que mitiguen los riesgos de la población	Aumentar	
		La ejecución del instrumento por medio de la elaboración o actua- lización del Atlas de Riesgos Municipal u otros estudios relaciona- dos.	Aumentar	
Inclusión Urbana	Gobierno (PMDU)	Instrumen- tación	La ejecución del instrumento por medio de los Instrumentos pro- puestos integrados en el POA	Aumentar
		Proyectos	Proyectos propuestos realizados	Aumentar



Para el seguimiento del PMDU, deberá establecerse la temporalidad, las autoridades encargadas y la metodología para realizar el mapa de evaluación del escenario, en el que se identificará si el crecimiento estratégico proyectado se ha desarrollado y su diferencia con el crecimiento tendencial de la mancha urbana, con la finalidad de detectar el impacto de estrategias.

Asimismo, se establecerán la temporalidad y las autoridades encargadas de desarrollar herramientas de investigación cualitativa-participativa que evalúen el PMDU a partir de sus metas y la resolución de las problemáticas y necesidades identificadas por los grupos homogéneos, promoviendo que las personas evalúen el resultado de la planeación urbana.

A stylized, light-colored line drawing of a city map serves as the background. It features a grid of streets, a winding river or canal, and various building footprints. The map is rendered in a minimalist, schematic style.

7

BIBLIOGRAFÍA



Nueva Agenda Urbana. Hábitat III Quito 17-20 Octubre 2016; ONU HABITAT, 2017. Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

Componentes del derecho a la Ciudad. ONU Hábitat, 2020. Disponible en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/componentes-del-derecho-a-la-ciudad>

Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Asamblea General de las Naciones Unidas, 1987. Disponible en: http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

Ciudades Resilientes. ONU Hábitat, 2018. Disponible en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/ciudades-resilientes>

<https://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming>
Cenecorta Alfonso. 2010 Estrategia de participación social en la planeación urbana como vía de cohesión social.

Charlotte Mathivet, "El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de 'otra ciudad posible'". Publicado en "Ciudades para Todos: Por el Derecho a la Ciudad, propuestas y experiencias", Santiago de Chile, 2010, primera edición.

A stylized, light-colored map of a city grid is visible in the background. The map features a dense network of streets, with a prominent river or canal winding through the lower-left and central portions. The overall color scheme is a muted olive green.

8

ANEXOS

ANEXO I. GLOSARIO DE CONCEPTOS

Aptitud territorial

La aptitud territorial es la capacidad de un territorio para permitir el desarrollo de las actividades de la sociedad. Además de incluir el análisis de la capacidad del suelo que permite el desarrollo de las actividades primarias, incluye las condiciones sistémicas que permiten el establecimiento y desarrollo de actividades sectoriales, es decir, las condiciones que posee un área geográfica concreta para ser utilizada, involucrando la capacidad que tienen quienes la utilizan para aprovecharla y está relacionada con la generación de condiciones de competitividad territorial.

Área de Gestión Territorial (AGT)

Las Áreas de Gestión Territorial (AGT), son las entidades básicas para la organización y el manejo del territorio sobre el que se desea actuar e intervenir y, son la base para la instrumentación de un Programa de Ordenamiento Territorial. Se tratan de áreas homogéneas delimitadas en el territorio, que comparten características físicas, naturales, sociales y económicas y, en las que converge una aptitud para el uso y ocupación del territorio, así como similares sinergias y divergencias sectoriales.

Área Natural Protegida (ANP)

Zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la LGEEPA, de acuerdo con su artículo 3ero, fracción II. Estas áreas deben estar decretadas por el Poder Ejecutivo y pueden ser de carácter federal, estatal o municipal; cuentan con diferentes categorías de protección; y deben contar con un Plan de Manejo que establece la planeación y regulación de las actividades, acciones y lineamientos básicos para su manejo y administración.

Área no urbanizable

Territorio que, por sus características físico-naturales; de protección y valor ambiental o cultural; o de producción agrícola, ganadera, forestal u otra actividad productiva sustentable, no se permite la urbanización y que, de acuerdo con los presentes Lineamientos Simplificados, estará regida por las Unidades de Gestión Ambiental (UGA o Áreas de Gestión Territorial (AGT) actualizadas, a partir de los establecido en el artículo 55 de la LGAHOTDU.

Área o suelo urbano o urbanizado

Todo aquel suelo que cuenta con estructuras edificadas y que cuenta con redes de infraestructura y servicios, por lo que integran el centro de población (Guía Metodológica para la Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urba-

no (Sedatu, Semarnat, GIZ, 2017), y artículo 3ero, fracción III de la LGAHOTDU).

Área urbanizable

Territorio donde se prevé el crecimiento urbano, que es contiguo al área urbanizada del centro de población, que deberá definirse por el PMDU a partir de las tendencias estimadas de crecimiento de población y que también incluye las reservas territoriales; está definida en el artículo tercero, fracción II de la LGAHOTDU

Barrio

Parte del núcleo urbano relativamente homogéneo, con límites más o menos imprecisos que constituye una unidad básica en la percepción de la vida urbana. Los barrios pueden estar habitados por grupos sociales con características afines y son un escalón intermedio entre la ciudad y el individuo. Los barrios reflejan fácilmente las características y modos de vida de sus pobladores y proporcionan a sus vecinos identidad y puntos de referencia dentro de la población. En cierto sentido, están vinculados con la noción de territorialidad. Constituyen lugares de vida, de actividades, de relaciones y de construcción de unas señas de identidad colectiva. Además poseen un nombre que les confiere una presencia diferenciada en la ciudad. (...) En él se distingue un núcleo donde las peculiares relaciones sociales se manifiestan de modo acusado, para irse difuminando en los bordes o intersticios donde se solapan influencias de los barrios contiguos. (...) Espacio que el individuo perfectamente conoce y practica; el que percibe como propio y familiar y que evoca cuando habla de su barrio. La definición comporta otra dimensión de lo geográfico: la de la imagen del barrio según los que lo habitan (Zoido Naranjo, Diccionario de Geografía Urbana, urbanismo y Ordenación del Territorio. Barcelona, Ariel. 2000).

