

# LINEAMIENTOS SIMPLIFICADOS

## Guía de Implementación



**GOBIERNO DE  
MÉXICO**

**DESARROLLO TERRITORIAL**

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

# CRÉDITOS

## Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

### **Román Guillermo Meyer Falcón**

Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

### **Daniel Octavio Fajardo Ortiz**

Subsecretario 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**

### **Guadalupe Enguntza Pantaleón**

### **Maira Gabriela Jurado Gutiérrez**

### **Nalleli Marlyn Servianski Rosario**

### **Tahiri Trillanes Salas**

Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda  
Desarrollo de contenido

### **Tahiri Trillanes Salas**

Diseño gráfico

## AGRADECIMIENTOS

### **Mariana Orozco Camacho**

SEDATU, Coordinación General de Desarrollo Metropolitano y Movilidad

### **Anabel Palacios Moreno**

### **Javier Garduño Arredondo**

SEDATU, Unidad de Planeación y Desarrollo Institucional

### **Julio Millán Soberanes**

### **Blanca Márquez Gasca**

SEDATU, Coordinación General de Gestión Integral del Riesgo

### **María Nazareth Sánchez Romero**

SECTUR, Dirección General de Gestión de Destinos

### **Sergio Israel Mendoza Aguirre**

### **Gabriela Niño Archives**

SEMARNAT, Dirección General de Fomento Ambiental, Urbano y Turístico

### **Carla Silvana Renna Bartolozzi**

INFONAVIT, Gerencia de Administración y Regeneración de Vivienda

### **Aldo González**

**Ana Sabrina Martínez**

**Isabel Gutierrez**

ONU Hábitat

**Raúl Romo Viramontes**

CONAPO, Dirección de Poblamiento y Desarrollo Regional Sustentable

**Cecilia Izcapa Treviño**

CENAPRED, Dirección de Análisis y Gestión de Riesgos

**Rafael Cortés Gómez**

INAFED, Coordinación General

# ÍNDICE

|  |            |
|--|------------|
| <b>CRÉDITOS</b>  | <b>2</b>   |
| <b>ÍNDICE</b>  | <b>4</b>   |
| <b>INTRODUCCIÓN</b>  | <b>6</b>   |
| <b>CONTENIDO DE UN PMDU</b>  | <b>9</b>   |
| 2.1 Introducción   | 11         |
| 2.2 Bases jurídicas y marco de planeación  | 13         |
| 2.3 Metodología  | 17         |
| 2.4 Análisis de las personas   | 20         |
| 2.5 Análisis de los barrios  | 24         |
| 2.6 Análisis del continuo  | 33         |
| 2.7 Síntesis   | 42         |
| 2.8 Objetivos  | 46         |
| 2.9 Estrategia   | 50         |
| 2.10 Zonificación  | 59         |
| 2.11 Cartera de proyectos y líneas de acción   | 68         |
| 2.12 Instrumentos y gestión  | 74         |
| 2.13 Gobernanza  | 78         |
| 2.14 Monitoreo   | 82         |
| 2.15 ¿Qué anexos desarrollar?  | 89         |
| <b>FENÓMENOS PARTICULARES</b>  | <b>91</b>  |
| I. Fenómeno de vivienda abandonada   | 91         |
| II. Actividad turística preponderante  | 95         |
| III. ¿Cómo incorporar los derechos de desarrollo?  | 100        |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>  | <b>103</b> |
| <b>ANEXOS</b>  | <b>108</b> |
| I. Glosario de conceptos   | 108        |
| II. Mapeo de Derechos Humanos-elementos urbanos, reconocidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos | 114        |
| III. Cartera de Instrumentos   | 119        |



01

INTRODUCCIÓN

# 01

## INTRODUCCIÓN

Esta Guía de Implementación de los Lineamientos Simplificados para la Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano corresponde a una guía donde se establecen orientaciones para desarrollar cada uno de los apartados de un PMDU, teniendo en consideración el cambio de paradigma promovido por Sedatu y los principios de planeación. Con respecto a la edición anterior, esta Guía de Implementación:

- Establece criterios metodológicos para incluir a las personas, al enfoque de Derechos Humanos y a la perspectiva de género en cada uno de los apartados;
- Presenta matrices y diagramas ejemplo que permitirá una mayor vinculación entre las etapas de análisis y planificación;
- Incorpora las lecciones aprendidas en el ejercicio PUMOT 2020 y las aplica directamente a la implementación de los Lineamientos; y
- Refuerza el tratamiento diferenciado de los municipios de acuerdo con su vocación y problemáticas territoriales específicas.

### 1.1 Estructura

La estructura propuesta en esta Guía de Implementación de los Lineamientos Simplificados es una guía de contenido mínimo necesario para elaborar un PMDU que atiende a un principio de simplificación de la planeación urbana municipal e incorpora una visión en la que las personas están en el centro de la planeación y se promueve un enfoque de Derechos Humanos. Este contenido deberá adecuarse para cumplir con el contenido definido por la legislación local para asegurar su entrada en vigor. La incorporación de estos planteamientos metodológicos en la planeación urbana municipal presenta los siguientes beneficios para los municipios:

- Contar con un instrumento de planeación integral que atienda las necesidades de las personas;
- Promover un desarrollo territorial integrando los asentamientos humanos con la conservación ambiental; y
- Fomentar el crecimiento económico equitativo.

### 1.2 Formato

Considerando que cada municipio tiene características y problemáticas territoriales únicas, el contenido propuesto es flexible y se centra en conciliar la información cuantitativa y cualitativa que permita poner en el centro a la persona. Para simplificar el proceso de planeación urbana municipal con estas características, la propuesta de desarrollo de cada uno de los apartados de un PMDU presentada en esta Guía de Implementación responde las siguientes preguntas:

- ¿Qué se espera del apartado?
- Contenido puntual
- ¿Cómo desarrollar este apartado?
- ¿Cómo incorporar a las personas, el enfoque de Derechos Humanos y la perspectiva de género en su desarrollo?
- ¿Qué cartografía desarrollar?

## 1.3 Temas específicos

El contenido desarrollado de cada uno de los apartados permitirá que se generen estrategias congruentes, coherentes y que pongan en el centro a la persona, atendiendo a las características territoriales que presentan la mayoría de los municipios mexicanos. Sin embargo, desde Sedatu se reconoce que la heterogeneidad en el territorio es la única norma, por lo que los municipios necesitan herramientas específicas para atender estas características particulares; en atención a estas condiciones, el último apartado de la Guía de Implementación corresponde a directrices que se pueden incluir en los diferentes apartados de un PMDU para tres diferentes particularidades:

1. El fenómeno de la vivienda abandonada;
2. La actividad turística predominante; y
3. Los derechos de desarrollo.



02

CONTENIDO DE UN  
PMDU



# 02

## CONTENIDO DE UN PMDU

1. **Introducción**
2. **Bases jurídicas y marco de planeación**
3. **Metodología**
4. **Análisis de las personas**
  - 4.1. Identificación de grupos poblacionales
  - 4.2. Identificación de necesidades, comportamientos, problemáticas y motivaciones de las personas
5. **Análisis de los barrios**
  - 5.1. Identificación de los barrios
  - 5.2. Estructura barrial
    - 5.2.1. Dinámica espacial de los barrios
    - 5.2.2. Dinámica territorial de los barrios
    - 5.2.3. Necesidades y problemáticas de los barrios
  - 5.3. Estructura urbana
    - 5.3.1. Patrón de crecimiento urbano
    - 5.3.2. Usos de suelo
    - 5.3.3. Actividades económicas
    - 5.3.4. Actividades no remuneradas
    - 5.3.5. Movilidad
6. **Análisis del continuo municipal**
  - 6.1. Sistema urbano-rural municipal
  - 6.2. Suelo urbano y artificializado
  - 6.3. Gestión integral de riesgo de desastres
  - 6.4. Vulnerabilidad ante el cambio climático
  - 6.5. Aptitud territorial
  - 6.6. El municipio en la región o metrópolis
7. **Síntesis**
  - 7.1. Causas, problemas y consecuencias
  - 7.2. Escenario tendencial de crecimiento
8. **Objetivos**
9. **Estrategias**
  - 9.1. Transversales
  - 9.2. Temáticas
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. **Cartera de proyectos y líneas de acción**
  - 11.1. Cartera de proyectos
  - 11.2. Líneas de acción
12. **Instrumentos y gestión**

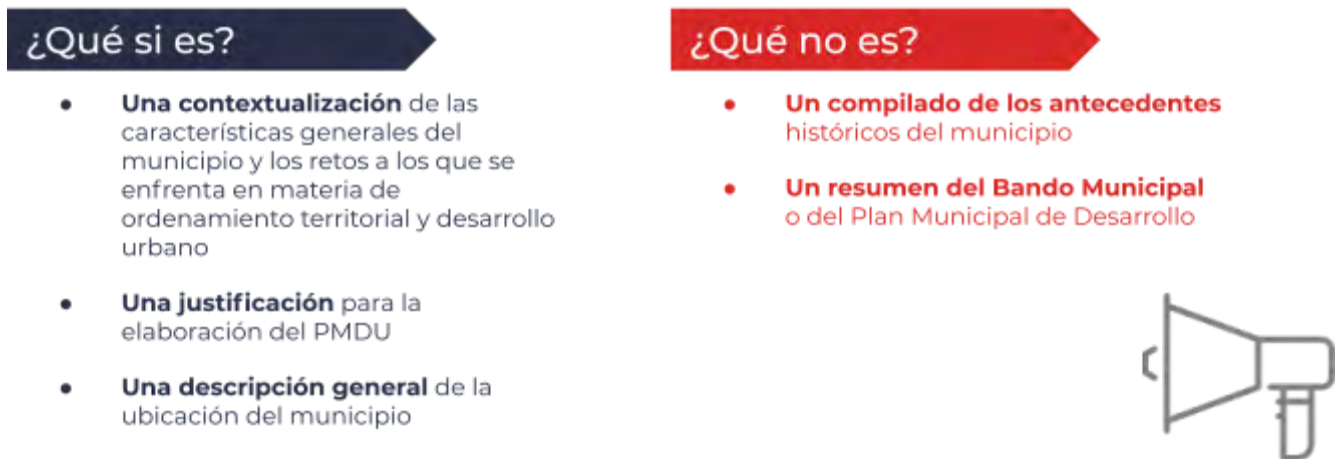
- 12.1. Cartera de instrumentos
- 12.2. Gestión administrativa
- 13. Gobernanza**
  - 13.1. Participación de los actores
  - 13.2. Estrategia de difusión
- 14. Monitoreo**
  - 14.1. Línea base de monitoreo
  - 14.2. Escenario estratégico de crecimiento
  - 14.3. Evaluación y seguimiento
- 15. Anexos II**

## 2.1 Introducción

### ¿Qué se espera de este apartado?

La introducción debe ser un texto breve, claro, conciso y atractivo que sintetice el propósito de la elaboración del PMDU y que contenga los principales elementos de contexto para comprender el instrumento de planeación.

Diagrama 1. Introducción



### Contenido puntual

Este apartado debe contener, mínimo:

1. El preámbulo que da contexto sobre el instrumento de planeación;
2. La información y numeralia más importante del municipio; y
3. La descripción del área de estudio.

### ¿Cómo desarrollar este apartado?

La introducción del PMDU debe presentar la situación o problemática que justifica su elaboración con el fin de otorgar contexto, especialmente sobre el estado de la planeación urbana municipal, identificando los principales retos a los que se enfrenta el municipio en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

La tabla básica de información debe contener, por lo menos, los siguientes elementos:

- Entidad administrativa;
- Superficie municipal en kilómetros cuadrados (km<sup>2</sup>);
- 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; e
- Identificación de poblaciones en situación de vulnerabilidad como poblaciones indígenas, personas con alguna discapacidad, personas adultas mayores, madres jefas de familia, la comunidad LGBTTTIQA<sup>1</sup>, entre otras.

Por último, se describirá el municipio como área de estudio, esto significa definir brevemente su ubicación con respecto al país y la entidad federativa incluyendo sus coordenadas exteriores, sus colindancias y, en su caso, la pertenencia a alguna región, metrópolis o conurbación.

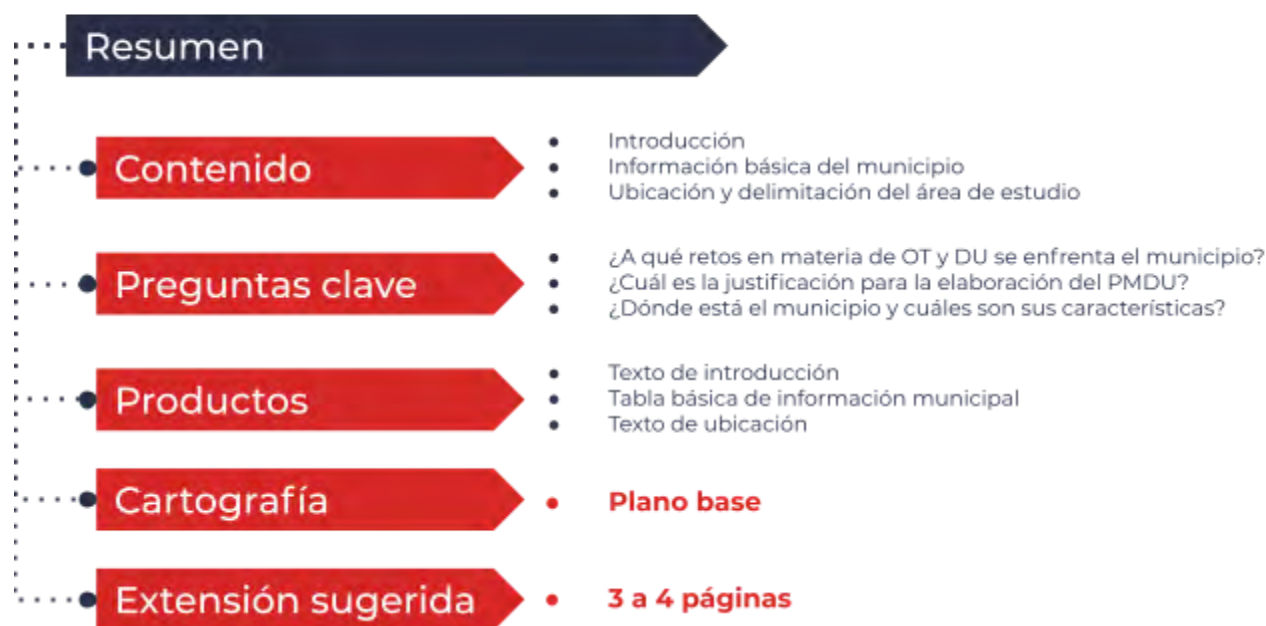
## ¿Qué cartografía desarrollar?

### Plano base

El plano base debe contener la información geográfica mínima que otorgue un contexto de referencia del municipio, estando este en el centro, abarcando la mayor área de impresión posible y con una clara delimitación de los otros municipios. Es necesario que la composición visual sea clara y neutral para que se pueda usar como base del resto de los mapas temáticos.

Por ejemplo, la información geográfica que debe contener el plano base es: límites político administrativos del municipio y, en caso de que sean necesarios los límites de la Entidad Federativa y/o el país; principales cuerpos y corrientes de agua; asentamientos humanos; principales vías de comunicación terrestre y férrea así como infraestructura portuaria y aeroportuaria de relevancia; referencias geográficas relevantes; curvas de nivel; o Áreas Naturales Protegidas u otras áreas de conservación natural. Para fines de referencia, estos elementos deberán contar con su nombre oficial o común.

Diagrama 2. Introducción



<sup>1</sup> Siglas de la comunidad de personas lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero, intersexuales, queer y asexuales.

## 2.2 Bases jurídicas y marco de planeación

### ¿Qué se espera de este apartado?

Este apartado debe sintetizar las bases legales y programáticas de los órdenes internacional, federal, estatal y municipal que arrojan el desarrollo urbano y ordenamiento territorial en el contexto municipal; esta síntesis debe facilitar que estas directrices se utilicen para el desarrollo puntual del PMDU, así como permita verificar que sus planteamientos sean congruentes con los mandatos de las leyes, planes y/o programas. Asimismo, se espera que en este apartado se realice una breve evaluación del instrumento de planeación vigente, en caso de que lo hubiere.

Diagrama 3. Bases jurídicas y marco de planeación



### Contenido puntual

Este apartado deberá integrar el siguiente contenido puntual:

1. Las bases jurídicas;
2. El marco de planeación; y
3. Los antecedentes de planeación urbana municipal.

### ¿Cómo desarrollar este apartado?

Las bases jurídicas y el marco de planeación deben comenzar con una investigación que permita identificar los instrumentos normativos y de planeación de todos los órdenes de gobierno que tienen injerencia en la elaboración del presente instrumento; en los siguientes esquemas se observan algunos de estos instrumentos:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos;
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- 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 General de Prevención y Gestión Integral de los Residuos;

- Ley de Vivienda;
- Ley de Aguas Nacionales;
- Ley Agraria;
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Normas Oficiales Mexicanas;
- Constitución Política de la Entidad Federativa;
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la Entidad Federativa;
- Ley o Código de Desarrollo Urbano y/o Ordenamiento Territorial de la Entidad Federativa;
- 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.
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible;
- Nueva Agenda Urbana;
- Plan Nacional de Desarrollo;
- Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial;
- Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;
- Programa Nacional de Vivienda;
- Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio;
- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
- Política Nacional de Suelo;
- Atlas Nacional de Riesgos;
- Programa Nacional de Prevención y Gestión Integral de los Residuos
- Plan Estatal de Desarrollo;
- Programa Estatal de Desarrollo Urbano;
- Programa Estatal de Ordenamiento Territorial;
- Atlas Estatal de Riesgos;
- 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 Municipal de Riesgos.

El orden de los instrumentos en los esquemas responde al mandato del Sistema General de Planeación Territorial, al que se adscriben todos los PMDU, el cual determina que todos los instrumentos de planeación de ordenamiento territorial y desarrollo urbano deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial<sup>2</sup>. La alineación con la agenda global en materia de asentamientos humanos a través de la planeación, se sintetiza en la Guía Somos Ciudades<sup>3</sup>, documento de consulta imprescindible para la elaboración de este apartado.

Otro elemento a destacar de la jerarquía planteada, es que los preceptos de órdenes superiores de planeación son de carácter obligatorio para los PMDU, resaltando que deben ser congruentes con los Planes o Programas que regulen la Zona Metropolitana, en caso de que pertenezca a una y que hubiere dicho instrumento.

Los listados presentados son enunciativos más no limitativos, por lo que es necesario revisar la legislación y planeación en materia de hidrología, gestión integral del riesgo de desastres (GIRD), resiliencia, cambio climático, movilidad y otros de carácter sectorial que contemplen estrategias y

<sup>2</sup> Estipulado en el artículo 23 de la LGAHOTDU.