Zona urbanizada de una ciudad o poblado sin una división legal; sus límites los estableció la costumbre y el tiempo, está dotado de identidad y características propias (Inegi, 2007).

Bordes

Áreas situadas en el perímetro de los núcleos urbanos, de morfología imprecisa y mutante; normalmente son espacios con diversas dinámicas constructivas; de acuerdo con Kevin Lynch (1960, se conciben como elementos lineales que separan o dividen dos espacios diferentes en términos físico y sociales (Zoido, de la Vega, Morales, Mas y Lois, 2000).

Cambio climático

Cambio en el clima, atribuible directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad climática natural observada durante períodos de tiempo comparables (Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).

Caminos

También conocidos como sendas, son cauces o vías peatonales o vehiculares que conforman trayectos entre dos puntos de la ciudad y que establecen un recorrido sensorial en ella (Mejías Cubero, 2009). El término fue acuñado por Kevin Lynch (1960), como parte de los elementos que definen la imagen de la ciudad, en tanto su percepción y legibilidad visual; especialmente los caminos se concibieron como elementos lineales que sigue el observador para desplazarse por el núcleo urbano, su función es conectar los elementos de la imagen urbana (Zoido, de la Vega, Morales, Mas y Lois, 2000).

Ciudad compacta

Ciudad densa, con mezcla de usos que promueven la actividad económica e incentivan recorridos cortos para el desarrollo de las labores cotidianas de los ciudadanos, con alta dependencia del transporte público. Aprovechando al máximo el espacio existente. (ONU-Hábitat).

Coefficiente de Ocupación del Suelo

Factor que, multiplicado por el área total de un lote o predio, determina la máxima superficie de desplante edificable del mismo; excluyendo de su cuantificación las áreas ocupadas por sótanos (artículo 4to, fracción XXXII del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes).

Coefficiente de Utilización del Suelo

Factor que, multiplicado por el área total de un lote o predio, determina la máxima superficie construida que puede tener una edificación, en un lote o predio determinado; excluyendo de su cuantificación las áreas ocupadas por sótanos (artículo 4to, fracción XXXIII del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes).

Densidad

La densidad se refiere a la relación entre un espacio determinado y el número de personas o viviendas que lo habitan, es el resultado de la división entre el número de habitantes entre kilómetros cuadrados (Glosario de términos, Inegi). Tanto para población como para vivienda se puede hacer referencia a la densidad bruta o neta de acuerdo con la superficie de terreno considerada, el área urbana total o únicamente el suelo destinado a vivienda, respectivamente.

Desigualdad sistémica

Desequilibrio en la oferta productiva que facilita el acceso al consumo pero no a los ingresos, con lo que afecta a la estructura distributiva, la que requiere de un sistema financiero que tiende hacia los límites de viabilidad del proceso concentrador. (Roberto Sanzón Mizrahi, "De la desigualdad a la inestabilidad sistémica", Bitácora).

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-Hábitat, Febrero 24, 2020). Sus componentes son:

1. Una ciudad/asentamiento humano libre de discriminación por motivos de género, edad, estado de salud, ingresos, nacionalidad, origen étnico, condición migratoria u orientación política, religiosa o sexual.
2. Una ciudad/asentamiento humano de igualdad de género, que adopte todas las medidas necesarias para combatir la discriminación en todas sus formas.
3. Una ciudad/asentamiento humano de ciudadanía inclusiva en el que todas las personas que la habitan (permanentes o temporales) sean consideradas ciudadanas y se les trate con igualdad.
4. Una ciudad/asentamiento humano con una mayor participación política en la definición, ejecución, seguimiento y formulación de presupuestos de las políticas urbanas y la ordenación del territorio con el fin de reforzar la transparencia, la eficacia y la inclusión de la diversidad de los habitantes y de sus organizaciones.
5. Una ciudad/asentamiento humano que cumpla sus funciones sociales, es decir, que garantice el acceso equitativo y asequible de todas las personas a la vivienda, los bienes, los servicios y las oportunidades urbanas, en particular para las mujeres, los grupos marginados y las personas con necesidades especiales.
6. Una ciudad/asentamiento humano con economías diversas e inclusivas que salvaguarde y asegure el acceso a medios de vida seguros y trabajo formal para todos sus residentes.
7. Una ciudad/asentamiento humano sostenible con vínculos urbanos rurales inclusivos que beneficie a las personas de escasos recursos, tanto en zonas rurales como urbanas, y asegure la soberanía alimentaria.