<sup>3</sup> Sedatu publicó la Guía Somos Ciudades en septiembre de 2020 y se puede consultar en la liga: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/somos-ciudades-alineando-la-planeacion-a-la-agenda-global-de-desarrollo?idiom=es>

acciones territoriales<sup>4</sup>. Para vincular estas directrices con el PMDU, se propone la elaboración de una tabla como la siguiente:

**Tabla 1.** Vinculación con instrumentos jurídicos

| Columnas propuestas        | Instrumento            | Escala   | Precepto o directriz                         | Apartado del PMDU  |
|----------------------------|------------------------|--|--|--|
| Definición de las columnas | Nombre del instrumento | Si corresponde a un instrumento de orden internacional, federal, estatal o municipal | Síntesis de lo establecido en el instrumento | Identificación de en qué apartado o apartados específicos del PMDU se incorporarán los preceptos o directrices |

Fuente: Elaboración propia

Los antecedentes de planeación urbana municipal corresponden a una evaluación de la estrategia planteada por el PMDU vigente, si es que lo hubiere, identificando:

- Las propuestas que se llevaron a cabo, diferenciando entre aquellas que tuvieron un impacto positivo en la calidad de vida de las personas y las que no lo tuvieron y las razones para esta distinción; y
- Las propuestas que no pudieron materializarse y por qué, así como identificar si algunas de ellas continúan vigentes.

Este ejercicio tiene como objetivo retomar las lecciones aprendidas de ejercicios de planeación realizados con anterioridad, tanto en la temática de sus propuestas como en los obstáculos que enfrentaron para su implementación, con el fin de que el nuevo PMDU contemple estos factores en el desarrollo de la estrategia. Para estos efectos, se sugiere la elaboración de una matriz como la siguiente:

**Tabla 2.** Vinculación con instrumentos de planeación anteriores

| Columnas propuestas        | Elemento de propuesta a evaluar  | Principales aspectos positivos   | Implementación   | Aspectos a destacar de la implementación   |
|----------------------------|--|--|--|--|
| Definición de las columnas | Objetivo, estrategia, normatividad, proyecto o línea de acción a evaluar porque continúa vigente | Por qué se considera relevante y vigente para los retos actuales del municipio | Definición de si ese elemento de propuesta se materializó o no | Instrumentos o elementos de gestión o gobernanza que hicieron posible que este elemento de propuesta se materializa o no |

Fuente: Elaboración propia.

## ¿Cómo incorporar a las personas, el enfoque de DDHH y la perspectiva de género en las bases jurídicas y el marco de planeación?

El desarrollo de este apartado es fundamental para sumar estos enfoques a la elaboración del PMDU, ya que es el soporte jurídico y programático que define las directrices que debe seguir el

<sup>4</sup> Dando cumplimiento a los artículos 45, 46 y, 48 de la LGAHOTDU.

Plan o Programa Municipal. En este sentido, es importante que en la primera matriz ejemplo señalado en este apartado, se relacione al PMDU con los principales instrumentos jurídicos internacionales y nacionales en materia de Derechos Humanos; para estos efectos, en el anexo II se encuentra una síntesis que vincula al ordenamiento territorial y el desarrollo urbano con los Derechos Humanos, que los gobiernos de todos los órdenes tienen la obligación de garantizar por mandato constitucional.

Por otro lado, en esta misma matriz, es necesario que se revisen y tomen en consideración los instrumentos programáticos de todos los órdenes de gobierno en materia de Derechos Humanos, perspectiva de género, no discriminación, equidad e inclusión.

#### Diagrama 4. Bases jurídicas y marco de planeación





## 2.3 Metodología

La aplicación de herramientas cualitativas-participativas, más allá de ser un ejercicio convencional de participación, busca una interacción sincera y profunda con las personas en situación de vulnerabilidad para que, a través de sus experiencias en el territorio, se integre un análisis en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Al estar enfocadas en resaltar la diversidad entre las personas, es necesario que sean flexibles y que se adapten a sus realidades y capacidades.

### ¿Qué se espera de este apartado?

La metodología deberá presentar las herramientas cualitativas-participativas que se utilizarán para la elaboración del PMDU, describiendo brevemente las condiciones y el marco contextual en el que se desarrollaron, así como las características de la preparación de estas herramientas y del reclutamiento de las personas que fueron parte del ejercicio, como lo establece la Guía Trazando Ciudades, documento de consulta imprescindible para la elaboración de este apartado.

Diagrama 5. Metodología



### Contenido puntual

Este apartado deberá integrar el siguiente contenido puntual:

1. Herramientas cualitativas-participativas; y
2. Otras fuentes de información.

### ¿Cómo desarrollar este apartado?

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, para lo cual se puede consultar la Guía Trazando Ciudades.

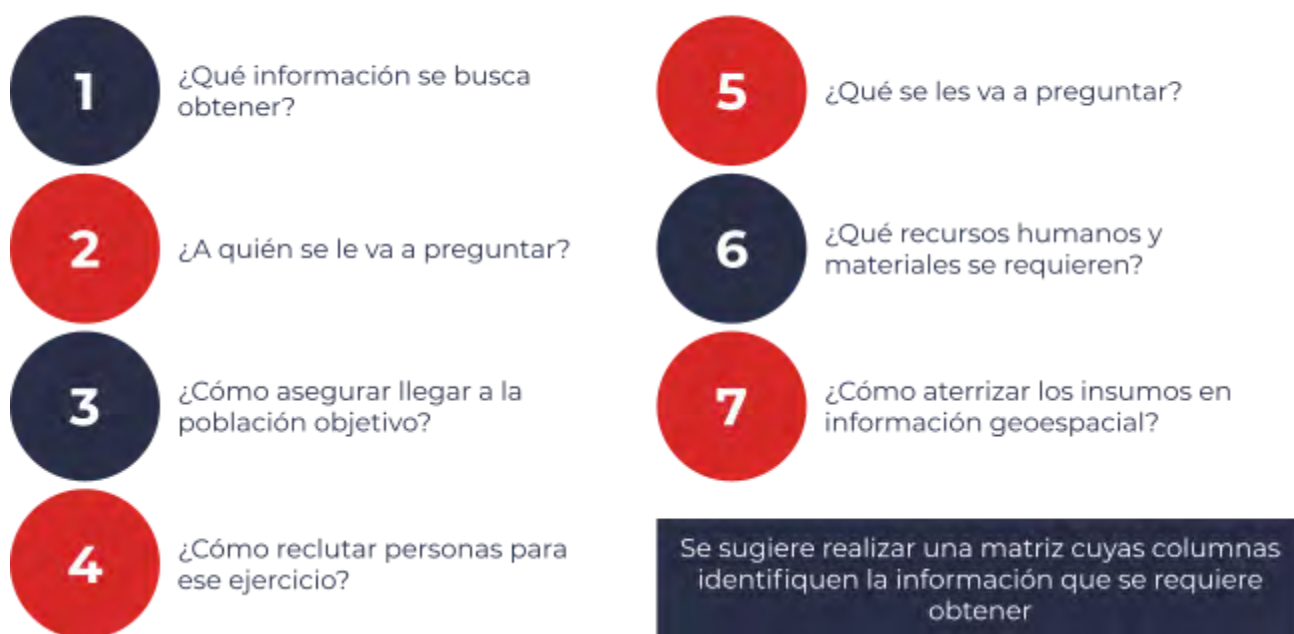
Una vez que se seleccionen las herramientas de acuerdo con las necesidades de información, se desarrollarán los siguientes pasos para cada una que corresponden a las etapas de preparación y reclutamiento:

1. Definición de objetivos, en el que se establecen los datos y tópicos que se quieren obtener;

2. Definición de grupo de población al que se le aplicará la herramienta, teniendo en consideración las personas más representativas del municipio, en tanto su condición de vulnerabilidad;
3. Definición de filtros sociodemográficos que permitirán verificar que la población reclutada efectivamente corresponda al grupo de población objetivo;
4. Reclutamiento de participantes a partir de asociaciones vecinales, actores clave que colaboren con el Ayuntamiento, medios de difusión oficiales o de agencias de reclutamiento;
5. Elaboración de la guía de tópicos para la aplicación de la herramienta;
6. Aplicación del filtro sociodemográfico a las y los participantes potenciales y, en caso de que no cuenten con las características necesarias, volver a reclutar; y
7. Organización del lugar físico en el que se aplicará la herramienta con el material necesario para cada una, en el que también se tendrá que definir qué material se utilizó y el equipo que aplicó las herramientas.

Adicional a estos pasos, se considera relevante prever desde esta etapa de preparación la manera en la que los hallazgos y resultados de la aplicación de las herramientas se traducirá a información espacial; en este sentido, en la siguiente tabla ejemplo se sintetizan los siete pasos anteriores y se agrega una columna para las consideraciones de carácter geoespacial:

**Diagrama 6. Preguntas del proceso de aplicación de las herramientas cualitativas-participativas**



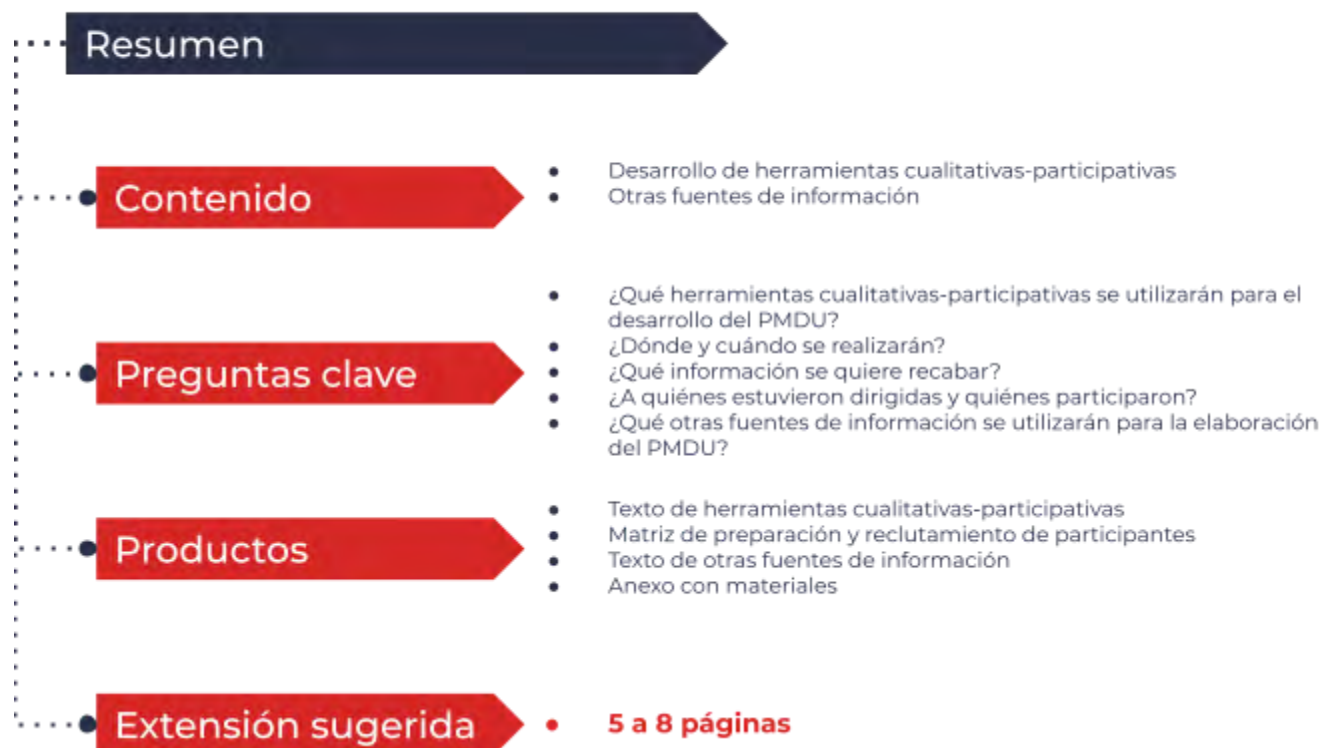
De acuerdo con cada herramienta seleccionada, hay pasos adicionales para su aplicación; el desarrollo de estos pasos y una copia de la guía de tópicos deberán incorporarse al PMDU como anexos que permitan volver a utilizar estas metodologías en la elaboración de otros instrumentos de planeación o para la evaluación del Plan o Programa Municipal.

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, desarrollar un análisis del territorio de acuerdo con sus necesidades y la manera en la que se comportan en él.

Por otro lado, este apartado también deberá describir otras fuentes de información utilizadas, especialmente las relativas al levantamiento de campo y a la aptitud territorial.

**Diagrama 7. Metodología**



## 2.4 Análisis de las personas

El análisis de las personas corresponde al análisis de la primera y más importante escala del PMDU, ya que sintetiza la perspectiva de las personas con respecto a su territorio y sienta las bases para promover un desarrollo urbano equilibrado e integral en el que las experiencias cotidianas son incorporadas al análisis de manera formal y no sólo anecdótica; de esta manera, a partir de los hallazgos sintetizados en este apartado, se construirán el resto de los apartados que conforman la etapa de análisis. Para desarrollar este apartado, los resultados de las herramientas cualitativas-participativas son el insumo principal.

### ¿Qué se espera de este apartado?

El análisis de las personas debe identificar cuatro principales aspectos de las personas: sus necesidades, problemáticas, comportamientos y motivaciones, con respecto al ámbito territorial que frecuentan en sus actividades cotidianas. De manera particular, es fundamental que estos aspectos se analicen no sólo de la ciudadanía en general, sino enfáticamente de las personas en situación de vulnerabilidad. El contraste de estos cuatro aspectos entre la ciudadanía en general y de las personas en situación de vulnerabilidad sirve a dos propósitos: 1) evaluar el acceso a los derechos para estos grupos de población y dar luz sobre aquellos que no están totalmente garantizados; y 2) trascender la planeación que estandariza las experiencias y dinámicas en el territorio para reconocer las diferencias en el uso y disfrute del territorio e incluirlo en los instrumentos de planeación urbana municipal; a través de este ejercicio, se dejará de promover las dinámicas actuales que han contribuido a crear las desigualdades que existen en las ciudades.

Diagrama 8. Análisis de las personas

#### ¿Qué sí es?

- **Una caracterización** de las personas que viven en el municipio con base en sus necesidades, problemáticas, comportamientos y motivaciones
- **Una identificación** de las personas en situación de vulnerabilidad.
- **Una síntesis** de los hallazgos de las herramientas cualitativas.
- **Un reconocimiento** de las necesidades diferenciadas
- Una relación entre necesidades y acceso a Derechos Humanos

#### ¿Qué no es?

- **Una compilación de las características** sociodemográficas municipales
- **Una síntesis** de los índices de rezago, marginación, pobreza o desarrollo humano como única fuente para identificar necesidades



## Contenido puntual

Este apartado está dividido en dos secciones:

1. La identificación de grupos poblacionales, que clasifica a las personas de acuerdo con sus características sociodemográficas e identifica a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad; y
2. La identificación de necesidades, comportamientos problemáticos y motivaciones de las personas, donde se caracterizan estos cuatro aspectos de acuerdo con los resultados de las metodologías cualitativas-participativas y el trabajo directo con las personas.

### ¿Cómo desarrollar este apartado?

La identificación de grupos poblacionales se basa en un análisis cuantitativo-estadístico de las principales características demográficas de la población municipal con el fin de clasificar e identificar grupos de población. 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.

Adicionalmente, se identificarán a las personas en situación de vulnerabilidad como poblaciones indígenas y afromexicanas, personas con alguna discapacidad, adultas mayores, madres jefas de familia, comunidades LGBTTTIQA, entre otras; esto se desprenderá de información documental en materia de Derechos Humanos u otra de carácter cuantitativa-estadística. En la medida de lo posible, se caracterizará a las personas en situación de vulnerabilidad de acuerdo con las variables demográficas y socioeconómicas mencionadas anteriormente y se localizarán en el territorio.

A través de la aplicación de las herramientas cualitativas-participativas a estos grupos de población, se identificarán sus necesidades, problemáticas, comportamientos y motivaciones, identificando patrones en términos poblacionales y territoriales, es decir, ¿qué grupos de población tienen qué necesidades? o ¿qué necesitan las personas que viven y transitan por esta porción de territorio? El análisis realizado debe considerar que los patrones identificados representan información de un momento determinado por el ciclo de vida de las personas, y que podrían cambiar con el tiempo. Para sintetizar el análisis y los patrones identificados, se recomienda elaborar una tabla como la que se elaboró para Tecámac, Estado de México con las siguientes características:

**Tabla 3.** Vinculación de las necesidades con el territorio y los Derechos Humanos

| Columnas propuestas        | Grupo de población                       | Problemática                   | Necesidades   | Rodales de necesidades   | DDHH no garantizados                |
|----------------------------|--|--------------------------------|---|--|-------------------------------------|
| Definición de las columnas | Población en situación de vulnerabilidad | Problemática identificada      | Necesidades identificadas   | ¿Dónde es más latente esta necesidad?  | ¿Qué DDHH no se están garantizados? |
| <b>Ejemplo</b>             | Población infantil                       | Falta de acceso a la educación | Incrementar las oportunidades de los niños y niñas a la educación básica. | Localidades del norte: San Juan Pueblo Nuevo, El Chivo, San Simón, Loma de San Jerónimo, Colonia Nuevo México, Ejido de San Andrés Ozumbilla | Derecho a la Educación              |

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tecámac, Estado de México, ejercicio PUMOT 2020, en proceso de publicación.

Para efectos de ahondar en las necesidades expresadas por las personas y resaltar las diferencias entre ellas, las necesidades se clasifican en tres tipos: 1) la falta física de equipamiento, infraestructura o de cualquier otro elemento o satisfactor urbano, que es una necesidad cuantitativa; 2) la falta de servicio o de calidad para atender las necesidades específicas de los grupos de población en los equipamientos, infraestructuras o en los elementos urbanos existentes; y 3) la falta de accesibilidad hacia los espacios donde se satisfacen estas necesidades, ya sea por las condiciones del entorno, incluyendo las físicas, de seguridad, de movilidad, o cualquier otra; estas últimas dos se consideran necesidades de tipo cualitativo. Este tipo de análisis se puede traducir de manera directa a estrategias concretas, para lo que se recomienda contemplar una tabla como la desarrollada en Nogales, Sonora:

**Diagrama 9. Tipos de necesidades por grupo de población**



Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Nogales, Sonora, ejercicio PUMOT 2020, en proceso de publicación.

### ¿Cómo incorporar el enfoque de DDHH y la perspectiva de género en el análisis de las personas?

El desarrollo de este apartado constituye la base a partir de la cual se pone a la persona en el centro, al sintetizar sus necesidades que serán tomadas en consideración durante todo el proceso de planeación. La relación concreta de este ejercicio con los Derechos Humanos debe realizarse en la primera matriz ejemplo señalado en este apartado, donde las necesidades se traducen en derechos que pueden o no estar garantizados para distintos grupos de población y en distintos territorios; para estos efectos, en el anexo II se encuentra una síntesis que vincula al ordenamiento territorial y el desarrollo urbano con los Derechos Humanos.