Derecho a la vivienda

Toda persona tiene derecho a la vivienda. Una vivienda adecuada, como parte de un nivel de vida adecuado, es fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales. No debe entenderse como limitada solamente a una vivienda básica. En lugar de ello, los Estados deben promover los entornos apropiados para hacer realidad este derecho (incluyendo hacer frente a las amenazas inmediatas a la vivienda), el desarrollo de políticas y prácticas para responder a las necesidades de vivienda a largo plazo por los cambios poblacionales, y la regulación de la provisión de vivienda por parte del sector privado (Red-DESC, El Derecho a la vivienda).

En su observación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CDESC), proporciona una guía detallada a los Estados con respecto a sus obligaciones de respetar, proteger y realizar el derecho a una vivienda adecuada. El Comité también resalta que el derecho incluye las siguientes siete características esenciales e interrelacionadas: 1) seguridad jurídica de la tenencia; 2) disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; 3) asequibilidad; 4) accesibilidad; 5) ubicación; y 6) adecuación cultural.

Enfoque de derechos humanos

El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que, desde el punto de vista normativo, está basado en las normas internacionales de derechos humanos y, desde el punto de vista operacional, está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo (Fondo de Población de las Naciones Unidas, FPNU).

Equipamiento urbano

El conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los Servicios Urbanos para desarrollar actividades económicas, sociales, culturales, deportivas, educativas, de traslado y de abasto (artículo 3ero, fracción XVII de la LGAHOTDU).

Espacio público

Áreas, espacios abiertos o predios de los asentamientos humanos destinados al uso, disfrute o aprovechamiento colectivo, de acceso generalizado y libre tránsito (artículo 3ero, fracción XVIII de la LGAHOTDU).

Estructura urbana

Conjunto de componentes que actúan interrelacionados (suelo, vialidad, transporte, vivienda, equipamiento urbano, infraestructura, imagen urbana, medio ambiente) y que constituyen la ciudad (Plan

Parcial de Desarrollo Urbano para el Canal de la Cortadura, Tampico, Tamaulipas, Centro de Estudios de Urbanismo y Arquitectura S.A. de C.V. Fecha de consulta: febrero de 2018).

Financiamiento urbano

Son los medios y mecanismos de obtención de recursos económicos con que cuentan los gobiernos locales, para la prestación de los servicios urbanos y/o la realización de obra pública para la habilitación, mantenimiento, mejoramiento y ampliación de las zonas urbanas.

Función social del suelo

Uso efectivo y responsable del suelo, es decir, armonizar la propiedad privada con el interés social. Esto implica en la práctica otorgarle al Estado herramientas para regular el derecho a la propiedad privada, y para que el acceso al suelo no esté determinado únicamente por el mercado inmobiliario (XXV Asamblea de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina y el Caribe (Minurvi), 2016).

Grupos homogéneos

Los participantes en las herramientas de investigación cualitativas-participativas de carácter grupal deben contar con valores, estatus social, ciclo de vida y motivos (variables psicográficas) similares que les permitan sentirse cómodos expresando sus experiencias e intereses. Asimismo, estas variables permiten asegurar que ciertas necesidades y comportamientos están asociadas a cierto grupo poblacional. De esta manera, los grupos homogéneos se definen como grupos de personas seleccionadas con base en un grupo de criterios demográficos específicos que pudieran compartir variables psicográficas específicas (Health DATA, UCLA).

Gentrificación

Es el proceso mediante el cual la población original de un sector o barrio, generalmente céntrico y popular, es progresivamente desplazada por otra de un nivel adquisitivo mayor. ("¿Cómo se define gentrificación?", Estandarte, febrero 2020, Fundéu BBVA).

Es usualmente definida como reestructuración espacial de una determinada área urbana, lo cual implica el desplazamiento de los residentes de bajos ingresos que habían vivido en estos espacios (Glass, 1964; Clark, 2005).

Gestión Integral de Riesgo de Desastre (GIRD)

El conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción que involucra a los tres órdenes de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la implementación de políticas públicas, estrategias y pro-

cedimientos que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de Resiliencia o resistencia de la sociedad. Comprende la identificación de los riesgos y, en su caso, su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción (artículo 3ero, fracción XXI de la LGAHOTDU).

Hitos

Punto de referencia que contribuye a la percepción de la ciudad, por lo que normalmente son edificaciones o elementos naturales que destacan por su forma, tamaño o altura, como acentos de las ciudades o en partes de éstas y que sirven como elementos de orientación, estímulo visual y caracterización simbólica dentro del espacio urbano (Plan Maestro de la Habana, 2007). El término fue acuñado por Kevin Lynch (1960), como parte de los elementos que definen la imagen de la ciudad, en tanto su percepción y legibilidad visual; especialmente los hitos se concibieron como elementos físicos definidos externos al observador (Zoido, de la Vega, Morales, Mas y Lois, 2000).

Imagen urbana

Resultado del conjunto de percepciones producidas por las características específicas arquitectónicas, urbanísticas y socioeconómicas de una localidad, más las originadas por los ocupantes de ese ámbito físico territorial, en el desarrollo de sus actividades habituales, en función de las pautas de conducta que los motiva. Tanto la forma y aspectos de la traza humana, tipo de antigüedad de las construcciones, así como las particularidades de barrios, calles, edificios o sectores y elementos históricos y artísticos de una localidad, son elementos entre otros, que dan una visión general parcial de sus características (artículo 2ndo, fracción X de la Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco).