Adicionalmente, el desarrollo de este apartado debe abordarse desde la perspectiva de género diferenciando las necesidades, comportamientos, dinámicas problemáticas, presencia de patrones espaciales de ocurrencia, conflictos y riesgos diferenciados entre hombres y mujeres. Especialmente, se buscará 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.

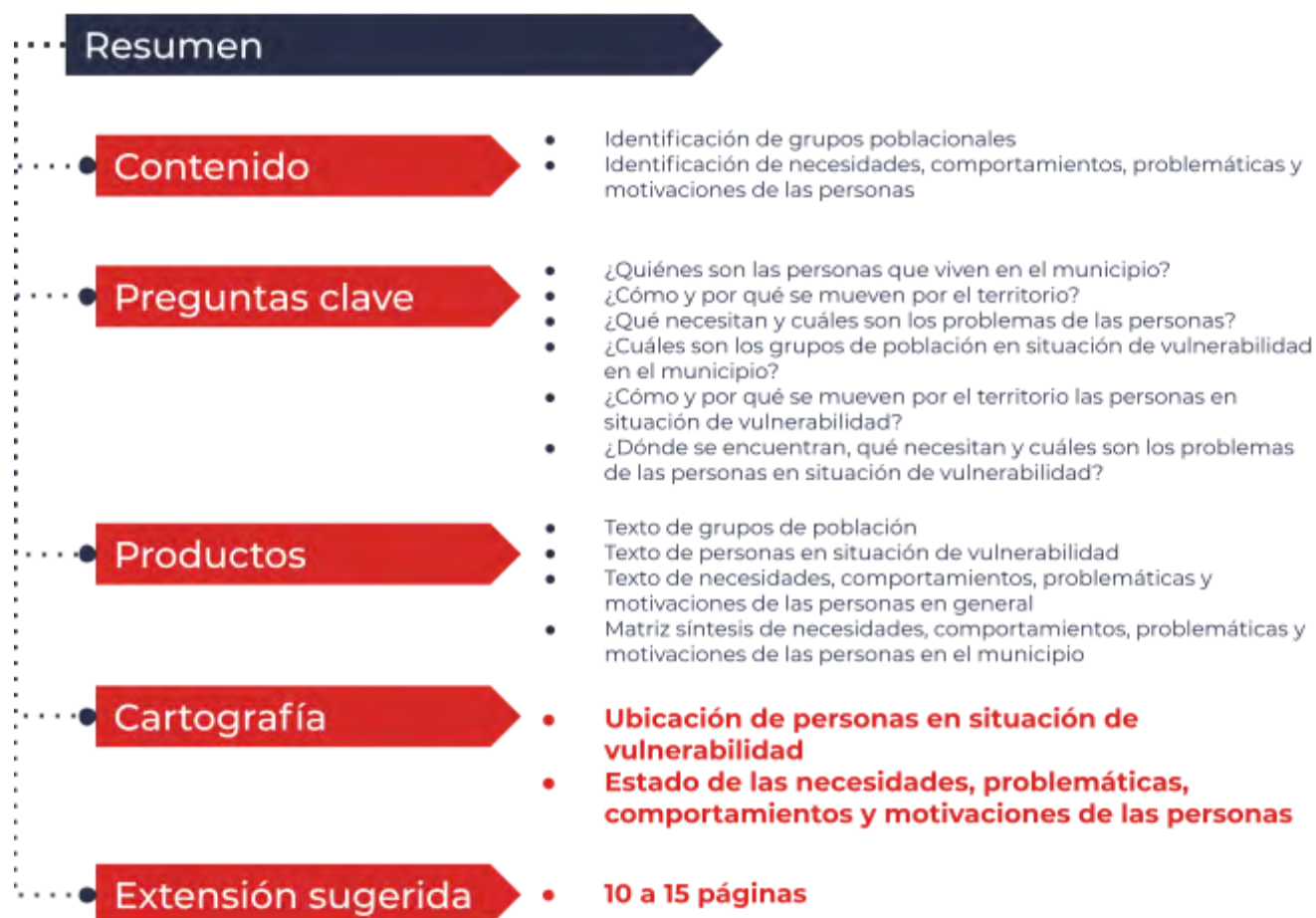
## ¿Qué cartografía desarrollar?

1. Ubicación de personas en situación de vulnerabilidad; y
2. Estado de las necesidades, problemáticas, comportamientos y motivaciones de las personas

La ubicación de personas en situación de vulnerabilidad debe elaborarse a partir de la síntesis de información cuantitativa-estadística que determine en dónde se encuentra la población con ciertas características demográficas y que se reconocen como en una situación de vulnerabilidad, en conjunto con la información cualitativa-participativa que permita conocer dónde estas personas desarrollan sus actividades cotidianas.

El estado de las necesidades, problemas, comportamientos y motivaciones de las personas es producto directo de los resultados de la aplicación de herramientas cualitativas-participativas, especialmente por los ejercicios de cartografía participativa que se pudieran realizar y cualquier información de carácter espacial que reflejen las necesidades, problemas, comportamientos y motivaciones de todas las personas pero especialmente, aquellas en situación de vulnerabilidad.

Diagrama 10. Análisis de las personas



## 2.5 Análisis de los barrios

Este apartado corresponde a la segunda escala del análisis, en el que se reconoce el área urbana a través de los barrios<sup>5</sup>, es decir, los espacios geográficos donde las personas llevan a cabo sus actividades cotidianas. De manera general, los municipios dividen su territorio de acuerdo con condiciones culturales y de arraigo en la población que se distinguen a lo largo del país: en la parte norte se identifican delegaciones y sectores; en el centro existen diversos conceptos como barrios, colonias, fraccionamientos, conjuntos urbanos, entre otras; mientras que en el sur se encuentran divididos, principalmente, en poblados y colonias; teniendo en cuenta esta diversidad semántica, la delimitación de barrios para fines de planeación no pretende desplazar estas delimitaciones que, en muchos casos, tienen implicaciones administrativas.

El barrio como escala de análisis para la planeación responde al enfoque de persona y se utilizará para contrastar las necesidades cualitativas con las cuantitativas en un ámbito geográfico aunque, de acuerdo con las particularidades del municipio, se podrán identificar y caracterizar necesidades y problemáticas cualitativas y cuantitativas que atiendan a la diversidad de las personas que habitan en el territorio, aunque su expresión territorial no esté establecida en un barrio en específico o cuya atención no corresponda exclusivamente al Plan o Programa Municipal.

### ¿Qué se espera de este apartado?

El análisis del barrio debe otorgar dos principales conclusiones: 1) la retroalimentación entre las necesidades cualitativas identificadas por las personas y reforzadas a través de un análisis técnico que profundiza en la calidad y cantidad de las necesidades cuantitativas; y 2) el análisis del funcionamiento de los barrios en particular, especialmente donde desarrollan sus actividades las personas en situación de vulnerabilidad, y el área urbana en general.

Para el desarrollo de estas conclusiones, se analizarán 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 todo momento se tendrá en consideración que los mismos problemas y necesidades de uno o diversos grupos de población tienen una expresión territorial diferenciada, que debe identificarse a través de los barrios, lo que permitirá su atención particular en la etapa de planificación.

---

<sup>5</sup> Para más información sobre este término se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.



### ¿Qué sí es?

- Una sobreposición de información de los elementos urbanos en el territorio.
- **Un análisis integral del acceso a los satisfactores** urbanos por parte de la población en situación de vulnerabilidad
- **Un reconocimiento del crecimiento** del área urbana en el tiempo y sus causas
- Un contraste entre lo que las personas manifestaron que necesitan y lo que efectivamente les brinda el territorio

### ¿Qué no es?

- **Una nueva división administrativa** o política del territorio municipal
- **Una descripción** del área urbana municipal
- **Una caracterización técnica aislada** de los equipamientos, las infraestructuras, las vialidades, las viviendas y otros elementos urbanos



## Contenido puntual

Este apartado está dividido en tres secciones:

1. La identificación de los barrios, que corresponde a la delimitación de los barrios y su clasificación como urbanos o suburbanos;
2. La estructura barrial, que caracteriza la dinámica espacial y territorial de cada barrio en función de cómo satisface las necesidades de las personas y atiende (o agrava) sus problemáticas; y
3. La estructura urbana, que analiza las relaciones entre barrios para identificar las características de los centros, subcentros y corredores urbanos y su relación con las necesidades, problemáticas, comportamientos y motivaciones de las personas.

## ¿Cómo identificar los barrios?

La delimitación de los barrios corresponde en su totalidad a la información proporcionada por las personas a través de las herramientas cualitativas-participativas aplicadas, teniendo en consideración los siguientes elementos:

- ¿En dónde realizan sus actividades cotidianas las personas?
- ¿En dónde realizan sus actividades cotidianas las personas en situación de vulnerabilidad?
- ¿Qué elementos culturales o identitarios definen estas actividades y zonas donde se realizan?
- ¿Cuáles son los límites físicos a partir de los cuales las personas conciben un lugar como “lejano” para ir caminando?

Estos barrios, una vez delimitados, deben expresarse en los planos correspondientes y clasificarse en urbanos y suburbanos, de acuerdo con sus dinámicas, y caracterizarse de manera general en dos sentidos: una perspectiva de qué opinan las personas de su barrio y sus particularidades en

términos de forma y funcionalidad urbana. Para estos efectos se desarrolló la siguiente tabla para el municipio de Iguala de la Independencia, Guerrero que se propone como ejemplo:

**Tabla 4.** Matriz de identificación de barrios

| Columnas               | Barrio            | Tipo           | Clasificación   | Características  |
|------------------------|-------------------|----------------|---|--|
| Definición de columnas | Nombre del barrio | Tipología      | Clasificación funcional que juega en el área urbana   | Características técnicas del barrio  |
| <b>Ejemplo</b>         | Centro Histórico  | Regular Urbano | Barrio Central constituye el barrio de origen, concentra las actividades administrativas, políticas, económicas y religiosas más importantes del municipio. | Existe proximidad de las viviendas con los equipamientos cotidianos de entre 10 y 15 min de traslado peatonal. Importante diversidad debido a que constituye la zona de mayor atracción; convergen personas de diversas edades, género y condición social que desarrollan diferentes actividades (usos de suelo mixtos). |

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Iguala de la Independencia, Guerrero, ejercicio PUMOT 2020, en proceso de publicación.

### ¿Cómo desarrollar la estructura barrial?

La estructura barrial está compuesta de dos dinámicas: la espacial y la territorial, y por las interrelaciones entre ellas para conformar una imagen urbana de la ciudad y definir claramente necesidades y problemáticas. El análisis de la dinámica espacial está estrechamente relacionado con la delimitación de los barrios, ya que se caracteriza su imagen urbana a través de sus caminos, bordes, hitos y nodos, identificando claramente: 1) los elementos que comparten distintos barrios; 2) los elementos cuya importancia trasciende el barrio y corresponde a toda el área urbana; y 3) los elementos que tienen un alcance metropolitano o regional.

La dinámica espacial también reconoce 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. El último elemento que compone esta dinámica es la descripción del medio físico natural y las implicaciones que tiene en los barrios, especialmente en materia de riesgos.

Dado que se hace referencia a una dinámica espacial, es necesario que sus tres componentes (imagen urbana, características culturales y medio físico natural) se relacionen entre sí y con las necesidades, problemáticas, comportamientos y motivaciones expresadas por las personas; asimismo, el análisis de esta dinámica es el primer paso para explicar por qué las personas tienen esta opinión de sus barrios y para identificar las causas de los problemas identificados. Para la integración de esta información, el municipio de Zumpango, Estado de México desarrolló la siguiente tabla que sirve de ejemplo:

**Tabla 5.** Integración de los barrios

| Columnas propuestas            | Definición de las columnas                   | Ejemplo   |
|--------------------------------|--|---|
| Barrio                         | Nombre del barrio                            | San Pedro La Laguna   |
| Hito/puntos de reunión         | Hitos identificados                          | Parroquia San Pedro Laguna, Delegación (Arcotecho)<br>Campo de Fútbol “Brasil”  |
| Condiciones Físicas            | Características del medio físico y natural   | Pendientes entre el 2% y 6% adecuada para el DU.  |
| Principales problemáticas      | Problemáticas identificadas por las personas | Carencia de Sistema de Aguas Residuales.<br>Contaminación por residuos sólidos.<br>Contaminación por cohetes<br>Población marginada |
| Necesidades                    | Necesidades particulares identificadas       | Mejoramiento de vialidades y ampliación de servicios básicos  |
| Percepción del barrio          | Percepción de las personas                   | Percepción de inseguridad   |
| Costumbres y rasgos culturales | ¿Cómo se reconoce el barrio?                 | Conocidos por la fabricación de cohetes.  |

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango, Estado de México, ejercicio PUMOT 2020, en proceso de publicación.

La dinámica territorial consiste en enriquecer y explicar las necesidades y problemáticas que tienen las personas a través de un análisis estadístico y documental; de manera general, este análisis se divide en cuatro dimensiones: demográfica, ambiental, social y económica; si se considera necesario, es recomendable incorporar dimensiones adicionales para explicar y ahondar en las necesidades y problemáticas identificadas por las personas. Para el análisis de estas cuatro dimensiones se tomarán en cuenta, de manera enunciativa, las siguientes variables:

**Tabla 6.** Variables mínimas para el análisis de la dinámica territorial

| Demográfica  | Ambiental <sup>6</sup>  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● Volumen o tamaño</li> <li>● Crecimiento de la población</li> <li>● Estructura según sus características de género, edad, etnia e ingreso</li> <li>● Distribución territorial</li> <li>● Migración</li> <li>● Modos y medios de transportes<sup>7</sup></li> <li>● Características de desplazamiento</li> <li>● Derechohabiencia</li> <li>● Tenencia y características de la vivienda<sup>8</sup></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Características del entorno urbano</li> <li>● Zonas o infraestructuras susceptibles o afectadas por fenómenos perturbadores en la ciudad</li> <li>● Zonas de importancia ambiental</li> <li>● Contaminación ambiental</li> <li>● Instalaciones y funcionamiento de la infraestructura</li> <li>● Dotación y accesibilidad a sistemas de transporte público</li> <li>● Red vial y de movilidad no motorizada</li> <li>● Suelo vacante al interior de la ciudad</li> </ul> |

<sup>6</sup> De conformidad con lo señalado en los artículos 40, 41, 45 y 46 de la LGAHOTDU.

<sup>7</sup> De acuerdo con los principios del Manual de Calles: Diseño vial para las ciudades mexicanas, publicado por la Sedatu y disponible en el siguiente enlace: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509173/Manual\\_de\\_calles\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509173/Manual_de_calles_2019.pdf)

<sup>8</sup> El déficit cualitativo de la vivienda debe considerarse en función de los siete elementos de la vivienda adecuada definidos por ONU-Hábitat y recuperados en el PNV 2021-2024.

| Social <sup>9</sup>   | Económica <sup>10</sup>   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotación, accesibilidad y servicios de los requerimientos de salud, educación, cultura, recreación, deporte, abasto y administración pública</li> <li>• Seguridad y violencia urbanas</li> <li>• Déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda</li> <li>• Déficit cuantitativo y cualitativo de los espacios públicos abiertos</li> <li>• Servicios urbanos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribución y densidad de actividades económicas</li> <li>• Superficie ocupada por las principales actividades económicas</li> <li>• Concentración de empleo</li> <li>• Producción agroalimentaria</li> <li>• Características económicas de la población</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia.

En atención al contexto de pandemia por covid-19, la dinámica territorial se analizará teniendo en consideración; en la dimensión social, el aumento de la natalidad y de la tasa de embarazos y si los barrios están preparados para el aumento de población infantil; en la dimensión ambiental, se analizará la percepción de inseguridad; en la dimensión social, se evaluará el impacto en el uso y disfrute de los espacios públicos y en la disponibilidad de equipamientos de atención básicos; por último, en la dinámica económica, se evaluarán los impactos que se presentaron en la economía, tanto en la disminución de los ingresos como en el encarecimiento de la vida en los barrios.

De la misma manera que las dimensiones, las variables analizadas deben estar en función de la dinámica territorial particular del municipio y de las problemáticas y necesidades identificadas; sin embargo, el análisis de la dinámica territorial consiste en las relaciones entre las dimensiones para definir el estado y los procesos que se llevan a cabo en el territorio. Dado que se busca reconocer patrones territoriales, es necesario seleccionar las variables más relevantes y analizarlas desde una perspectiva temporal tanto como territorial. Para relacionar estas dimensiones directamente con el territorio, es necesario desarrollar indicadores relativos a la densidad de: población, vivienda, actividades económicas y empleo. Un ejemplo de estas relaciones es a través de una matriz como la desarrollada para Mexicali, Baja California:

<sup>9</sup> De acuerdo con lo previsto en el artículo 41 de la LGAHOTDU.

<sup>10</sup> En concordancia con el artículo 46 de la LGAHOTDU.

**Tabla 7.** Matriz con variables mínimas para el análisis de la dinámica territorial

| Columnas propuestas | Definición de las columnas        | Ejemplo   |
|---------------------|-----------------------------------|---|
| Barrio              | Nombre y número de identificación | Barrio 18 y 20  |
| Demográfica         | Caracterización demográfica       | Descenso del crecimiento poblacional a la mitad de 2000-2005 y de 2010-2015 2.1% a 1.1% |
| Ambiental           | Caracterización ambiental         | Ciudades dispersas y sistemas de movilidad rezagados                                    |
| Social              | Caracterización social            | Representación ciudadana limitada   |
| Económica           | Caracterización económica         | Falta gestión en zonas metropolitanas a nivel transfronterizo                           |

Fuente: *Elaboración propia con base en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mexicali, Baja California, ejercicio PUMOT 2020, en proceso de publicación.*

Como parte de la dinámica territorial se analizará el espacio público, identificando de manera puntual qué dinámicas se realizan en estos lugares y quiénes son los principales usuarios, haciendo énfasis en el uso y disfrute diferenciado de los distintos horarios y con distintas motivaciones por personas diferentes, especialmente de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Por último, se analizará la interrelación de estas dinámicas considerando, por un lado, la conformación de la imagen urbana de la ciudad y, por el otro, que las expresiones territoriales de las problemáticas y necesidades son diferentes cuando se considera la diversidad de las personas, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad. Teniendo esto en consideración, se evaluará si los barrios cuentan con los elementos y/o satisfactores urbanos que puedan atender estas necesidades o solucionar estas problemáticas y se reconocerán las relaciones entre barrios y las relaciones de cercanía espacial entre los problemas y sus soluciones, identificando los barrios que presentan necesidades y problemáticas similares y los barrios que pudieran ofrecer servicios e infraestructuras que coadyuven en su solución. Uno de los productos de la interrelación de la estructura barrial es definir la superficie de uso de suelo necesaria para cada barrio.

Este análisis definirá las grandes tendencias 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. A partir de esto se realizará un mapeo de necesidades y tendencias a escala barrial y, de manera agregada, a escala urbana, relacionando las diversas problemáticas y oportunidades con las que cuentan los barrios.