Este término también se utiliza para traducir el libro "La Imagen de la Ciudad", escrito por Kevin Lynch en 1960⁶⁷, donde se definen los elementos nodo, senda, distrito, borde e hito para caracterizar la percepción de los habitantes de su ciudad.

Infraestructura urbana

Los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los Centros de Población, incluyendo aquellas relativas a las telecomunicaciones y radiodifusión (artículo 3ero, fracción XXII de la LGAHOTDU).

Metodologías de investigación cualitativa

La metodología se refiere al modo en que enfocamos los problemas y buscamos las respuestas; la metodología cualitativa busca entender los fenómenos sociales desde la perspectiva de los actores que viven,

protagonizan o experimentan dichos fenómenos. La investigación cualitativa es inductiva (los conceptos se desarrollan a partir de los datos recopilados) y se enfoca no sólo en los individuos sino en el contexto que habitan. Asimismo, los estudios cualitativos requieren que los investigadores aparten sus propias creencias para valorar las opiniones y acciones de los participantes, además de reconocer el efecto de su labor sobre los entornos estudiados y los participantes.

La metodología cualitativa es pertinente para estudios que buscan recolectar datos descriptivos, que no están guiados por hipótesis rígidas, sino que son más bien exploratorios, flexibles, y que tienen por objetivo conocer el contexto de los individuos para entender los hechos sociales desde sus perspectivas (CIDE, Introducción a los Métodos Cualitativos: Técnicas de Recolección de Datos, 2019).

Mitigación

Aplicación de políticas y acciones destinadas a reducir las emisiones de las fuentes, o mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero. (artículo 3ero, fracción XXVI de la Ley General de Cambio Climático).

Movilidad

Capacidad, facilidad y eficiencia de tránsito o desplazamiento de las personas y bienes en el territorio, priorizando la accesibilidad universal, así como la sustentabilidad de la misma (artículo 3ero, fracción XXV de la LGAHOTDU).

Necesidades

Este término se aborda a partir de lo que se establece en el artículo "Una teoría sobre la motivación humana", escrito por Abraham Maslow en 1943⁶⁸, donde se jerarquizan las necesidades humanas en una pirámide con cinco niveles; las necesidades identificadas, de la base de a la punta son:

- Fisiológicas: Necesidades relacionadas con la supervivencia y el mantenimiento del funcionamiento correcto del cuerpo; por ejemplo, respirar, alimentarse, hidratarse, dormir, etc.
- De seguridad: Necesidades de búsqueda de protección que permita asegurar que las necesidades fisiológicas estén cubiertas; por ejemplo, seguridad física, salud, vivienda y recursos en general.
- De afiliación: Necesidades relacionadas con el ser social, la pertenencia a un grupo y la aceptación por parte de los semejantes; por ejemplo, amistad, intimidad, dar y recibir estima y afecto, etc.
- De reconocimiento o estima: Necesidades relacionadas con el respeto a uno mismo y el respeto de los demás; por ejemplo, autoestima,

⁶⁷ Publicado con el título original "The Image of the City" por el Massachusetts Institute of Technology Press (MIT Press).

⁶⁸ Publicado con el título original "A Theory of Human Motivation" en la revista Psychological Review.

confianza en sí mismo, independencia, éxito, estatus, etc.

- De autorrealización: Necesidades relacionadas con encontrar y lograr el sentido de la vida para cada individuo, definiendo su motivación de crecimiento y necesidad de ser.

Necesidades diferenciadas

Las necesidades y experiencias diferenciadas considerarán dos elementos: por un lado, una forma de analizar la realidad y, por el otro, una guía de acción. Esto implica la comprensión de la realidad que permite hacer visible las diferentes formas de vivir las ciudades y el acceso o limitaciones a determinados beneficios urbanos de aquellos grupos o personas consideradas diferentes por una mayoría o por un grupo hegemónico; y tomar en cuenta dicho análisis para generar las condiciones desde el territorio, que permitan el acceso de todos y todas a dichos beneficios urbanos.

Nodos

Confluencia y concentración de personas y de actividades económicas, políticas, recreativas y de tránsito en el espacio público urbano, normalmente en una intersección de sendas (Mejías Cubero, 2009).

Participación ciudadana

Conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México).

Perspectiva de género

Se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género (Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres).

Plusvalía

Aumento que ha experimentado en su valor un objeto o cosa, por motivos extrínsecos a ellos (Diccionario de términos económicos). Por ejemplo aumento del valor de un bien inmueble, por circunstancias ajenas e independientes de cualquier mejora realizada en él.

Plusvalía urbana

Incremento de valor del suelo urbano atribuible al esfuerzo de la comunidad, que es capitalizado por los dueños de los predios ("Recuperación de plusvalías en América Latina". M. Smolka y F. Furtado. LILP).

Poner en el centro a la persona

Como criterio de política pública territorial implica el reconocimiento de que la gestión territorial y urbana impacta directamente en la vida de las personas, a través del acceso que tienen diferentes grupos sociales a lugares de empleo, equipamientos y servicios; en la comodidad de uso de estos y en la necesidad (y costo) de transporte para acceder a ello.

Este principio implica transformar las prioridades de la planeación urbana, de las actividades económicas, remuneradas y funcionales, a la experiencia cotidiana de las personas, visibilizando el trabajo no remunerado que permite el funcionamiento de la vida urbana y reconociendo las diferencias de experiencias y necesidades (edad, sexo, capacidades físicas, las personas dependientes a cargo, el acceso a empleo formal/informal, ingresos, etc.), así como las diferentes actividades que realizan todos los días.