### ¿Cómo desarrollar la estructura urbana?

Este apartado está compuesto, por un lado, por el patrón de crecimiento urbano, que es un insumo para proponer una estrategia coherente con los procesos territoriales y para definir una zonificación primaria que promueva los beneficios colectivos de la urbanización. Por otro lado, la estructura urbana se conforma a partir de la relación entre cuatro temáticas: las dinámicas urbanas expresadas en el uso de suelo, las actividades económicas, las actividades no remuneradas y la movilidad. El análisis a escala urbana de estas temáticas definirá:

1. En qué medida y hacia dónde han crecido los principales centros de población; y

2. Cuáles son los centros, subcentros y corredores urbanos al interior del área urbana, qué tipo de actividades los componen y qué problemáticas enfrentan las personas para acceder a ellos y a los bienes y servicios urbanos que concentran.

Para identificar las tendencias de crecimiento de la ciudad (o de los centros urbanos más importantes del municipio) se realizará un análisis multitemporal de las imágenes satelitales históricas, de los años para los cuales existan, a través de software que permita identificar el crecimiento del área urbana a partir de los cambios detectados en la superficie construida. Esto permitirá identificar tanto la dirección del crecimiento, como la cantidad de superficie que se ha transformado en área 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.

Con el objeto de identificar y caracterizar la estructura urbana se sumarán los análisis realizados en las cuatro temáticas mencionadas, utilizando información elaborada para el análisis de la estructura barrial, como las densidades y las condiciones del entorno urbano. Este análisis sirve a dos propósitos: 1) reforzar y cuantificar, desde una perspectiva técnica, las necesidades identificadas por las personas; y 2) sentar las bases para definir la estrategia de densificación y mezcla de usos de suelo.

En el caso de las dinámicas urbanas expresadas por el uso de suelo, se analizarán qué tipo de actividades se realizan en las zonas predominantemente comerciales y mixtas<sup>11</sup> y cómo las perciben las personas; específicamente en las zonas habitacionales también se deberá incorporar una diferenciación entre las zonas centrales y periféricas. Dentro de este análisis se identificarán las concentraciones de baldíos y espacios vacantes al interior del área urbana.

En el caso de las actividades económicas, el análisis de su concentración tiene implicaciones directas en el acceso que tienen las personas a esas fuentes de empleo, comercios o servicios, considerando su cercanía o lejanía con los sistemas de transporte, el costo y tiempo de traslado desde otros barrios, especialmente los que sean predominantemente habitacionales. Asimismo, el análisis de las actividades económicas en los nodos y corredores urbanos identificados por las personas, reforzará la vocación definida.

El análisis de las actividades no remuneradas no debe confundirse con un análisis de la economía informal, sino que deben centrarse en las actividades de cuidado del hogar y de las personas que residen en él, por las cuales no se recibe una remuneración y que generalmente están a cargo de las mujeres. La importancia de estas actividades en la conformación de la estructura urbana se fundamenta en que estas actividades se llevan a cabo no sólo en los hogares, sino también en los equipamientos, espacios públicos e infraestructura para el transporte. Este análisis debe identificar qué tan fáciles o difíciles son estas actividades en una escala urbana y la manera en que estos comportamientos y motivaciones contribuyen a definir los centros, subcentros y corredores. Este análisis se realizará en su totalidad a partir de información resultado de la aplicación de herramientas cualitativas-participativas a las mujeres que realicen estas actividades.

La movilidad implica evaluar el funcionamiento de los sistemas de transporte público y de la red vial (incluyendo su jerarquía), en ambos casos identificando puntualmente los motivos de viaje de las personas, si se desarrollen dinámicas específicas y quiénes son los principales usuarios, haciendo énfasis en el uso y disfrute diferenciado de los distintos horarios por personas diferentes, especialmente de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

---

<sup>11</sup> De manera no limitativa se proponen estos usos aunque, de acuerdo con las particularidades de cada territorio, se podrán incorporar otros usos como el industrial o el turístico.

## ¿Cómo incorporar las personas, el enfoque de DDHH y la perspectiva de género en el análisis de los barrios?

Las escalas de la etapa de análisis son acumulativas, por lo que el apartado dedicado a los barrios tomará en consideración los resultados de la aplicación de herramientas cualitativas-participativas que se sintetizan en la escala de persona. A partir de estos resultados, se identifican necesidades, problemáticas, comportamientos y motivaciones que se expresan en el territorio y configuran la vida cotidiana de las personas en los barrios.

Por otro lado, este análisis evaluará el acceso a los Derechos Humanos desde una perspectiva territorial, considerando que los procesos de desigualdad socioespacial también se traducen en el ejercicio de estos derechos. Para estos efectos se desarrollará una tabla como la siguiente, teniendo en consideración la información sintetizada en el anexo II de los presentes Lineamientos:

**Tabla 8.** Matriz de vinculación con DDHH

| Columnas propuestas   | Definición de las columnas       |
|---|----------------------------------|
| Barrio  | Nombre del barrio                |
| DDHH garantizado para todas las personas  |                                  |
| DDHH cuyo acceso puede mejorar mediante la construcción de infraestructura y equipamiento | Especificar DDHH que corresponde |
| DDHH cuyo acceso puede mejorar con acciones de gestión                                    |                                  |
| DDHH no garantizados  |                                  |

Fuente: *Elaboración propia.*

## ¿Qué cartografía desarrollar?

1. Estado de la estructura barrial; y
2. Estado de la estructura urbana.

El estado de la estructura barrial es donde se presenta la delimitación de los barrios y se expresan las relaciones entre las dinámicas espacial y territorial y entre los barrios, por lo que será necesario que se represente: la imagen urbana de los barrios; si las hubiere, las implicaciones que tiene el medio físico natural en los barrios; los equipamientos, servicios e infraestructuras donde las personas satisfacen sus necesidades cotidianas; y las expresiones particulares de la dinámica territorial.

El estado de la estructura urbana deberá contener 1) el patrón de crecimiento de los principales centros de población del municipio; y 2) su estructura urbana, identificando centros, subcentros y corredores urbanos, así como las condiciones que dificultan que las personas tengan acceso a esos bienes y servicios.





## 2.6 Análisis del continuo

Este apartado corresponde a la tercera escala del análisis, en el que se reconoce el territorio municipal que no corresponde al área urbana y se sientan las bases para definir la zonificación primaria a través de la identificación de la aptitud territorial. En esta escala, las relaciones que identifican las personas, así como las problemáticas y necesidades que expresan y que corresponden a esta escala son incorporadas al análisis, de la misma manera que en el resto de las escalas, y se incorporan las perspectivas y experiencias de las personas que viven en localidades rurales.

Adicionalmente, esta escala es la que requiere de un mayor análisis técnico y donde los actores institucionales y académicos cobran mayor relevancia como fuente de información, ya que se incorporará la opinión de expertos en materia regional, metropolitana, ambiental y de protección civil para caracterizar el contenido de este apartado desde un punto de vista que se centre en cómo las personas se ven afectadas o beneficiadas por estos elementos. En este sentido y atendiendo a la simplificación que buscan los presentes Lineamientos, otra fuente de información para el desarrollo de este apartado son instrumentos de planeación de carácter metropolitano, territorial, ecológico, que identifiquen riesgos o atiendan el cambio climático.

Por otro lado, se tomará en consideración que el análisis, propuestas, criterios, lineamientos, instrumentos y prácticamente todos los elementos de los Programas de Ordenamiento Ecológico (POE) y los Programas de Ordenamiento Territorial (POT) son vinculantes con el PMDU<sup>12</sup>, por lo que se tomarán en cuenta, principalmente, para el desarrollo de este apartado.

### ¿Qué se espera de este apartado?

La identificación de dos tipos de relaciones: 1) las que tiene el área urbana con el resto del territorio municipal; y 2) las que tiene el municipio en su conjunto con el exterior. Las primeras tienen el objetivo de reconocer las características y potencialidades del territorio municipal que no están urbanizadas, empezando por su definición, y, a 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, definiendo elementos para determinar la zonificación primaria<sup>13</sup>.

El segundo tipo de relaciones permitirán sentar las bases para una estrategia que atienda la integración territorial y coadyuvarán a seguir explicando las problemáticas y necesidades identificadas por las personas, a partir de la interacción de los asentamientos humanos con el resto del municipio, la región y, en su caso, la Zona Metropolitana.

---

<sup>12</sup> De acuerdo con el artículo 45 de la LGAHOTDU y el artículo 23 de la LGEEPA.

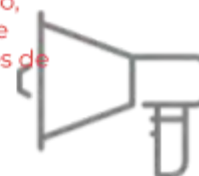
<sup>13</sup> De acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de la LGAHOTDU.

### ¿Qué sí es?

- **Un análisis del territorio no urbano** del municipio y sus relaciones con el área urbana
- **Un reconocimiento de las relaciones entre municipio-región y metrópoli**
- **Una identificación de las condiciones ambientales**, cambio climático y GIRD, condicionan el crecimiento del área urbana

### ¿Qué no es?

- **Una síntesis de las condiciones del medio físico natural** del municipio, de sus actividades económicas o de su infraestructura de cabecera
- **Una transcripción de lo que establecen otros instrumentos** de planeación como Programas de Ordenamiento Metropolitano, Territorial, Ecológico, Atlas de Riesgos o Planes Municipales de Acción Climática



## Contenido puntual

Este apartado está dividido en seis apartados:

1. El sistema urbano-rural, donde se integran a las localidades rurales en el análisis, reconociendo a las personas que habitan en ellas, sus usos y costumbres y su relación con el territorio;
2. El suelo artificializado, en el que se identifica este tipo de suelo en el municipio, con el fin de conocer las zonas que tienen mayor potencial de urbanización;
3. La gestión integral de riesgo de desastres, donde se identifican las zonas de riesgo para las actividades humanas y qué tan preparadas están las autoridades municipales para afrontarlo;
4. La vulnerabilidad ante el cambio climático, que definirá los aspectos territoriales más susceptibles a los efectos de este fenómeno;
5. La aptitud territorial<sup>14</sup>, que definirá que tan idóneo es emplazar asentamientos humanos, desarrollar actividades primarias o conservar las características naturales del territorio municipal; y
6. El municipio en la región o en la metrópoli, en el caso de municipios metropolitanos, que identifica las relaciones del municipio con el resto del territorio.

## ¿Cómo desarrollar el sistema urbano-rural?

El análisis del sistema urbano-rural está compuesto por cuatro principales actividades:

1. Caracterizar quiénes son las personas que viven en las localidades rurales;
2. Reconocer cuáles son las dinámicas que tienen estas personas con el medio físico construido y cómo se relaciona con el acceso a sus Derechos Humanos;
3. Identificar las interacciones que tienen las personas de las localidades rurales con las otras localidades, especialmente con el área urbana; e

<sup>14</sup> Para más información sobre este término se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

#### 4. Identificar las interacciones que tienen las personas de las localidades rurales con el resto del territorio.

La caracterización de las personas que viven en las localidades rurales implica el reconocimiento de sus características sociodemográficas, especialmente de quienes conforman grupos de población en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, el énfasis debe presentarse en las necesidades, problemáticas, comportamientos y motivaciones de estas personas que, idealmente, deberían conocerse a partir de la aplicación de herramientas cualitativas-participativas.

A partir de la identificación de estas necesidades, problemáticas, comportamientos y motivaciones se contrastará con el equipamiento y la infraestructura que efectivamente existe en las localidades rurales con el fin de conocer qué necesidades están siendo o no atendidas por el territorio y qué problemáticas están directamente relacionadas con situaciones territoriales. En este sentido, será prioritario vincularlas con el acceso a los Derechos Humanos de las personas que viven en las localidades rurales, para lo cual se sugiere una matriz como la siguiente:

**Tabla 9.** Vinculación del sistema urbano-rural con los Derechos Humanos

| Columnas propuestas   | Definición de las columnas                               |
|---|--|
| Grupo de población  | Grupo de población en situación de vulnerabilidad        |
| Necesidad, problemática, comportamiento o motivación identificados                        | Definición de los mismos                                 |
| Atención territorial  | Las condiciones físicas del territorio donde se atienden |
| DDHH garantizado para todas las personas  |  |
| DDHH cuyo acceso puede mejorar mediante la construcción de infraestructura y equipamiento | Especificar DDHH que corresponde                         |
| DDHH cuyo acceso puede mejorar con acciones de Gestión                                    |  |
| DDHH no garantizados  |  |

Fuente: *Elaboración propia.*

Para identificar las interacciones que tienen las personas de las localidades rurales con el resto las otras localidades, especialmente con el área urbana, se evaluará la influencia que tiene la ciudad sobre el resto de los asentamientos humanos municipales, ya sean urbanos o rurales, caracterizando las relaciones que existen entre ellos a partir de los siguientes factores:

- Los servicios y equipamientos con los que cuentan las localidades rurales y aquellos para los que necesariamente deben acudir al área urbana; y
- El nivel de acceso que tienen los asentamientos al área urbana, a través de un análisis del transporte interurbano y suburbano del municipio, considerando los costos y tiempo de traslado.

Por último, la relación de las localidades rurales con el resto del territorio se analizará en tres principales vías: 1) la tenencia de la tierra; 2) las actividades económicas; y 3) la presencia de expresiones culturales territoriales. En este sentido, se tomarán en consideración 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. Por otro lado, se caracterizarán las actividades económicas primarias, las prácticas utilizadas, sus impactos territoriales y su contribución a un vida y empleo dignos de las personas que habitan

en las localidades rurales. En caso de que fuera necesario, se identificarán y delimitarán las zonas del municipio que sean parte de las expresiones culturales de las personas que viven en las localidades rurales o que se adscriben como indígenas.

Por las condiciones territoriales y sociales de cada uno de los municipios, es posible que esta información no pueda ser recabada de primera mano de las personas que habitan en las localidades rurales, por lo que es necesario que se apliquen herramientas cualitativas-participativas a personas expertas que fungan como fuentes secundarias de información y que el análisis de la misma se realice en conjunto con las autoridades municipales que atienden a estas localidades. A pesar de esta situación, se recomienda ampliamente que el proceso de planeación como proceso que mejora el ejercicio de los Derechos Humanos, también contemple a estas localidades.

### ¿Cómo desarrollar el suelo artificializado?

El suelo artificializado<sup>15</sup> se caracteriza porque ha perdido sus características para sostener masa vegetal y su capacidad para generar procesos físicos, químicos y biológicos debido a las modificaciones que ha sufrido derivado de las actividades humanas. Dentro de este tipo de suelo se encuentran las zonas de disposición final de residuos sólidos, las lagunas de oxidación y otras infraestructuras que, por cuestiones de riesgo a la salud, normalmente no se encuentran en el área urbana; también dentro de este rubro se pueden encontrar las zonas arqueológicas o turísticas que presentan infraestructura de urbanización y servicios. Otro ejemplo es el suelo que ya cuenta con pavimento o con presencia de construcciones dispersas como las zonas intraurbanas vacantes o las zonas periféricas del área urbana.

En este subapartado se cuantificará e identificará en el territorio este tipo de suelo para que, en la estrategia, se establezcan las medidas de mitigación de impacto ambiental y de gestión integral de riesgo de desastre con respecto a las infraestructuras y se priorice la ocupación de este tipo de suelo, por encima de la expansión urbana. Para esto, se utilizará la imagen satelital más reciente y se analizará a través de un SIG la presencia de infraestructuras y el porcentaje de superficie construida<sup>16</sup> para definir el suelo artificializado.

Una vez identificado este suelo, se caracterizarán los impactos que su existencia y funcionamiento tienen sobre el medio ambiente, con el fin de contar con un análisis de las problemáticas ambientales que afectan al municipio y poder proponer soluciones específicas en las estrategias correspondientes. Para estos efectos, se sugiere el uso de una matriz como la que se presenta a continuación, a partir de una numeración de los polígonos que conforman el suelo artificializado y que están vinculados directamente al plano de estado del continuo.

**Tabla 10.** Análisis del suelo artificializado

| Columnas propuestas    | Suelo artificializado                      | ¿Qué es?                   | Problemáticas ambientales   |
|------------------------|--|----------------------------|-----------------------------|
| Definición de columnas | Clave de polígono de suelo artificializado | Nombre y descripción breve | Descripción de problemática |

Fuente: Elaboración propia.

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

<sup>16</sup> De manera general, se sugiere que se considere suelo artificializado aquel que, en un pixel de 1 km<sup>2</sup>, cuente con una superficie construida (incluyendo pavimento) entre el 10% y el 50%.

## ¿Cómo desarrollar la gestión integral de riesgo de desastres y la vulnerabilidad ante el cambio climático?

Para incorporar una visión de gestión integral de los riesgo de desastres y resiliencia, se identificarán los peligros a los que están sujetas las personas y los asentamientos humanos, especialmente aquellos relacionados con fenómenos perturbadores. Para estos efectos, se desarrollará el plano de peligro y vulnerabilidad. Este plano es la representación gráfica de la distribución espacial y temporal de las pérdidas esperadas de los bienes expuestos ante la presencia de un agente perturbador. Para su elaboración, se seguirá el siguiente proceso:

1. Identificación del fenómeno perturbador, su magnitud e intensidad, lo que puede apoyarse en la información recabada por el Cenapred en cuanto a la clasificación municipal de riesgos y peligros;
2. Análisis de causa - efecto;
3. Exposición de la población ante el peligro;
4. Construcción del indicador por fenómeno perturbador; y
5. Generación del índice de peligro y vulnerabilidad en los asentamientos humanos (IPVAH)<sup>17</sup>.

Este plano y la información en él contenida también puede desarrollarse con ayuda del Atlas Municipal de Riesgos.

Para integrar consideraciones de mitigación de los efectos del cambio climático en el territorio, se identificarán los principales sectores en riesgo de acuerdo con el Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático desarrollado por el INECC y, como parte de las acciones a desarrollar en el PMDU es la territorialización de esta vulnerabilidad. Por ejemplo, si se identifica que las actividades agrícolas son las más vulnerables, las zonas donde se lleven a cabo estas actividades se identificarán; estas zonas formarán parte del plano de peligros y vulnerabilidad.

Adicional a la información del INECC, para caracterizar esta vulnerabilidad y ahondar en su magnitud, se recurrirá a la información cartográfica sobre actividades económicas, vegetación y otros sectores territoriales que se identifiquen como vulnerables, y cualquier otra documental. En este sentido, si el municipio o el Estado cuentan con un Plan de Acción Climática, se incorporará la información ahí desarrollada.

## ¿Cómo desarrollar la aptitud territorial?

El análisis de aptitud territorial tiene como objetivo identificar zonas cuyas características físicas, naturales y sociales la hacen apta para desarrollar una actividad particular, como el desarrollo de actividades productivas primarias, la consolidación de asentamientos humanos y la conservación medioambiental activa de los ecosistemas; estas son las tres actividades para las cuales se deberá desarrollar un análisis de aptitud. Una vez que esté realizado, se conocerá dónde es más propicio llevar a cabo cada una de estas actividades en el territorio municipal. La metodología para elaborar este análisis supone el uso de SIG y, a grandes rasgos, implica<sup>18</sup>:

1. Seleccionar de elementos geográficos que contribuyen o restringen el desarrollo de cada una de las aptitudes;
2. Ponderar los elementos en función de su relación con la aptitud; e

<sup>17</sup> Para mayor profundidad en la metodología para desarrollar este subapartado se puede encontrar en el Estudio para la elaboración del Índice de Riesgo de las Ciudades del Sistema Urbano Nacional con mayor recurrencia a desastres, desarrollado por el Instituto de Ingeniería de la UNAM en 2009.

<sup>18</sup> 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).

### 3. Integrar los valores ponderados en una variable unificada.

De manera transversal, para las tres actividades para las que se analizará la aptitud del territorio, se tomarán en consideración la información analizada y sintetizada en el presente apartado en materia de: 1) conservación de áreas productivas de las personas que habitan en las localidades rurales; 2) implicaciones del suelo artificializado sobre el medio ambiente; y 3) peligros y vulnerabilidad.

Por ejemplo, para desarrollar la aptitud territorial de conservación medioambiental activa de los ecosistemas, se deberán tomar en cuenta variables como: el uso de suelo y vegetación; la presencia de Áreas Naturales Protegidas (ANP), las Regiones Prioritarias de Conservación (RPC), los sitios Ramsar, las Áreas de Importancia para la Conservación de las Aves (AICAS) u otras áreas de conservación; y la presencia de zonas de riesgos no mitigables; todas estas son variables que abonan a esta aptitud. Por otro lado, se consideran variables que corresponde a una restricción en el desarrollo de esta aptitud, como la presencia de asentamientos humanos o de suelo artificializado.

A partir de la definición de las variables y de su carácter de aptitud/restricción, se asignará un valor numérico a cada pixel con esas características y se ponderarán las variables de acuerdo con su relevancia para el desarrollo de cada aptitud. A través de un análisis multicriterio realizado con SIG, se integrarán las variables para definir un valor único para cada pixel para cada aptitud. Este modelo se ajustará para resolver los posibles conflictos en los que dos o más actividades presenten alta aptitud en un mismo territorio.

En este sentido, será necesario tomar en consideración que la legislación ambiental<sup>19</sup> y los Lineamientos hacia la Sustentabilidad Urbana determinan que 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).

### ¿Cómo desarrollar el municipio en la región o metrópoli?

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 al 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 sintetizado 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.

Específicamente, se busca que este subapartado caracterice los siguientes puntos, por lo que también podrá utilizar la información plasmada en los Programas Estatales o Regionales de Desarrollo Urbano u Ordenamiento Territorial y el Programa de Ordenación Metropolitana, en caso de que lo hubiere:

- 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

---

<sup>19</sup> De acuerdo con el artículo 23, fracción I de la LGEEPA.

- La existencia de equipamientos e infraestructuras que den servicio a toda la región o metrópoli y su importancia en las dinámicas urbanas.

## ¿Cómo incorporar las personas, el enfoque de DDHH y la perspectiva de género en el análisis del continuo?

Las escalas de la etapa de análisis son acumulativas, por lo que el apartado dedicado al continuo municipal tomará en consideración los resultados de las herramientas cualitativas-participativas aplicadas. Específicamente para el desarrollo del subapartado relativo al sistema urbano-rural, los resultados de las localidades rurales son los más significativos y se incluirá a la mayor cantidad de localidades posible en el proceso de participación; esto en atención a que las zonas rurales son las que mayor marginación presentan en tanto su acceso a satisfactores urbanos. Asimismo, en este apartado se desarrollará un análisis de las actividades no remuneradas y de cuidado desempeñadas por las mujeres, así como las expresiones territoriales de estos comportamientos, con el fin de plantear estrategias que coadyuven a disminuir la desigualdad de género en el ámbito rural a través del desarrollo urbano.

Por otro lado, en el resto de los subapartados se utilizarán los resultados de estas herramientas para identificar y analizar el impacto del suelo artificializado, los peligros y la vulnerabilidad en la vida cotidiana de las personas. Asimismo, la opinión de expertos en estas materias enriquecerá el análisis.

## ¿Qué cartografía desarrollar?

1. Peligros y vulnerabilidad; y
2. Estado del continuo municipal.

El plano de peligros y vulnerabilidad estará compuesto por los insumos desarrollados en los subapartados de gestión integral de riesgo de desastres y de vulnerabilidad ante el cambio climático, por lo que sintetizará estas características del territorio.

En el plano del estado del continuo municipal se expresarán las zonas con mayor aptitud para cada una de las tres actividades propuestas, para lo cual se tomarán en cuenta los diversos productos cartográficos desarrollados en este apartado:

- Las zonas de producción agrícola, ganadera o forestal;
- El suelo artificializado; y
- Los peligros y la vulnerabilidad.

## ¿Cómo simplificar el desarrollo de este apartado?

La importancia y complejidad de este apartado puede disminuir al actualizar las Unidades de Gestión Ambiental (UGA) o las Áreas de Gestión Territorial (AGT)<sup>20</sup>, que se definen en los POE y los POT, respectivamente. De esta manera, si el municipio cuenta con estos instrumentos, el desarrollo de este apartado podría sustituirse en distintos puntos por la incorporación de las temáticas de suelo urbano y artificializado, gestión integral de riesgo de desastres y vulnerabilidad ante el cambio climático a las UGA o AGT, tomando en consideración las conclusiones específicas para el desarrollo de actividades urbanas y económicas. Para este desarrollo será necesario recoger los planteamientos que se realicen en los siguientes instrumentos:

- Programa Estatal de Desarrollo Urbano;

---

<sup>20</sup> Para más información sobre estos términos se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

- 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 Riesgos, ya sea a escala municipal o estatal;
- Plan de Acción Climática, ya sea a escala municipal o estatal; y
- En caso de que el municipio sea parte de una Zona Metropolitana, el Programa de Ordenación Metropolitana o el instrumento de planeación equivalente.

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.

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, y de vulnerabilidad ante el cambio climático. De esta manera, el análisis del continuo municipal retoma lo establecido en estos instrumentos, actualiza las características que se consideren necesarias y se consideran las propuestas pertinentes en materia de asentamientos humanos.

Las UGA o AGT en las que se encuentren las expresiones territoriales de las relaciones entre el área urbana y el resto del territorio municipal o entre el municipio y otros municipios, y 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.





## 2.7 Síntesis

Este apartado es el último de la etapa de análisis y concentra sus principales hallazgos a partir de la organización de los hechos y fenómenos identificados y traducidos en problemáticas para cada una de las escalas de análisis y las relaciones entre ellas. Este apartado es el puente que permitirá vincular las etapas de análisis y planificación, asegurando una propuesta congruente y útil que ponga a las personas en el centro de la planeación.

### ¿Qué se espera de este apartado?

La síntesis debe ser clara, concisa, concreta y breve, utilizando elementos gráficos para transmitir las principales problemáticas y necesidades de cada una de las escalas de análisis, así como explicar las relaciones entre ellas, evitando la sobre-descripción de los problemas y las necesidades y concentrarse en las relaciones profundas entre las personas, los barrios y el resto del territorio municipal; especialmente se deberán identificar las relaciones de causa y efecto.

Diagrama 15. Síntesis



### Contenido puntual

Este apartado está dividido en dos secciones:

1. El escenario tendencial de crecimiento; y
2. La síntesis de problemáticas y necesidades, que resumirá estos elementos por cada escala de análisis.

### ¿Cómo desarrollar este apartado?

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.

### 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; e
- Involucrar a los expertos y autoridades municipales y estatales en los eventos de participación y consulta.

El desarrollo de la síntesis se compone de 1) la definición de un árbol de problemas y 2) la identificación de potencialidades; en ambos casos se deben tomar en consideración las tres escalas y cómo se interrelacionan. Un ejemplo de este ejercicio para definir las problemáticas se observa en el siguiente diagrama: una problemática identificada por las personas es la falta de agua (análisis de la persona), lo que se explica por la falta de mantenimiento de la infraestructura (análisis de los barrios) y por la falta de dotación (análisis del continuo municipal), por lo que la tendencia es que este problema empeore con el crecimiento de la

población proyectado por el Conapo (escenario tendencial). A partir de este tipo de relaciones, se elaborará el árbol de problemas, para lo que se propone el siguiente procedimiento:

**Diagrama 16.** ¿Cómo hacer un árbol de problemas?



En el caso de Zumpango, Estado de México, a manera de árbol de problema se desarrolló una tabla como la siguiente:

**Tabla 11.** Síntesis de las problemáticas

| Columnas propuestas       | Definición de las columnas  | Ejemplo   |
|---------------------------|---|---|
| Problemática              | Problemática identificada con las herramientas                      | Inseguridad, miedo y violencia en todo el municipio   |
| Causas                    | Definición de su causa a partir de las percepciones de las personas | Impunidad, corrupción, falta de trabajo y oportunidades   |
| Efectos                   | Definición del efecto a partir de las percepciones de las personas  | Barrios abandonados, pérdida de actividades económicas, culturales y de recreación.             |
| DDHH vulnerados           | Identificación de DDHH vulnerados por esta problemática             | Art. III Derecho a una vida libre de violencia. Art. 3. Derecho a la vida, libertad y seguridad |
| Grupo vulnerable afectado | Identificación de personas en condición de vulnerabilidad afectadas | Todos, en especial mujeres, niños y adultos mayores.  |

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango, Estado de México, ejercicio PUMOT 2020, en proceso de publicación.

Para identificar las oportunidades con las que cuenta el municipio para mejorar el acceso de las personas a sus Derechos Humanos a través de acciones de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, se tomarán en cuenta las ventajas comparativas identificadas en el continuo y la manera en que se relacionan con las escalas de barrio y persona, y se identificarán de manera puntual todos los aspectos territoriales que se puedan aprovechar para desarrollar la estrategia. Para presentar esta información de manera sintética se sugiere la elaboración de una matriz como la siguiente:

**Tabla 12.** Matriz de oportunidades

| Columnas propuestas    | Escala de análisis                                      | Oportunidades identificadas  |
|------------------------|---|--|
| Definición de columnas | Identificar la escala a la que pertenece la oportunidad | Establecer puntualmente oportunidades aprovechables en el desarrollo de una estrategia territorial |

Fuente: Elaboración propia.

## ¿Cómo incorporar a las personas, el enfoque de DDHH y la perspectiva de género en la síntesis?

El problema identificado como principal o más apremiante y del que se desarrolle el árbol, será considerado como tal por los efectos negativos que tenga sobre las personas, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad, por lo que atenderlo desde sus causas se espera que tenga un impacto positivo en el acceso a los Derechos Humanos de estos grupos de población. De manera directa, la vinculación entre lo identificado en la síntesis y los enfoques promovidos por los presentes Lineamientos Simplificados se observa en la segunda tabla ejemplo del apartado.

## ¿Qué cartografía desarrollar?

1. Síntesis de problemáticas y necesidades; y
2. Escenario de crecimiento tendencial.

El plano de escenario de crecimiento tendencial representa el escenario territorial en el que no se aplica ningún tipo de estrategia o normatividad y el área urbana de los centros de población continúa con el crecimiento observado, en cantidad y dirección, durante los últimos veinte años. Para la elaboración de este plano se deben tomar en cuenta diversos criterios:

1. Las proyecciones de población de Conapo para el municipio;
2. La densidad actual de las zonas periféricas del área urbana y la tendencia de densidad en las zonas centrales;
3. Los fraccionamientos en construcción o que ya cuenten con los permisos de desarrollo correspondientes; y
4. La dirección tendencial del crecimiento del área urbana.

Con base en estos parámetros, se delimitará un área urbana aproximada como el escenario de crecimiento tendencial.

La síntesis de problemáticas y necesidades es una conjunción de los cuatro planos que conforman el análisis y, al igual que su contraparte escrita, representará cómo las problemáticas y las necesidades de cada escala se relacionan entre sí.

### Diagrama 17. Síntesis



## 2.8 Objetivos

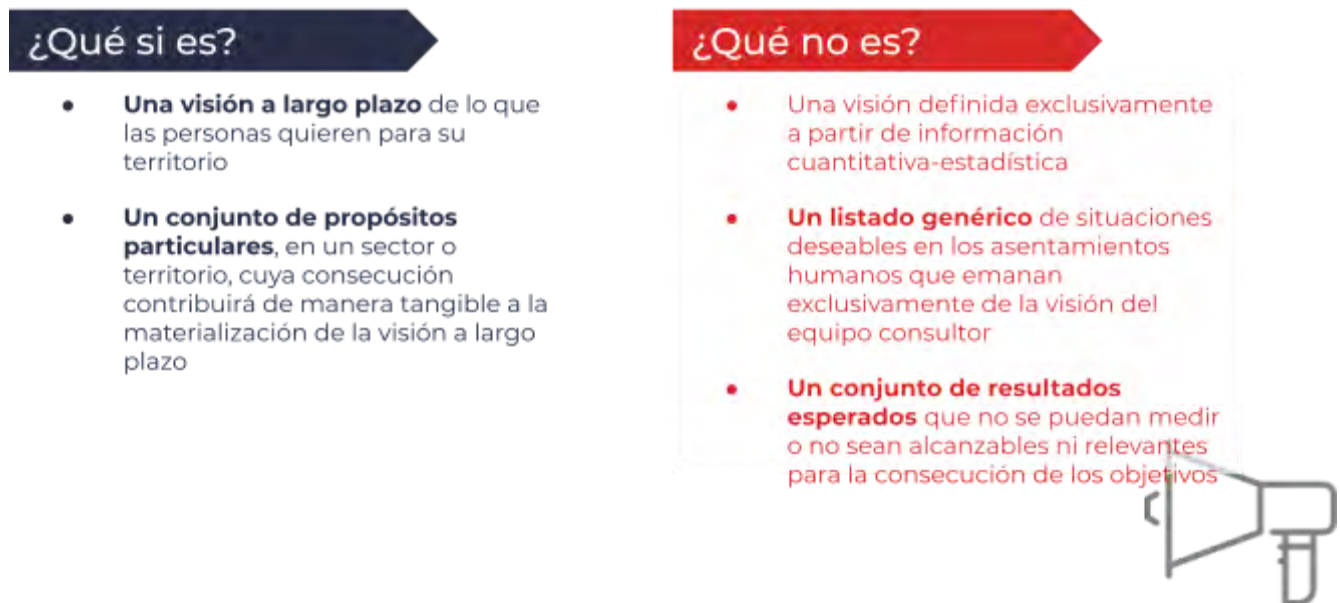
Este apartado es el primero de la etapa de planificación y es en el que debe basarse el resto de la estrategia. Al definir objetivos orientados a la satisfacción de necesidades de todas las personas, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad, no sólo se contribuye al mejoramiento de los Derechos Humanos desde el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, sino que se asegura una ciudad más equitativa e inclusiva. Tanto en el desarrollo de los objetivos como en el resto de la propuesta, la vinculación y congruencia con la etapa de análisis es lo que definirá su pertinencia.

### ¿Qué se espera de este apartado?

Los objetivos resuelven la pregunta “¿Qué queremos lograr?”, cuestión que sólo se resuelve escuchando atentamente a las personas mediante herramientas cualitativas-participativas. De esta manera, los objetivos no sólo deben estar enfocados en satisfacer necesidades de las personas y del territorio o conjuntar una serie de características, sino que debe describir el territorio en el que todos y todas quieren vivir y que es posible a través de acciones sostenidas y el aprovechamiento de las oportunidades territoriales.

En este planteamiento se basa toda la propuesta, por lo que también se definen objetivos particulares y una serie de metas que permita contar con hitos en la planeación, no sólo que hagan posible su evaluación, sino también el ajuste en la estrategia, en caso de enfrentarse a situaciones extraordinarias.

Diagrama 18. Objetivos



### Contenido puntual

Este apartado deberá integrar el siguiente contenido puntual:

1. La visión a largo plazo;

2. Los objetivos particulares, que empezarán a definir la manera en la que se buscará cumplir con la visión a largo plazo integrando diversos sectores y territorios; y
3. Las metas, que permitirán evaluar el avance de los objetivos y definirán hitos en el monitoreo.

### ¿Cómo desarrollar este apartado?

La visión u objetivo general es el propósito a cumplir por la estrategia del PMDU, debe plantearse en un horizonte temporal de diez años y ser congruente con el análisis realizado. 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, por lo que deberá ser un producto de las herramientas cualitativas-participativas aplicadas. Para asegurar la congruencia entre los resultados de estas herramientas, el análisis realizado y la visión, se recomienda seguir el ejemplo de Juárez, Chihuahua que desarrolló una tabla como la siguiente a partir de los resultados de los grupos de enfoque:

**Tabla 13.** Definición de objetivos

| Columnas propuestas                | Definición de las columnas             | Ejemplo  |
|------------------------------------|--|--|
| Tema / Aporte                      | Componente de la imagen objetivo       | Imagen urbana  |
| Condición Actual / Afectaciones    | ¿Cómo se caracteriza en la actualidad? | Apreciación generalizada de desgaste y abandono de la propia imagen de la ciudad. Contaminación visual derivada del cableado exagerado, como parte de la mala imagen.  |
| Necesidades / Actores involucrados | ¿Qué se necesita para mejorar?         | Mejoramiento de la imagen urbana para contrarrestar la vivienda. Dicho mejoramiento por parte del sector privado e instituciones públicas.<br>Mantenimiento a nivel municipio en todas sus características.<br>Incentivar a la gente, en mejorar la imagen pública, esto es, incentivos como premio. |
| Perspectiva a 10 años              | ¿Cómo se busca que sea en 10 años?     | Tener una visión a corto plazo del Plan Municipal y no tanto a largo plazo. En cuestión de imagen, por ejemplo, los yonkes como mala imagen es algo que en menos de 10 años debe estar completamente regulado.   |

*Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Juárez, Chihuahua, ejercicio PUMOT 2020, en proceso de publicación.*

La cantidad y temática de los objetivos particulares deberán definirse, por un lado, atendiendo las principales necesidades y problemáticas identificadas en el municipio y, por el otro, guardando congruencia con la política territorial de carácter federal y estatal. La estructura de estos objetivos deberá responder a las preguntas: ¿qué?, ¿cómo? y ¿por qué o para qué?; teniendo claro que se están refiriendo de manera concreta a un aspecto particular que contribuirá a la materialización de la visión. Para estos efectos, se propone realizar una tabla como la siguiente:

**Tabla 14.** Definición de objetivos estratégicos

| Columnas propuestas                              | Definición de las columnas  |
|--|---|
| Objetivo particular                              | Objetivo particular del PMDU  |
| Necesidad o problemática                         | Definición puntual de la problemática que atiende   |
| ¿Con qué instrumento de planeación se relaciona? | Instrumento de planeación de orden jerárquico superior al que contribuye  |
| ¿Cómo contribuye a lograr sus objetivos?         | Definición clara y breve de la contribución del PMDU a lograr los objetivos de los órdenes superiores de planeación |

Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de estos objetivos estratégicos estarán acotados en el corto, mediano y largo plazo mediante, al menos, dos metas específicas y cuantificables cada uno, estableciendo los parámetros de medición que permitirán conocer si las necesidades y problemáticas identificadas están siendo atendidas y, por lo tanto, sentar las bases para el seguimiento y monitoreo del PMDU. Las metas representan hitos de la planeación, por lo que pueden diseñarse para completarse en un tiempo diferente a la década, que es el horizonte de planeación propuesto. Para su desarrollo, se sugiere elaborar una tabla como la que se muestra a continuación:

**Tabla 15.** Relación de objetivos y metas

| Columnas propuestas    | Escala de análisis           | Oportunidades identificadas   |
|------------------------|------------------------------|---|
| Definición de columnas | Objetivo particular del PMDU | Definir cuánto, cuán bueno, dónde y cuándo deberá presentar estas condiciones el municipio. |

Fuente: Elaboración propia.