Regiones Prioritarias de Conservación (RPC)

Las Regiones Prioritarias para la Conservación de la Biodiversidad están definidas por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) como áreas, cuyas características físicas y bióticas favorecen condiciones particularmente importantes desde el punto de vista de la biodiversidad en diferentes ámbitos ecológicos. Hay cuatro tipos: terrestres, hidrológicas, marinas y las Áreas de Importancia para la Conservación de las Aves (AICAS) (Conabio, 2017).

Sistema de Información Territorial y Urbano (SITU)

Sistema de información operado por la Sedatu que organizará, actualizará y difundirá la información e indicadores sobre el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, estará disponible para su consulta en medio electrónicos y se complementará con la información de otros registros e inventarios sobre el territorio (artículo 97 de la LGAHOTDU).

Sitios Ramsar

Los Humedales de Importancia Internacional, mejor conocidos como sitios Ramsar en honor a la ciudad iraní homónima donde se encuentran los humedales más importantes del planeta. En 1971, se celebró la convención Ramsar que dio lugar a criterios para designar humedales de esta importancia debido a su riqueza biológica y a que sirve como refugio estacional de aves acuáticas migratorias (Ramsar, 2019).

Sostenibilidad

Visión compartida, holística y a largo plazo que los países han acordado como el mejor camino para mejorar la vida de las personas en todo el mundo. El desarrollo sostenible promueve la prosperidad y las oportunidades económicas, un mayor bienestar social y la protección del medio ambiente, transformándonos en una sociedad más justa y equitativa, con el objetivo de prosperar en el presente, pero sin comprometer los recursos del futuro (ONU, 2017 Fragmento obtenido de: UN and SDGs: A Handbook for Youth).

Suelo artificializado

Todo aquel suelo que ha sufrido alguna modificación derivada de las actividades humanas, por lo que ha perdido mayoritariamente la capacidad de sustentación de la masa vegetal, por lo que no incluye los suelos agrícolas (Guía Metodológica para la Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano (Sedatu, Semarnat, GIZ, 2017)). Este suelo no incluye las áreas rurales (agrícola o ganadero), a pesar de que sufrieron alteraciones de las actividades urbanas ya que cuentan con la capacidad de sustentar masa vegetal.

Suelo no artificializado

Todo aquel suelo rural (agrícola o ganadero) que no ha sufrido alguna modificación derivada de las actividades humanas, por lo que ha perdido mayoritariamente la capacidad de sustentación de la masa vegetal, por lo que no incluye los suelos agrícolas (Guía Metodológica para la Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano (Sedatu, Semarnat, GIZ, 2017)).

Unidad de Gestión Ambiental (UGA)

Unidad mínima del territorio a la que se asignan determinados lineamientos y estrategias ecológicas y que están determinados en los Programas de Ordenamiento Ecológico (artículo 3ero, fracción XXVII del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico).

Uso de suelo

Fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamientos humano, de acuerdo con el artículo 3ero, fracción XXXVI de la LGAHOTDU.

Vivienda adecuada

El término significa disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad, iluminación, calefacción y ventilación suficientes. Una infraestructura básica que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud; todo ello a

un costo razonable para que todos tengan acceso a esa garantía. El derecho a una vivienda adecuada se ha reconocido como uno de los componentes importantes del derecho a un nivel de vida adecuado (Hábitat para la Humanidad, México, A.C.).

Zonas de riesgo

Superficies de suelo de un municipio, identificadas como tales por un Atlas de Riesgos, ya que por su ubicación representan peligro, debido a factores antropogénicos o naturales, que pueden causar perjuicios a las personas y sus bienes (artículo 5to, fracción LV Ter de la Ley para el Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas).

Zonificación

La determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las Reservas, Usos de suelo y Destinos, así como la delimitación de las áreas de Crecimiento, Conservación, consolidación y Mejoramiento (artículo 3ero, fracción XXXVIII de la LGAHOTDU).

Zonificación primaria

Definida por la LGAHOTDU en el artículo tercero, fracción XXXIX como la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las Áreas Urbanizadas y Áreas Urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias.

Zonificación secundaria

Definida por la LGAHOTDU en el artículo tercero, fracción XL como la determinación de los Usos de suelo en un Espacio Edificable y no edificable, así como la definición de los Destinos específicos.

ANEXO II. MAPEO DE DERECHOS HUMANOS-ELEMENTOS URBANOS, RECONOCIDOS EN LA CARTA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Art.	Contenido	ELEMENTOS URBANOS					ELEMENTOS DEL CONTINUO URBANO	
		Espacio público	Equipamiento	Infraestructura	Servicios básicos	Vivienda	Interrelación sostenible urbano-rural	Ciudad Región Sistemas Alimentarios
Art.3	Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.							
Art. 18	Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión ; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado , por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.							
Art. 19	Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión ; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.							
Art. 20	1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.							
Art. 25	1.Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios;							
Art. 26	1.Toda persona tiene derecho a la educación.							
Art. 27	1. Toda persona tiene derecho a formar parte libremente en la vida cultural de la comunidad , a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.							