Las metas son un insumo para la etapa de monitoreo, ya que se determinan cuáles son los parámetros bajo los cuáles se considerará que el Ayuntamiento está dando cumplimiento y seguimiento a lo establecidos en el PMDU, por lo que deben ser específicas, precisas, claras, medibles y con plazos de cumplimiento determinados.

### ¿Cómo incorporar a las personas, el enfoque de DDHH y la perspectiva de género en la formulación de los objetivos?

La aplicación de herramientas cualitativas-participativas para consensuar la visión u objetivo general, así como los objetivos particulares y las metas, deberá estar contemplada en el desarrollo de este apartado. Para este ejercicio se aplicarán herramientas de involucramiento, con el fin de trascender un ejercicio de validación y fomentar que sean las personas quienes las definan: 1) la visión a largo plazo del territorio, y 2) la prioridad de cada una de las metas. De esta manera, se refuerza el proceso de planeación como un proceso que contribuye al ejercicio de los Derechos Humanos.

Por otro lado, para incorporar el enfoque de Derechos Humanos a la elaboración de objetivos, es necesario evaluar que contribuyan a:

- La materialización real de los derechos, a partir de la mejora y facilidad para acceder a los satisfactores urbanos (como una vivienda adecuada, centros de salud y de empleo, escuelas y universidades, espacios públicos incluyentes que promuevan la inclusión y cohesión social, entre otros);
- La especial atención a grupos de población en situación de marginación o vulnerabilidad;



- 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.

### Diagrama 19. Objetivos

---



## 2.9 Estrategia

Las estrategias son el segundo apartado de la etapa de planificación y su propósito es definir el curso a seguir por el municipio en materia de desarrollo urbano y los medios para alcanzar los objetivos.

### ¿Qué se espera de este apartado?

Las estrategias resuelven la pregunta “¿Cómo vamos a lograrlo?”, a través de planteamientos técnicos que aprovechan las oportunidades territoriales identificadas en el municipio y las encauzan para satisfacer las necesidades de las personas y solucionar las problemáticas identificadas en el territorio. Esto se logra a partir de propuestas flexibles que definan dimensiones de acción y las relaciones entre ellas, que contribuyan de manera significativa a la consecución de las metas y de los objetivos particulares para alcanzar la visión definida por las personas.

El PMDU deberá plantear estrategias congruentes, sencillas y acordes a la capacidad institucional del municipio; en el caso de las estrategias temáticas se definirán principios y criterios generales y en qué barrios o UGA se aplicarán en el territorio.

Diagrama 20. Estrategia

#### ¿Qué sí es?

- **Una hoja de ruta sobre qué hacer**, cómo y dónde hacerlo para solucionar las problemáticas y satisfacer las necesidades identificadas por las personas
- **Un conjunto de acciones** ordenadas y relacionadas entre sí.
- **Un planteamiento de aprovechamiento de las oportunidades** identificadas en el territorio para beneficio de todas las personas

#### ¿Qué no es?

- **Un listado genérico de situaciones deseables** para el territorio municipal dividido por temáticas
- **Un conjunto de acciones desvinculadas** del territorio y de las necesidades de las personas



### Contenido puntual

Este apartado está integrado por las siguientes secciones:

1. Las estrategias transversales, cuyos planteamientos serán de observancia obligatoria para todas las obras y acciones que se desarrollen en el municipio; y
2. Las estrategias temáticas, que se definirán en función de las particularidades territoriales de cada municipio como los planteamientos concretos de acción.

## ¿Cómo desarrollar las estrategias transversales?

En atención a los principios de planeación promovidos en los presentes Lineamientos Simplificados, todos los PMDU elaborarán estrategias transversales en, por lo menos, los siguientes rubros:

- Gestión integral de riesgo de desastres y resiliencia;
- Mitigación y adaptación al cambio climático; y
- Conservación medioambiental activa.

Estas estrategias transversales contendrán un breve planteamiento conceptual, y definirán criterios normativos que se podrán aplicar a las construcciones o que se considerarán en el aprovechamiento del suelo para definir la zonificación; características que deben tener los proyectos y acciones propuestos; y definir dimensiones particulares de acción en cada una de las estrategias temáticas. En el caso de las últimas tres, deberán estar alineadas a las problemáticas identificadas en el continuo municipal.

La estrategia transversal en materia de gestión integral de riesgo de desastres y resiliencia se basará en la prevención y mitigación<sup>21</sup> de los riesgos identificados en la etapa de análisis y deberá contribuir a la construcción de resiliencia urbana<sup>22</sup>. Esta estrategia vinculará las zonas de peligros identificadas en el análisis del continuo municipal a través del plano de peligro y vulnerabilidad, con acciones que atiendan estas zonas de manera particular:

- 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.

A partir de las acciones definidas en esta estrategia, se busca que el enfoque de GIRD se incorpore al manejo de las áreas expuestas a peligros y amenazas y que se genere un proceso permanente de reducción de los riesgos actuales y futuros. 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<sup>23</sup>.

En materia de mitigación y adaptación al cambio climático, se retomarán los planteamientos realizados por instrumentos de planeación como los Planes de Acción Climática, así como lo establecido en los artículos 8, 9, 30 y 34 de la Ley General de Cambio Climático (LGCC) y se enfocará en promover una visión prospectiva sobre el cambio climático en las estrategias temáticas, a través de:

- La reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de origen antrópico, 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);

<sup>21</sup> La Guía Metodológica para la Estrategia Municipal de Gestión Integral de Riesgo 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.

<sup>22</sup> De acuerdo con lo establecido en los artículos 64, 66 y 68 de la LGAHOTDU; para más información sobre este término se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

<sup>23</sup> De acuerdo con lo estipulado en los artículos 46 de la LGAHOTDU y 84 de la Ley General de Protección Civil.

- 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).

Por último, la estrategia de conservación medioambiental activa se basa en el mandato del artículo 45 de la LGAHOTDU, que determina que 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); adicionalmente, se recogerá lo propuesto por los distintos instrumentos de planeación de carácter ambiental o ecológico como los Programas de Ordenamiento Ecológico o de Ordenamiento Territorial, cuyos criterios y lineamientos ambientales, de conservación y preservación serán retomados por las estrategias temáticas. En este sentido, los Lineamientos hacia la Sustentabilidad Urbana son un insumo de consulta básicos para el desarrollo de esta estrategia.

## ¿Cómo desarrollar las estrategias temáticas?

Las estrategias temáticas se desarrollarán con base en las particularidades de cada uno, especialmente enfocadas a atender las necesidades y problemáticas de las personas en situación de vulnerabilidad. De manera no limitativa, en la siguiente tabla se pueden observar cinco estrategias que buscan atender algunas de las condiciones territoriales a las que se enfrentan los municipios, que se presentan como un catálogo de estrategias que deberá complementarse para materializar los objetivos planteados en el Plan o Programa Municipal:

### La ciudad compacta post-covid19

La ciudad compacta ha sido cuestionada 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.

**Tabla 16.** Preguntas para desarrollar estrategias

| Estrategia                              | ¿Cuándo desarrollarla?  | ¿Qué se debe tomar en cuenta para desarrollarla?  | ¿Qué deberá contener?   | Dimensiones de acción ejemplos  |
|---|---|---|---|---|
| Densificación y mezcla de usos de suelo | Esta estrategia se desarrollará exclusivamente en las áreas urbanas, aplicando criterios para su definición como baja densidad de población y/o | -La capacidad de las infraestructuras y servicios de agua, drenaje y electricidad o, en su defecto, la ampliación de la cobertura <sup>24</sup> ; | Dos ejes temáticos que coadyuven a 1) la consolidación de la estructura urbana y 2) la conformación de una red de espacios públicos <sup>25</sup> . | -Ocupación de vacíos urbanos<br>-Mejoramiento de la infraestructura de transporte público |

<sup>24</sup> Como lo establece el artículo 59, fracción II, literal b de la LGAHOTDU.

<sup>25</sup> En concordancia con el objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

|  |  |  |  |   |
|--|--|--|--|---|
|  | vivienda o la disminución de densidad en zonas provistas de infraestructura y equipamientos  | -La dotación de espacios públicos; y<br>-La compatibilidad de usos y actividades que no representen riesgos para la población.   |  |   |
| <b>Regeneración y recualificación urbana</b> | Esta estrategia se aplicará de manera exclusiva en las zonas urbanas <sup>26</sup> y atenderá las necesidades presentes y futuras de las personas  | -La distribución equitativa de las cargas y beneficios de las acciones y proyectos de regeneración urbana;<br>-La permanencia de los residentes originales en los barrios, a través de mecanismos contra la especulación del precio del suelo y el aumento de las rentas urbanas; y<br>-El financiamiento de la rehabilitación habitacional y/o de inmuebles históricos o patrimoniales. | Planteamientos para la atención directa los efectos de los problemas, teniendo prioridad aquellos que ayudarían a disminuir la situación de vulnerabilidad de las personas | -Atención a las condiciones de irregularidad en la tenencia de la tierra<br>-Mejoramiento y rehabilitación de equipamiento e infraestructura urbana básica  |
| <b>Integración metropolitana o regional</b>  | Esta estrategia se propondrá en todo el territorio municipal para fortalecer el papel que el municipio juega en la región o metrópoli y aprovechar las oportunidades que esto representa | -Las necesidades y problemáticas compartidas con los municipios aledaños que se pueden resolver en conjunto de manera estratégica; y<br>-Los recursos con los que cuenta el municipio que brindan un servicio regional o metropolitano; y<br>-El desarrollo de proyectos en conjunto del orden estatal o federal   | Propuestas que aprovechen los beneficios y las oportunidades de localización con las que cuenta el municipio para consolidar su presencia regional o metropolitana         | -Instrumentos y gestión de coordinación y colaboración con otros municipios para lograr objetivos comunes<br>-Mejoramiento de la infraestructura de comunicaciones y transporte al exterior del municipio |
| <b>Vinculación territorial</b>               | Esta estrategia se propondrá en todo el territorio   | -La accesibilidad en materia de tiempo y costo que   | Dos vertientes de propuesta que coadyuven a 1) la  | -Desarrollo y mejoramiento de infraestructura y   |

<sup>26</sup> Conforme a lo previsto en los artículos 52, 55, 57 y 59 de la LGAHOTDU.

|  |   |  |  |   |
|--|---|--|--|---|
|  | <p>municipal, especialmente en el ámbito rural, para fortalecer las relaciones entre las diferentes locales y asegurar el acceso a infraestructuras, servicios y equipamientos</p>  | <p>invierten las personas para satisfacer las necesidades básicas;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-La eficiencia del transporte que interconecta al municipio, así como la seguridad en los trayectos; y</li> <li>-Las necesidades más apremiantes que identifican las personas que viven en el ámbito rural y que son más difíciles de satisfacer.</li> </ul> | <p>consolidación de un sistema de asentamientos humanos y 2) el mejoramiento de la red vial intramunicipal para que las personas cuenten con traslados rápidos, seguros y asequibles</p> | <p>equipamiento en subcentros rurales</p>   |
| <p><b>Manejo integrado del territorio</b></p>  | <p>Esta estrategia se propondrá en el continuo municipal a partir de su aptitud cuando sea necesario establecer diferentes usos relacionados con las actividades agropecuarias, forestales y/o de conservación activa, logrando un equilibrio entre ellas</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-La aptitud territorial para distintas actividades;</li> <li>-La tenencia de la tierra y los conflictos que esto puede significar para el desarrollo de la estrategia; y</li> <li>-Los usos y costumbres de las personas y su relación con el territorio como patrimonio.</li> </ul>  | <p>Planteamientos que busquen el bien colectivo de las personas que viven en el continuo urbano al mismo tiempo que satisfacen sus necesidades económicas</p>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Proyectos integrales de financiamiento a las actividades primarias</li> <li>-Mejoramiento de las condiciones de empleo rural</li> </ul> |
| <p><b>* Otras que el equipo consultor considere estratégicas conforme a las necesidades de las personas que habitan el territorio analizado.</b></p> |   |  |  |   |

Fuente: Elaboración propia.

Para definir las estrategias temáticas a desarrollar en el PMDU, se analizará su potencial para atender las causas de los problemas, para esto se sugiere elaborar el siguiente diagrama, donde se observa que las estrategias idóneas para atender las problemáticas identificadas son la 1, 2 y 5:

Diagrama 21. Diagrama de estrategias



#### 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.

Una vez definidas las estrategias, se desarrollará el siguiente contenido para cada una, con el fin hacerlas operativas:

- Lineamientos y/o criterios que se deben tomar en cuenta para la definición de normatividad en materia de aprovechamiento del suelo;
- Barrios y/o UGA donde se implementará de manera puntual la estrategia, dando lugar al mapa correspondiente; y
- 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. Como método de validación del contenido propuesto para las estrategias, se recomienda elaborar un diagrama como el que se observa a continuación y, en caso de que no se pueda relacionar de manera directa con las necesidades de las personas, como en el caso de la atención a la irregularidad en la tenencia de la tierra que se observa en el diagrama, será necesario replantear los lineamientos y dimensiones de acción propuestos:

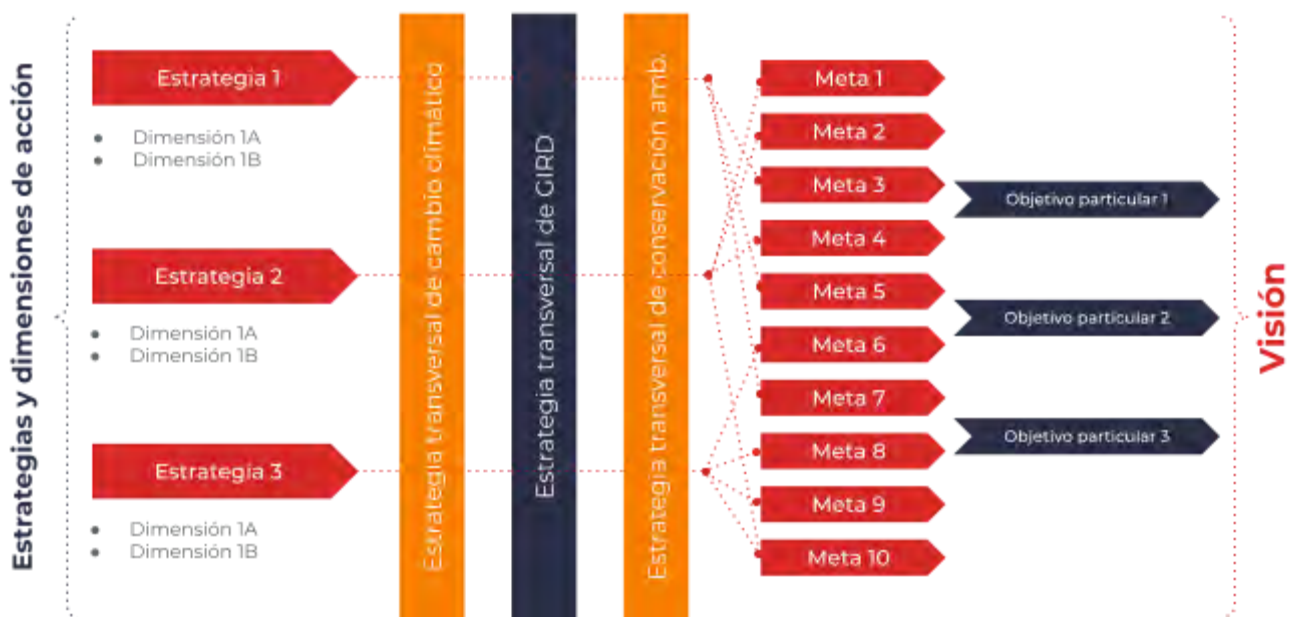
**Diagrama 45.** Diagrama problemáticas y dimensiones de acción



Fuente: Elaboración propia.

Por último, será necesario contar con un diagrama como el siguiente que conjunte la estrategia propuesta:

**Diagrama 23.** Integración de estrategias y soluciones





## ¿Cómo incorporar a las personas, el enfoque de DDHH y la perspectiva de género en la elaboración de estrategias?

En la formulación de las estrategias temáticas se tomará en cuenta:

- La experiencia diaria de las personas como elemento central de las estrategias, lo que implica reconocer que las ciudades están habitadas por personas diferentes entre sí y que éstas 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;
- La diversidad de las personas, y de sus necesidades y aspiraciones en el territorio, las cuales pueden variar en gran parte por:
  - Edad;
  - Relaciones sociales, estado civil y si tienen personas que dependan de ellas;
  - Acceso que tengan a recursos, bienes, servicios y toma de decisiones individual y colectiva;
  - Asignación y expectativa social sobre funciones, comportamientos y responsabilidades en función de si son hombres o mujeres;
  - Posibilidades de desplazarse o acceder a bienes, servicios y oportunidades; y
  - Actividades realizadas diariamente y su secuencia (cadena de tareas), etc.;
- El proceso de definición de estas estrategias debe garantizar la transparencia y rendición de cuentas, apoyado en la etapa de monitoreo para la 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); y
- El proceso de planeación en sí, es un componente fundamental en la garantía de los derechos humanos, por lo que integrará estrategias que fortalezcan la participación en la toma de decisiones en la gestión territorial, incrementen 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.

## ¿Qué cartografía desarrollar?

### Estrategias

Como se mencionó en el desarrollo de las estrategias temáticas, todo el territorio municipal debe estar sujeto, al menos, a una estrategia de este tipo y en el plano correspondiente debe observarse su distribución.



## 2.10 Zonificación

Dentro del ámbito de la planeación existen dos tipos de zonificación, la primaria y la secundaria<sup>27</sup>, las cuales son la principal aportación normativa del instrumento, ya que determinan el aprovechamiento del territorio. Su relevancia se basa en la concepción de que la zonificación es 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. En este sentido, la zonificación es la herramienta más importante con la que cuenta el desarrollo urbano para materializar un desarrollo territorial más justo.

Dado que esto corresponde enteramente a planteamientos normativos, deberán estar basados y desarrollados conforme a lo establecido en la legislación estatal vigente en materia de asentamientos humanos, considerando las directrices y los procedimientos aquí definidos.