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Artículo	Contenido	ELEMENTOS URBANOS					ELEMENTOS DEL CONTINUO URBANO	
		Espacio público	Equipamiento	Infraestructura	Servicios básicos	Vivienda	Interrelación sostenible urbano-rural	Ciudad Región Sistemas Alimentarios
Art. 9	1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales . Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias.							
Art. 12	1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia .							
Art. 18	1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado , mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.							
Art. 19	2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión ; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección .							
Art. 24	1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado .							
Art. 25	a. Participar en la dirección de los asuntos públicos , directamente o por medio de representantes libremente elegidos;							

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Artículo	Contenido	ELEMENTOS URBANOS					ELEMENTOS RURALES	
		Espacio público	Equipamiento	Infraestructura	Servicios básicos	Vivienda	Interrelación sostenible urbano-rural	Ciudad Región Sistemas Alimentarios
Art. 1	2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales , sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.							
Art. 3	Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.							
Art.11	1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia							
	2. Los Estados Parte en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.							

Art. 12	<p>2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Parte en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:</p> <p>a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;</p> <p>b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;</p> <p>c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;</p> <p>d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.</p>							
Art. 13	<p>1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación.</p>							
Art. 15	<p>1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:</p> <p>a) Participar en la vida cultural;</p> <p>b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;</p> <p>c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.</p>							



ANEXO IV. FUENTES DE INFORMACIÓN CUANTITATIVA-ESTADÍSTICA

A continuación se presenta un listado de algunas fuentes de información donde es posible descargar las variables a las que se refieren los presentes Lineamientos Simplificados.

TABLA, FUENTES DE INFORMACIÓN CUANTITATIVA-ESTADÍSTICA

Tema	Variable	Fuente
Equipamiento	Educación	Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (Servicios educativos)
		Secretaría de Educación Pública y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2013) Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial 2013, Atlas Educativo. Fecha de consulta mayo de 2020, de la SEP y INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/sistemas/mapa/atlas/ (Preescolar, primaria, secundaria, CAM y otros centros de trabajo)
	Asistencia social	"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (Asistencia social)"
	Abasto	"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (NOTA: Se ubican por locales y no el polígono de las centrales de abasto)"
		"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019) Topografía – Carta Topográfica 1:20 000. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/temas/topografia/default.html#Descargas (Instalación diversa: central de abasto)"
	Comercio	"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (NOTA: Se identifica por local el comercio)"
		"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019) Topografía – Carta Topográfica 1:20 000. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/temas/topografia/default.html#Descargas (Instalación diversa: mercado y centro comercial)"
	Salud	"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (Servicios de salud)"
		"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019) Topografía – Carta Topográfica 1:20 000. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/temas/topografia/default.html#Descargas (Servicio Médico: hospital, centro de salud y centro de rehabilitación)"
	Comunicación	"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (Agencias de correo directo, Servicios postales y Telecomunicaciones)"
	Transporte	"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (Transporte, correos y almacenamiento)"
	Recreación	"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019) Topografía – Carta Topográfica 1:20 000. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/temas/topografia/default.html#Descargas (Instalación recreativa y deportiva)"
	Cultura	"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019) Topografía – Carta Topográfica 1:20 000. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/temas/topografia/default.html#Descargas (Edificación cultural: auditorio, casa de la cultura, museo y teatro)"
		"Secretaría de cultura (2018). Espacios Culturales - Directorio - Casas y Centros Culturales. Fecha de consulta mayo de 2020, de Datos Abiertos. Sitio Digital: https://datos.gob.mx/busca/dataset?organization=cultura (Posee datos de: Bibliotecas públicas de la Red Nacional de Bibliotecas, que posee la base de datos del SIC, con adscripción, tipo de propiedad, domicilio y ubicación geográfica. Teatros, que posee la base de datos del SIC, con adscripción, tipo de propiedad, temática, domicilio y ubicación geográfica. Entre otros como: auditorios, museos, centros culturales, etc. Además cuenta con un listado completo de todos los estados, municipios y localidades del país que poseen al menos un museo de acuerdo con la base de datos del SIC-RENIC, se acompaña de la estadística básica de población (Censo 2010), la cantidad de habitantes que hay por museo, porcentaje de museos que posee. Disponibilidad de la información: pública)."
	Deporte	"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019) Topografía – Carta Topográfica 1:20 000. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/temas/topografia/default.html#Descargas (Instalación recreativa y deportiva)"
Áreas verdes y espacio público	Servicios urbanos	"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (Administración de cementerios, impartición de justicia y mantenimiento de la seguridad y el orden público, Recolección de residuos no peligrosos por el sector públicos y Comercio al por menor de combustibles)"
		"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019) Topografía – Carta Topográfica 1:20 000. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/temas/topografia/default.html#Descargas (Cementerio e instalación de servicios: central de bomberos, policía y reclusorio)"
	Administración pública	"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales)"
		"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019) Topografía – Carta Topográfica 1:20 000. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/temas/topografia/default.html#Descargas (Edificio público: congreso, palacio de gobierno y palacio de justicia)"
Áreas verdes y espacio público	Espacio público	"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019) Topografía – Carta Topográfica 1:20 000. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/temas/topografia/default.html#Descargas (Área pública)"