### ¿Qué se espera de este apartado?

La zonificación resuelve la pregunta “¿Qué normas necesitamos para lograrlo?” a través de 1) la identificación de las zonas aptas para la urbanización, y 2) la definición clara, concreta, sencilla y transparente de las normas que le corresponden a cada predio. Estas dos zonificaciones, (primaria y secundaria, respectivamente) son vinculantes con los procesos de construcción y urbanización, por lo que deben corresponder con lo definido por instrumentos de planeación de los distintos órdenes de gobierno que norman el territorio.

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.

Diagrama 25. Zonificación



<sup>27</sup> Para más información sobre estos términos se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

## Contenido puntual

Este apartado está integrado por:

1. La zonificación primaria, que define el área urbana, el área urbanizable y área no urbanizable; y
2. La zonificación secundaria, que define el aprovechamiento puntual del territorio a través del uso de suelo, los coeficientes de ocupación y utilización y la densidad.

### ¿Cómo desarrollar la zonificación primaria?

La zonificación primaria determina, a grandes rasgos, dónde es posible y factible el desarrollo urbano y dónde no, teniendo en consideración diversos criterios sintetizados en la aptitud del suelo pero, principalmente, deberá tener como objetivo frenar la expansión del área urbana, debido a las consecuencias negativas que esto representa, no sólo en materia ambiental, sino también sobre la vida de las personas.

#### Recomendaciones de gestión política

- Definir actores clave, especialmente los propietarios de las zonas urbanizable y no urbanizable, y establecer su papel en la conservación activa 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.

De esta manera, la zonificación primaria determina el área urbana (dónde ya hay desarrollo urbano), el área urbanizable (dónde sí se puede urbanizar) y el área no urbanizable (dónde no se puede urbanizar). Esta zonificación establecerá normas que coadyuven a materializar las políticas de carácter nacional en la materia, considerando:

- El aprovechamiento justo del territorio y el desarrollo agrario;
- La salvaguarda de las personas, sus bienes, los bienes colectivos y las actividades económicas; y
- Los bienes y servicios ambientales que presta el territorio.

Para la delimitación de las áreas que conforman la zonificación primaria, se tomarán en consideración los lineamientos establecidos en el Programa de Ordenamiento de Zona Metropolitana que fuera aplicable, así como las determinaciones que definan las estrategias transversales en materia de GIRD y resiliencia, adaptación y mitigación del cambio climático, y conservación medioambiental activa; de manera específica se observarán los siguientes criterios para delimitar cada una de estas áreas:

**Tabla 17.** Criterios para determinar la zonificación primaria

| Área        | Criterios  |
|-------------|--|
| Urbana      | <ul style="list-style-type: none"><li>• Definida por el suelo urbano delimitado como parte de la elaboración del Plan o Programa</li></ul>   |
| Urbanizable | <ul style="list-style-type: none"><li>• Para su delimitación se dará prioridad a la ocupación de suelo vacante y a las estrategias de densificación</li><li>• Su delimitación estará condicionada a la necesidad de crecimiento del área urbana para albergar la población y las actividades económicas previstas, dando prioridad al suelo ya artificializado</li></ul> |

|                |  |
|----------------|--|
|                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• No podrán establecerse sobre zonas de riesgo</li> </ul>   |
| No urbanizable | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporará todas las UGA o AGT cuyas políticas y/o lineamientos se refieran a la conservación y preservación del medio ambiente natural</li> <li>• Incorporará zonas de valor ambiental decretadas y no decretadas</li> <li>• Incorporará las zonas de riesgo y aquellas que tengan condición de peligro no mitigable</li> <li>• Incorporará las zonas de salvaguarda y derechos de vía</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia.

Atendiendo las directrices internacionales y nacionales en materia de asentamientos humanos, el área urbanizable que establezca el PMDU para un horizonte temporal de diez años deberá cumplir con cierto tamaño que permita asegurar que se está dando prioridad a estrategias de densificación. El tamaño máximo que podrá tener el área urbana se calculará a partir de la siguiente ecuación:

$$\text{Superficie máxima del área urbana} = \frac{\text{Población proyectada}}{\text{Densidad de población bruta del área urbana}}$$

### En dónde:

La población proyectada corresponde a la proyección del Consejo Nacional de Población (Conapo) para el año máximo del horizonte de planeación, que corresponde a diez años después de la elaboración del PMDU, cuya unidad son los habitantes

La densidad bruta del área urbana corresponde a la densidad de población actual del área urbana más importante del municipio, que se obtiene de la división entre los habitantes totales y toda el área urbana expresada en hectáreas, su unidad son los habitantes por hectárea

Al definir un área urbanizable de un tamaño máximo a partir de esta ecuación, se asegura que la densidad no disminuirá por efectos del crecimiento del área urbana en un periodo de diez años.

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 POE o los Planes de Manejo de Áreas Naturales Protegidas.

### ¿Cómo desarrollar la zonificación secundaria?

La zonificación secundaria determina el aprovechamiento puntual de lotes y predios urbanos; estos aprovechamientos pueden ser permanentes o temporales para atender situaciones de emergencia. En el caso del suelo no artificializado, se determina uso pero no aprovechamientos, 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 priorizando el bien común.

Los elementos normativos mínimos de la zonificación secundaria son los siguientes:

- Uso de suelo, que son los fines particulares a los que 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, expresado en porcentaje;
- 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; y
- Densidad, que se refiere a la relación entre la cantidad de viviendas permitidas en una extensión territorial determinada.

### 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 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.

Adicionalmente, la zonificación secundaria podrá establecer otras normas para cada uso, por ejemplo, desincentiven el espacio destinado a estacionamiento, establezcan las características de las fachadas con el fin de promover las plantas bajas activas, determinen 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.

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 su elaboración es fundamental que se observe el principio de ciudades densas, compactas y mixtas, 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 personas<sup>28</sup>, así como los siguientes criterios:

### ¿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 pueden o no afectar la zonificación y que son financiados entre los sectores público y privado.

<sup>28</sup> Mandato de los artículos 52, fracción I y 59, fracción II, literal a de la LGAHOTDU.

- La compatibilidad deberá desincentivar las tendencias de suburbanización extensiva y los traslados motorizados<sup>29</sup>;
- Los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión permitida en cualquier uso de suelo<sup>30</sup>;
- 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 otras<sup>31</sup> que se consideren pertinentes; y
- En escenario de emergencia, como la pandemia suscitada por el covid-19, se hace indispensable incorporar la promoción de usos temporales flexibles acordes a las necesidades de las personas que habitan el barrio y que detonen el desarrollo económico local.

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 algún 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 1.** Ejemplo de tabla de compatibilidad de uso de suelo

| TABLA DE COMPATIBILIDAD DE USOS DE SUELO |                  |                   |   |                                |    |                  |    |    |    |     |    |     |                     |    |    |      |      |     |    |    |   |   |  |
|--|------------------|-------------------|---|--------------------------------|----|------------------|----|----|----|-----|----|-----|---------------------|----|----|------|------|-----|----|----|---|---|--|
| [ ] Uso Permiso                          |                  | [ ] Uso Prohibido |   | [ C ] Uso Con Uso Condicionado |    |                  |    |    |    |     |    |     |                     |    |    |      |      |     |    |    |   |   |  |
| USOS Y DESTINOS ESPECÍFICOS              | ÁREA URBANA USOS |                   |   |                                |    | ÁREA URBANIZABLE |    |    |    |     |    |     | RESERVAS Y DESTINOS |    |    | ANU* | ANU* |     |    |    |   |   |  |
|  | H                | HR                | I | E                              | IN | MX               | RM | RH | RU | RIL | CU | SCU | AC                  | AG | AV | A    | RF   | CBE | RT | RZ | P | N |  |
| HABITACIONAL                             |                  |                   |   |                                |    |                  |    |    |    |     |    |     |                     |    |    |      |      |     |    |    |   |   |  |
| UNIFAMILIAR                              |                  |                   |   |                                |    |                  |    |    |    |     |    |     |                     |    |    |      |      |     |    |    |   |   |  |
| CASA HABITACION BAJA DENSIDAD            |                  |                   |   | C                              |    |                  |    |    |    |     |    |     |                     |    |    |      |      |     |    |    |   |   |  |
| CASA HABITACION MEDIA DENSIDAD           |                  |                   |   | C                              |    |                  |    |    |    |     |    |     |                     |    |    |      |      |     |    |    |   |   |  |
| CASA HABITACION ALTA DENSIDAD            |                  |                   |   | C                              |    |                  |    |    |    |     |    |     |                     |    |    |      |      |     |    |    |   |   |  |
| RESIDENCIA AISLADA                       |                  |                   |   | C                              |    |                  |    |    |    |     |    |     |                     |    |    |      |      |     |    |    |   |   |  |
| PLURIFAMILIAR                            |                  |                   |   |                                |    |                  |    |    |    |     |    |     |                     |    |    |      |      |     |    |    |   |   |  |
| PLURIFAMILIAR HORIZONTAL                 |                  |                   |   |                                |    |                  |    |    |    |     |    |     |                     |    |    |      |      |     |    |    |   |   |  |
| PLURIFAMILIAR VERTICAL                   |                  |                   |   |                                |    |                  |    |    |    |     |    |     |                     |    |    |      |      |     |    |    |   |   |  |

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

El COS corresponde al área no edificada de cada predio expresado como porcentaje. Esta área deberá ser permeable, sin edificaciones ni recubrimientos no permeables en el suelo. Se

<sup>29</sup> De acuerdo con lo determinado en el artículo 23, fracción II de la LGEEPA.

<sup>30</sup> Como lo establece el artículo 52, fracción VII de la LGAHOTDU.

<sup>31</sup> De acuerdo con lo establecido en el artículo 23, fracción VIII de la LGEEPA.

recomienda que la superficie de desplante de edificación nunca exceda el 75% del predio, pero 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.

El CUS estará asociada a la intensidad de edificación permitida en un predio, y 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.

Se considera deseable que exista una relación entre ambos Coeficientes donde, a mayor altura menor superficie de desplante. Estas regulaciones no podrán ser aplicables en las zonas no urbanizables, donde no se permitirá la edificación que no esté directamente relacionada con la vivienda de las personas poseedoras o propietarias de la tierra.

### ¿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.

La densidad deberá estar enfocada en asegurar que la mayor población posible tenga acceso a los distintos 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 siete características de vivienda adecuada determinadas por el Programa Nacional de Vivienda 2021-2024 (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.



## 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;
- Estado de las infraestructuras de dotación de agua potable; y
- Las nuevas necesidades urbanas de las personas que han emergido en el escenario de pandemia.

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.

Estas regulaciones no podrán ser aplicables en las zonas no urbanizables, donde no se permitirá la edificación que no esté directamente relacionada con la vivienda de las personas poseedoras o propietarias de la tierra.

### ¿Cómo incorporar a las personas, el enfoque de DDHH y la perspectiva de género en la definición de la zonificación?

La determinación de la normatividad que compone la zonificación debe atender a dos criterios: 1) las localizaciones con mayor acceso a servicios, equipamientos, espacios públicos y otros bienes urbanos sean asequibles para la mayor población posible; y 2) el principio de derecho a la propiedad urbana.

El primero tiene una relación directa con poner a la persona en el centro de la planeación, ya que está orientado a atender a las personas que no podrían acceder a estos servicios, equipamientos y bienes mediante la oferta privada, especialmente quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

El segundo determina que prevalecerá el interés público en la ocupación y aprovechamiento del territorio por lo que los propietarios asumirán responsabilidades específicas en este sentido<sup>32</sup>.

### ¿Qué cartografía desarrollar?

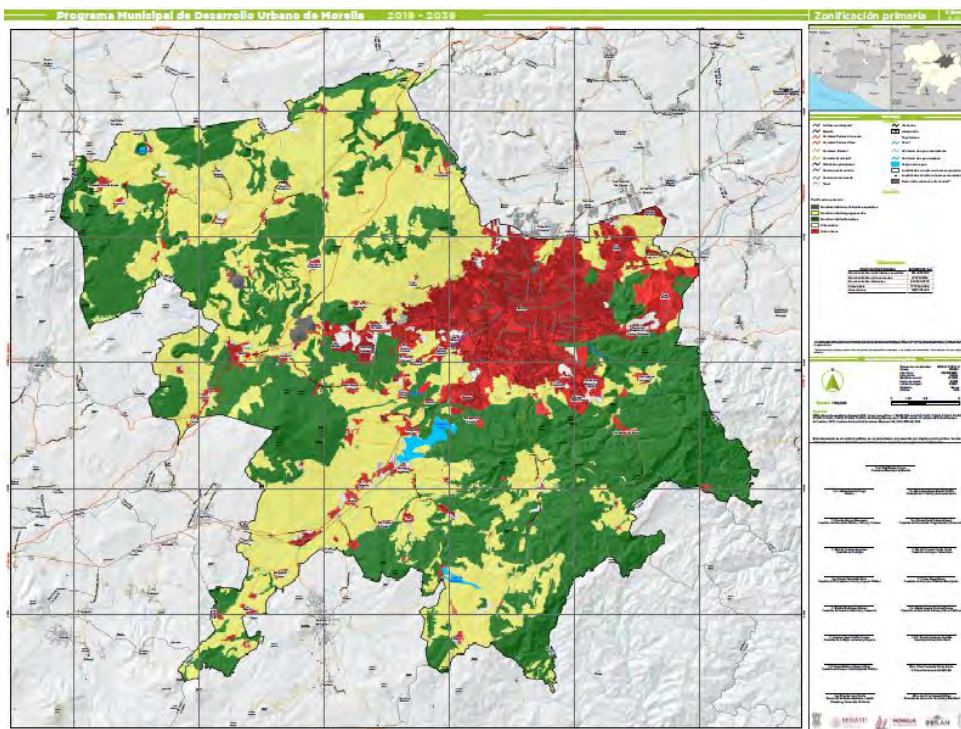
1. Zonificación primaria; y
2. Zonificación secundaria.

Al ser planos normativos, deben establecer una zonificación para todo el territorio municipal. En el caso de la zonificación primaria, delimitando claramente el área urbana, urbanizable y no urbanizable, los límites entre ellas y la superficie municipal a la que corresponden. En el caso de la zonificación secundaria, el plano deberá definir claramente qué predios tienen qué normatividad

<sup>32</sup> Como lo determina el artículo 4to, fracción II de la LGAHOTDU.

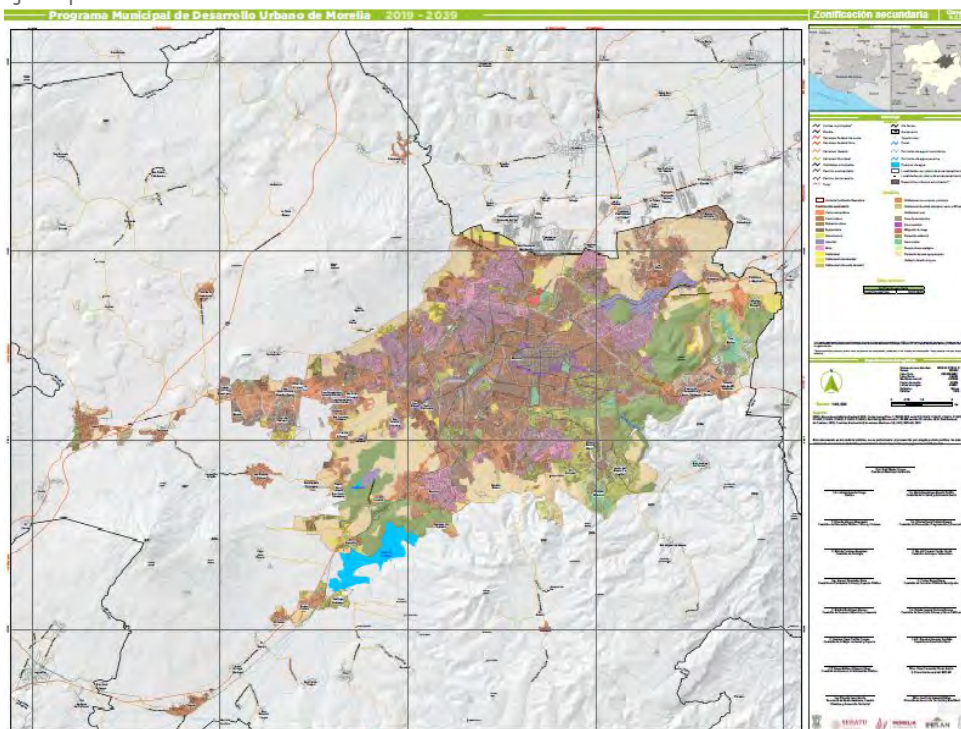
en materia de uso de suelo, Coeficientes de Ocupación y de Utilización del Suelo y densidad; en caso de que se definan normas adicionales, también deberán estar plasmadas en el plano.

### Imagen 2. Ejemplo de zonificación primaria

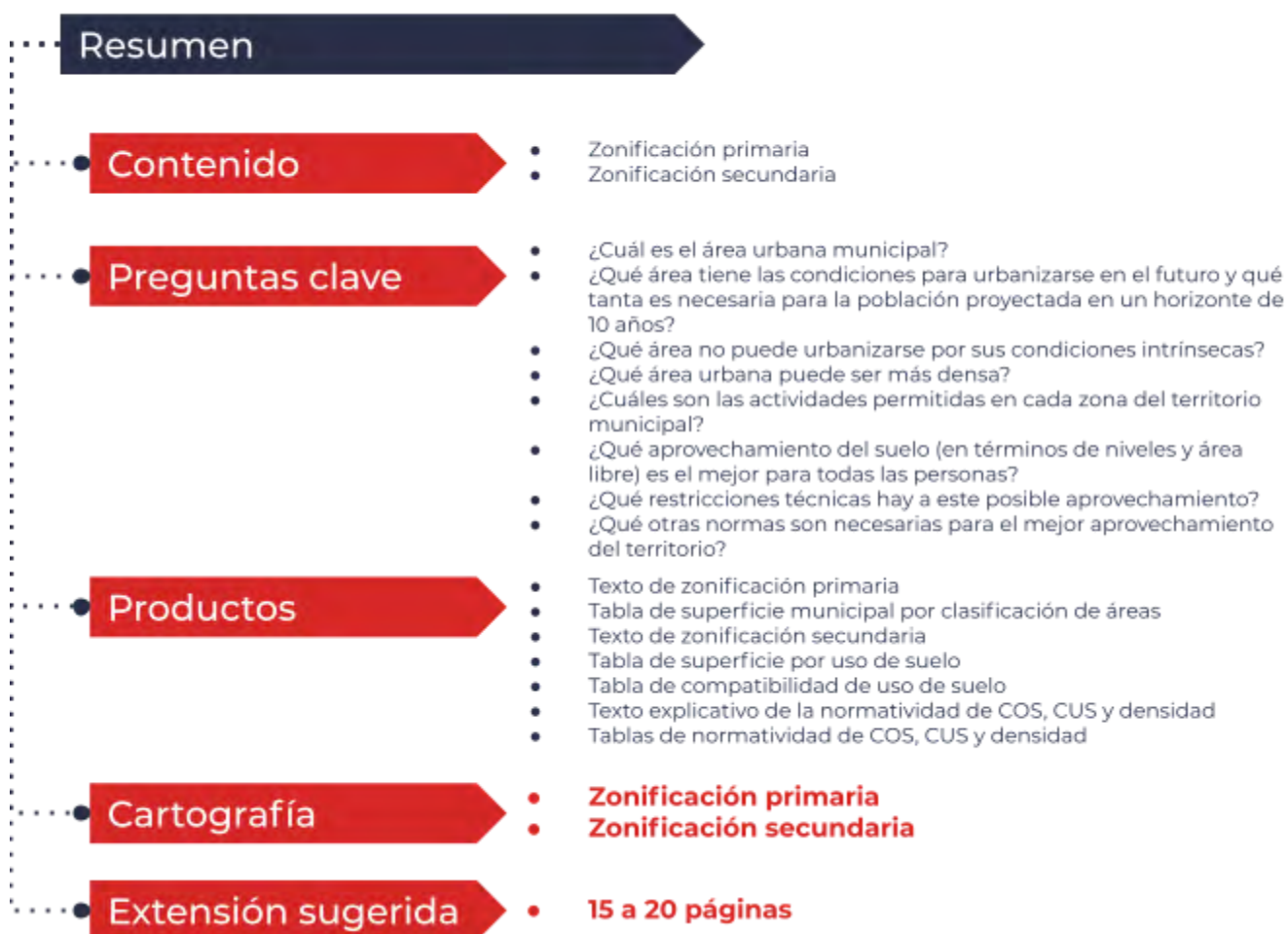


Fuente: Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia, Michoacán de Ocampo, ejercicio PUMOT 2019, en proceso de publicación.

### Imagen 3. Ejemplo de zonificación secundaria



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



## 2.11 Cartera de proyectos y líneas de acción

Este apartado es el último correspondiente a la etapa de planificación y es el componente más operativo del PMDU ya que determinará las prioridades de inversión del Ayuntamiento en materia de desarrollo urbano, vinculando las experiencias de las personas con el ejercicio presupuestal y la realización de obra pública.

### ¿Qué se espera de este apartado?

La cartera de proyectos y las líneas de acción resuelve la pregunta “¿Qué tenemos que hacer para lograrlo?” al traducir las necesidades y problemáticas de las personas en proyectos, programas, obras y acciones concretas y pertinentes que el Ayuntamiento puede realizar, por sí mismo o a través de financiamiento externo, y que tendrán un impacto positivo y profundo en la vida cotidiana de las personas.

En este apartado se definirán proyectos estratégicos y significativos que maximicen las posibles inversiones y acciones concretas que se programaran en el tiempo para que puedan incorporarse en los Programas Operativos Anuales del Ayuntamiento.

Diagrama 27. Cartera de proyectos y líneas de acción



### Contenido puntual

Este apartado está dividido en dos secciones:

1. La cartera de proyectos, que corresponde a una serie de proyectos que atienden necesidades o que solucionan problemáticas específicas; y
2. La programación de acciones, que corresponde al orden y clasificación de las acciones puntuales de acuerdo con su prioridad, el plazo en el que deben realizarse y los responsables.

### ¿Cómo desarrollar la cartera de proyectos?

La cartera de proyectos estratégicos corresponde a un catálogo, de mínimo cinco proyectos, que que conjunta y relaciona diversas líneas de acción interdependientes, cuya realización de manera

integrada tendrá un mayor impacto 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. En atención a la escalas de análisis planteadas, los proyectos no se plantearán de manera sectorial, sino territorial, pudiendo abarcar desde la totalidad del municipio hasta un barrio específico.

Por su naturaleza, estos proyectos implican 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. De cada uno de estos proyectos se especificará:

- Territorio en el que se aplicará y su delimitación (barrio, UGA, localidad, municipio, etc.);
- 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.

**Tabla 18.** Ejemplo de proyecto integral

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

*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.*

## ¿Cómo desarrollar la programación de acciones?

Las líneas de acción programadas responden a dos posibles orígenes: 1) conforman los proyectos estratégicos; o 2) son acciones aisladas que responden a necesidades o problemáticas específicas. En cualquiera de los casos, es necesario que cuenten con una programación que haga posible su financiamiento, a través de una matriz de corresponsabilidad que establecerá las autoridades y actores cuyo involucramiento es necesario para la consecución de las acciones y en donde se definirá su prioridad.

Se propondrán tantas acciones como se consideren necesarias y se clasificarán de acuerdo con las dimensiones de acción establecidas para cada estrategia y, a partir de esto, se identificarán los Derechos Humanos cuyo ejercicio atienden, se evaluarán de acuerdo con la perspectiva de género y se definirá qué aspectos ambientales mejoran, completando una tabla ejemplo como la que se muestra a continuación, en caso de que las acciones o proyectos no cumplan con estas condiciones, deberán reformularse:

**Tabla 19.** Matriz de relación de las líneas de acción

| Columnas propuestas                 | Definición de las columnas  |
|-------------------------------------|---|
| Dimensión de acción                 | Dimensión de las acciones definidas en las estrategias                                |
| Clave o línea de acción             | Clave para que la acción se pueda relacionar con el proyecto o plano al que pertenece |
| Línea de acción                     | Definición de línea de acción   |
| DDHH que mejora                     | Definición de DDHH  |
| Puntuación de perspectiva de género | Puntuación obtenida a partir de la evaluación correspondiente                         |
| Aspectos ambientales que mejora     | Definición de mejoras esperadas en el medio ambiente                                  |

Fuente: Elaboración propia.

Una vez que estas acciones estén validadas por estos criterios, se elaborará una matriz de programación que sintetice la siguiente información de cada una:

- Clave;
- 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.

**Tabla 20.** Ejemplo de matriz de programación

| Clave                                   | MA-1   |
|---|--|
| Línea de acción                         | Desincorporación del Dren Emisor Pluvial   |
| Ubicación                               | Zona Poniente  |
| Meta a la que contribuye                | Reducción de un 35% de las inundaciones en la zona poniente.   |
| Breve descripción                       | 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. |
| Prioridad                               | 1  |
| Plazo                                   | Corto  |
| Responsable de ejecución                | Desarrollo Urbano y Ecología, SEMARNAT, CEAT y CONAGUA   |
| Acciones de concertación y coordinación | Convenios de colaboración entre entidades  |
| Monto de inversión                      | \$20,000,000.00  |
| Alternativas de                         | Programas de promoción de infraestructura, BANOBRAS  |

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Matamoros, Tamaulipas, ejercicio PUMOT 2019, en proceso de publicación.

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.

La priorización de líneas de acción y proyectos atenderá a tres 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:

**Tabla 21.** Relación y congruencia de las líneas de acción y proyectos

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

Fuente: Elaboración propia.

### ¿Cómo incorporar a las personas, el enfoque de DDHH y la perspectiva de género en la cartera de proyectos y la programación de acciones?

La aplicación de herramientas cualitativas-participativas para definir la prioridad de los proyectos y las acciones a partir de todo tipo de herramientas, deberá estar contemplada en el desarrollo de este apartado. De la misma manera que en el apartado de objetivos, el uso de estas herramientas en la etapa de planificación refuerza la contribución que tiene el proceso de planeación en el ejercicio de los Derechos Humanos.

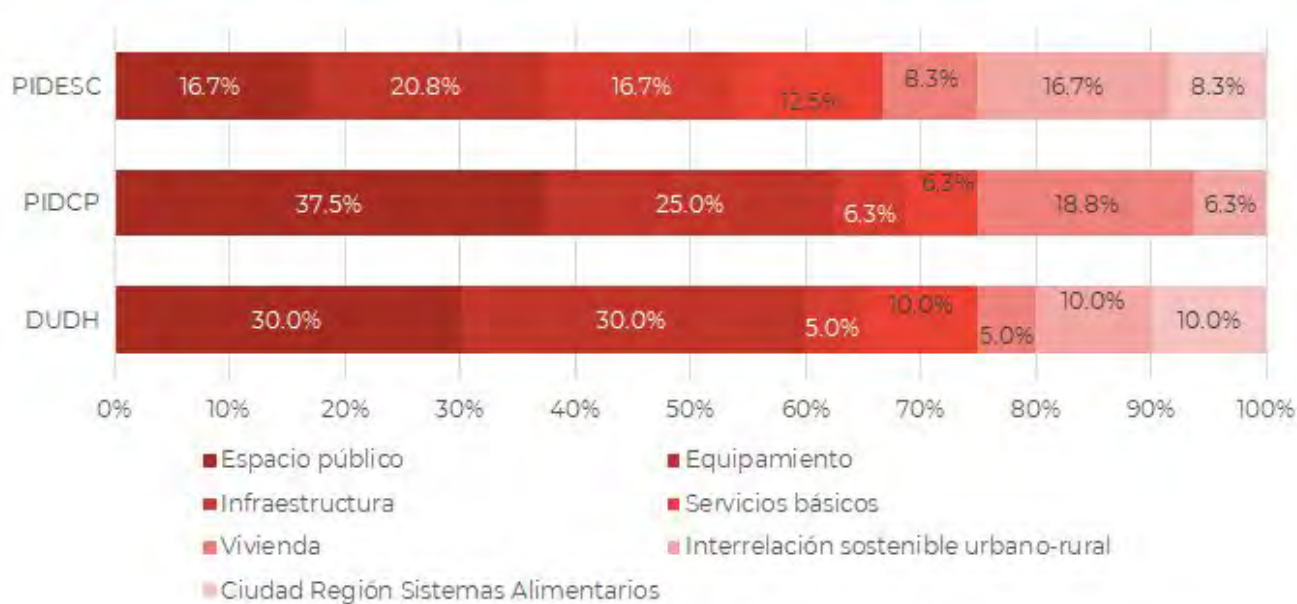
Otra relación directa se presenta en la primera tabla propuesta como ejemplo, en la que se evalúan las líneas de acción de acuerdo con su contribución al ejercicio de los Derechos Humanos<sup>33</sup> y

<sup>33</sup> 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.

cumplen con la evaluación en materia de perspectiva de género; criterios en los que se ahonda a continuación.

En el caso del mejoramiento del ejercicio de los Derechos Humanos, en la gráfica siguiente se sintetiza que las acciones referentes a espacio público y equipamiento son las que contribuyen de manera más significativa a su realización, por lo que se consideran las de mayor relevancia:

**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.

Por otro lado, en la primera tabla ejemplo también se deben evaluar las líneas de acción en tanto ponen en el centro a la persona, para lo cual se presenta la siguiente tabla, definiendo qué se quiere lograr, los criterios y un puntaje que se le otorga a cada acción en caso de cumplir con el criterio. En caso de que la acción cumpla con un puntaje mayor a 7.5, se considera que cumple con el principio de poner en el centro a la persona.

**Tabla 22.** Preguntas clave para la incorporación del enfoque de género en el proceso de selección y priorización de acciones y proyectos

| Para...   | Se pregunta   | En caso de cumplir con el criterio se suman: |
|---|---|--|
| Priorizar el enfoque multidimensional   | Desde el diseño, ¿tiene enfoque sectorial o multidimensional?   | 2 puntos                                     |
| Reconocer las obligaciones del gobierno municipal en materia de derechos humanos. | ¿Identifica qué derechos se ejercen o que derechos mejoran su ejercicio?<br>¿Reconoce la obligación del Estado? | 3 puntos                                     |



|   |   |          |
|---|---|----------|
| Priorizar, visibilizar y atender las necesidades de grupos en situación de vulnerabilidad.  | ¿Identifica grupos en situación de vulnerabilidad? ¿Prioriza su atención?   | 1 punto  |
| Implementar acciones que mejoren las condiciones de grupos en situación de vulnerabilidad.  | ¿Identifica e incorpora necesidades diferenciadas de mujeres, niñas y niños, adultos mayores u otras poblaciones en situación de vulnerabilidad?    | 3 puntos |
| Visibilizar el trabajo de cuidado o no remunerado en el territorio y en traducción en necesidades de movilidad, equipamiento e infraestructura. | ¿Visibiliza el trabajo de cuidado no remunerado en el territorio? ¿Incorpora acciones para facilitar las actividades diarias de todas las personas? | 3 puntos |

Fuente: Elaboración propia.

## ¿Qué cartografía desarrollar?

### Proyectos estratégicos y acciones

El plano de “proyectos estratégicos y acciones” plasmará la localización de estos elementos en el contexto municipal.

**Diagrama 28.** Cartera de proyectos y líneas de acción



## 2.12 Instrumentos y gestión

### ¿Qué se espera de este apartado?

Los instrumentos resuelven la pregunta “¿Cómo ponemos en práctica las estrategias?” teniendo en consideración dos aspectos: 1) las capacidades institucionales del municipio, y 2) el marco jurídico que define qué las atribuciones y obligaciones de las autoridades en materia de desarrollo urbano. A partir de estas definiciones, este apartado definirá las herramientas y mecanismos que permitirán la ejecución del PMDU 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.

En este apartado se definirán de manera particular: 1) los mecanismos a través de los cuales se asegurará el cumplimiento de la zonificación; y 2) las fuentes de financiamiento de los proyectos y las acciones.

Diagrama 29. Instrumentos y gestión

#### ¿Qué sí es?

- **Un catálogo de instrumentos** directamente relacionados con las propuestas particulares de la estrategia que definirán cómo deben relacionarse los actores para materializar las líneas de acción y los proyectos
- **Un conjunto de mecanismos** que velarán por que la zonificación se respete
- **Una identificación de posibles fuentes de financiamiento** de los proyectos y líneas de acción
- **Una actualización de los procesos y procedimiento administrativos** para alinearlos con la propuesta del PMDU

#### ¿Qué no es?

- **Una transcripción de las legislaciones** locales en materia de instrumentos de desarrollo urbano
- Un catálogo de instrumentos que los defina y establezca para qué se utilizan pero no se relacione con su uso en el contexto de las propuestas específicas del PMDU
- **Una transcripción del organigrama municipal** definiendo las atribuciones de cada área



### Contenido puntual

Este apartado está dividido en dos:

1. La cartera de instrumentos, en la que se definen los instrumentos a utilizar y cómo se aplicarán para materializar cada una de las estrategias; y
2. La gestión administrativa, que trazará la ruta para que el PMDU entre en vigor y se materialice.

## ¿Cómo desarrollar la cartera de instrumentos?

En primer lugar, será necesario definir qué instrumentos son necesarios para materializar las estrategias (a través de la zonificación, los proyectos y las acciones puntuales), para lo cual se propone la elaboración de un diagrama como el siguiente que sirva como herramienta de verificación de que los instrumentos propuestos están relacionados directamente con la estrategia y se cuente con una perspectiva de la vinculación entre las estrategias y los instrumentos:

Diagrama 30. Vinculación de instrumentos



Una vez que se cuenta con la definición de los instrumentos necesarios, la cartera de instrumentos contendrá la siguiente información de cada uno:

- ¿Qué son?
- ¿Cómo se utilizan para materializar esa estrategia en particular?
- ¿Cuál es su fundamentación jurídica?
- ¿Cuáles son los actores involucrados en el proceso de instrumentación del PMDU?

De la misma manera que la zonificación, los instrumentos deben estar basados en la legislación para que el municipio pueda implementarlos y, en caso contrario, deberán proponerse las adecuaciones, modificaciones o actualizaciones a realizar en la legislación para darle certidumbre jurídica a las propuestas realizadas y asegurar la materialización del PMDU; las modificaciones propuestas a la legislación se sintetizarán claramente en una matriz. Algunos ejemplos de los cambios en la legislación podrían incluir, de manera no limitativa son:

- Las sanciones penales y administrativas a quienes contravengan de cualquier manera el PMDU; y
- La prohibición de cambios de uso de suelo en el área no urbanizable desde la legislación.

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

- La difusión de las normas determinadas;
- Los incentivos para disminuir el suelo artificializado y convertirlo en suelo urbano o devolverle sus condiciones naturales para convertirlo en suelo no urbanizable; y

- Los supuestos bajo los cuales el área urbanizable se puede transformar en urbana.

Para el respeto de la zonificación, se recomienda que el PMDU establezca la implementación de instrumentos territoriales reconocidos en la LGAHOTDU como las reservas territoriales, la regularización territorial, el reagrupamiento parcelario y los polígonos de desarrollo y construcción prioritarios<sup>34</sup>.

Con respecto a las fuentes de financiamiento, se tendrán en cuenta los programas estatales y federales<sup>35</sup> a los que pudiera tener acceso el municipio; los recursos propios que podría destinar y la implementación de esquemas tributarios como la contribución de mejoras.

### ¿Cómo desarrollar la gestión administrativa?

La gestión administrativa implica 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. Al estar definidos los instrumentos y los actores públicos que están involucrados en ellos, este subapartado deberá establecer cómo contribuirá cada área, en el marco de sus atribuciones.

En este mismo sentido, se podrán proponer reformas a las legislaciones correspondientes o acuerdos administrativos que faculten a las diversas áreas a coadyuvar en la materialización e implementación del PMDU. Asimismo, se podrían establecer nuevos procesos administrativos que pudieran ser necesarios para el control y la administración del desarrollo urbano. En este sentido, se propone el uso de una matriz como la siguiente:

**Tabla 23.** Reconocimiento de adiciones a la legislación

| Columnas propuestas  | Definición de las columnas                          |
|----------------------|---|
| Instrumento jurídico | Instrumento al que se propone la reforma            |
| Artículo             | Artículo y fracción en el que se propone la reforma |
| Dice                 | Texto vigente                                       |
| Propuesta            | Texto propuesto                                     |

Fuente: *Elaboración propia.*

Específicamente para asegurar el cumplimiento de la zonificación, se deberán detallar los procesos y procedimientos que el Ayuntamiento llevarán a cabo para definir la compatibilidad, en caso de que esté condicionada; por ejemplo:

- La elaboración y aprobación de un estudio de impacto urbano; y
- La comprobación del pago de derechos o impuestos para realizar mejoras a la infraestructura.

Asimismo, se establecerán los mecanismos para implementar los instrumentos definidos en la LGAHOTDU, así como se definirán las condiciones para aplicar el derecho de preferencia<sup>36</sup> y que coadyuva en el proceso de asegurar el cumplimiento de la zonificación. Otra herramienta de

<sup>34</sup> Como lo establece el Título Noveno Gestión e Instrumentos de Suelo para el Desarrollo Urbano

<sup>35</sup> Se recomienda consultar el Catálogo de Programas Federales para Municipios que cada año edita el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), que se puede consultar en la siguiente liga: <https://www.gob.mx/inafed/documentos/catalogo-de-programas-federales>

<sup>36</sup> También contemplado en el Título Noveno de la LGAHOTDU

gestión administrativa son los convenios de colaboración, articulación o coordinación, que también se especificarán en este subapartado, especialmente en la gestión de servicios públicos como los residuos sólidos y el tratamiento de aguas negras; este tipo de convenios serán de especial importancia para los municipios metropolitanos.