Zonas de riesgo e infraestructuras riesgosas	Zonas de riesgo geológicas	"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2002) Conjunto de datos vectoriales Geológicos, Continuo Nacional. Fallas fracturas. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825267605 (Fallas fracturas)"
		"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011) Inventario nacional de fenómenos geológicos, Escala 1:250 000. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825004662 (Sismo, Aparato Volcánico, Tipo de erupción, Inundación, Erosión Costera, Movimiento en Masa, Subsistencia y Colapso)"
	Zonas inundables	"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019) Topografía – Carta Topográfica 1:20 000. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/temas/topografia/default.html#Descargas (Terreno sujeto a inundación)"
	Estaciones de hidrocarburos	"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (Comercio al por menor de combustibles)"
	Plantas generadoras	"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019) Topografía – Carta Topográfica 1:20 000. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/temas/topografia/default.html#Descargas (Plantas generadoras)"
	Líneas de transmisión eléctrica	"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019) Topografía – Carta Topográfica 1:20 000. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/temas/topografia/default.html#Descargas (línea de transmisión)"
Imágenes satelitales	Imágenes de alta resolución	Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2009-2016) Imágenes de alta resolución. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/temas/imagenes/imgAR/
	LANDSAT	Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011-2013) LANDSAT. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/temas/imagenes/imgLANDSAT/
	RAPIDEYE	Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010-2012) LANDSAT. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/temas/imagenes/imgRAPIDEYE/
	Fotografía aérea	Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (1976-1994) Fotografía aérea. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/temas/imagenes/fotoaerea/areahistorica/default.html#Descargas
	Espaciomapas	Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (1995-2009) Espaciomapas. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/temas/imagenes/espaciomapa/
	Ortoimágenes	Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (1985-2011) Espaciomapas. Fecha de consulta abril de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/temas/imagenes/ortoimagenes/default.html#Descargas
Estructura vial		Instituto Mexicano del Transporte. (2019). Red nacional de caminos. Fecha de consulta abril 2020, de Instituto Mexicano del Transporte. Sitio web: http://189.254.204.50:83/
		"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). Red Nacional de Caminos RNC. Fecha de consulta mayo de 2020, de INEGI. Sitio Digital: https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463674641 (Carreteras, terracerías, brechas y principales vialidades en las áreas urbanas)"
Distribución territorial de la población		"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010) Censo de población y vivienda 2010. Fecha de consulta abril 2020, de INEGI. Sitio web: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/ (Nacional, estatal, municipal, localidad, AGEB rural, AGEB urbano y manzana)"
Características del entorno urbano	Entorno urbano	"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2014) Características de las localidades y del entorno urbano 2014. Fecha de consulta abril 2020, de INEGI. Sitio web: https://www.inegi.org.mx/programas/cleu/2014/default.html?init=2 (Tipo de localidad, Número de viviendas, Transporte público, Actividad económica, Aspectos sociales, Agua entubada, Saneamiento, Alumbrado público, Equipamiento y Abasto y servicios)"
		"Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2014) Características de las localidades y del entorno urbano 2014. Fecha de consulta abril 2020, de INEGI. Sitio web: https://www.inegi.org.mx/programas/cleu/2014/default.html?init=2 (Clase de vialidad, Clase de rasgo, Restricción del paso a peatones, Restricción del paso a automóviles, Recubrimiento de la calle, Letrero con nombre de la calle, Alumbrado público, Teléfono público, Banqueta, Guarnición, Árboles o palmeras, Rampa para silla de ruedas, Puesto semifijo y Puesto ambulante)"
Actividades primarias	Minería	"INEGI. (2020). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Mayo de 2020, de INEGI Sitio web: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (La información se encuentra en la capa Minería)"
	Agricultura	"INEGI. (2020). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Mayo de 2020, de INEGI Sitio web: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (La información se encuentra en la capa Agricultura, cría, explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza, en Agricultura)"
	Ganadería	"INEGI. (2020). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Mayo de 2020, de INEGI Sitio web: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (La información se encuentra en la capa Agricultura, cría, explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza, en Cría y explotación de animales)"
	Pesca	"INEGI. (2020). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Mayo de 2020, de INEGI Sitio web: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (La información se encuentra en la capa Agricultura, cría, explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza, en Pesca, caza y captura)"
	Explotación forestal	"INEGI. (2020). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Mayo de 2020, de INEGI Sitio web: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (La información se encuentra en la capa Agricultura, cría, explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza, en Aprovechamiento forestal)"

Equipamiento e infraestructura regional	Educación superior	"INEGI. (2020). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Mayo de 2020, de INEGI Sitio web: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (La información se encuentra en la capa Escuelas de educación superior del sector público y privado)"
	Espectáculos deportivos	"INEGI. (2020). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Mayo de 2020, de INEGI Sitio web: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (La información se encuentra en la capa de servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos)"
	Hospital General	"INEGI. (2020). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Mayo de 2020, de INEGI Sitio web: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (La información se encuentra en la capa Hospitales generales del sector público y privado)"
	Aeropuerto	"INEGI. (2020). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Mayo de 2020, de INEGI Sitio web: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (La información se encuentra en la capa Servicios relacionados con el transporte aéreo en Administración de aeropuertos y helipuertos)"
	Central de autobuses	"INEGI. (2020). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Mayo de 2020, de INEGI Sitio web: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (La información se encuentra en la capa Servicios relacionados con el transporte por carretera en Servicios de administración de centrales camióneras)"
	Estación de ferrocarril	"INEGI. (2020). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Mayo de 2020, de INEGI Sitio web: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (La información se encuentra en la capa Servicios relacionados con el transporte de ferrocarril)"
	Central de abastos	"INEGI. (2020). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Mayo de 2020, de INEGI Sitio web: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/ (La información se encuentra en la capa de Comercios al por mayor)"
Zonas de alta importancia ambiental fuera de las ciudades		Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. (2016). Sistema de Información Geográfica de las Áreas Naturales Protegidas. abril 2020, de CONANP Sitio web: https://www.gob.mx/conanp/acciones-y-programas/sistema-de-informacion-geografica-de-las-areas-naturales-protegidas Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. (2018). Subsistema de Información. Abril de 2020, de Gobierno de México Sitio web: https://simec.conanp.gob.mx/informacion.php

Fuente: Elaboración con base en el Comité Técnico Especializado de Información sobre Desarrollo Regional y Urbano, Inegi, 2020.

ANEXO V. CRITERIOS PARA GENERAR RELACIONES ENTRE LAS DIMENSIONES DE LA DINÁMICA POBLACIONAL DEL ANÁLISIS DE LOS BARRIOS

La aplicación de un enfoque poblacional consiste en el análisis de las interacciones que existen entre las características de una población (tamaño, crecimiento, estructura, distribución y movilidad) con las

dinámicas ambientales, sociales y económicas que tocan como responsabilidad de un municipio planear y atender en el territorio.

A continuación se presentan algunos criterios ejemplo que se podrán utilizar para caracterizar dicha dinámica. Los criterios se marcan de acuerdo con el aumento o la disminución de las variables; se recomienda que se utilice como punto de referencia la información histórica de dichas variables en el municipio o se compare con la región, Zona Metropolitana o entidad federativa.

TABLA. CRITERIOS DE VOLUMEN DE POBLACIÓN

Demográfica	Ambiental	Social	Económica
Volumen	Cantidad de población que demandan ambiente natural y construido, servicios sociales y oportunidades económicas.		
Alto	<ul style="list-style-type: none"> Presión sobre fuentes y recursos naturales Mayor congestión y contaminación ambiental Mayor demanda de infraestructura y servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de la demanda de servicios sociales Presión sobre la calidad de servicios sociales 	<ul style="list-style-type: none"> Mayor demanda de oportunidades económicas Presión sobre fuentes de empleo
Bajo	<ul style="list-style-type: none"> Mayor costo per cápita de provisión de servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> Dificultad de sostener servicios sociales 	<ul style="list-style-type: none"> Déficit de mano de obra para actividades económicas

TABLA. **CRITERIOS DE CRECIMIENTO DE POBLACIÓN**

Demográfica	Ambiental	Social	Económica
Crecimiento	Cantidad de población futura que demandará ambiente natural y construido, servicios sociales y oportunidades económicas.		
Alto	<ul style="list-style-type: none"> • Presión sobre recursos naturales • Mayor demanda futura de suelo para vivienda • Mayor demanda futura de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Presión sobre servicios sociales • Presión sobre servicios de salud sexual y reproductiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Menores niveles de ahorro e inversión productiva • Presión sobre fuentes de empleo

TABLA. **CRITERIOS DE ESTRUCTURA POBLACIONAL**

Demográfica	Ambiental	Social	Económica
Estructura	Hombres y mujeres por grupos de edad, etnia y condición social con demandas actuales y futuras.		
Alta proporción de población joven	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor demanda de suelo para servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Demanda de infraestructura social • Demanda de servicios sociales para adolescentes y jóvenes 	<ul style="list-style-type: none"> • Demanda de fuentes de empleo • Inversión en el capital social joven para aprovechar bono demográfico • Servicio para el desarrollo de capacidades técnico-profesional
Alta proporción de mujeres en edad fértil	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor demanda de suelo para construcción de vivienda familiar 	<ul style="list-style-type: none"> • Demanda de servicios de salud reproductiva • Demanda de servicios de protección y justicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidades de formación técnico-profesional • Demanda de servicios compensatorios para facilitar la participación laboral de la mujer
Alta proporción de población adulta mayor	<ul style="list-style-type: none"> • Presión sobre disponibilidad de suelo para infraestructura orientada a adultos mayores 	<ul style="list-style-type: none"> • Demanda de Servicios sociales para adultos mayores 	<ul style="list-style-type: none"> • Presión sobre el sistema de pensiones • Oferta de puestos de trabajo apropiados
Existencia de población indígena	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor demanda de suelo rural 	<ul style="list-style-type: none"> • Demanda de servicios sociales culturalmente sensibles 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos suficientes para grupos indígenas • Oportunidades de formación técnico-profesional

TABLA. **CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN**

Demográfica	Ambiental	Social	Económica
Distribución territorial de la población	Lugar del municipio donde la población reside.		
Alta concentración urbana	<ul style="list-style-type: none">• Presión sobre el medio ambiente• Mayor demanda de suelo urbano• Congestión y deterioro ambiental• Necesidad de incrementar densidad y mixtura	<ul style="list-style-type: none">• Problemas de hacinamiento familiar• Presión sobre servicios sociales	<ul style="list-style-type: none">• Mayor demanda de fuentes de empleo• Necesidades de formación técnico-profesional
Despoblamiento rural	<ul style="list-style-type: none">• Subutilización de la infraestructura pública instalada	<ul style="list-style-type: none">• Pérdida de cohesión social y participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none">• Falta de mano de obra rural• Menor capacidad para la producción agropecuaria• Limitada seguridad alimentaria

(



**GOBIERNO DE
MÉXICO**

DESARROLLO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO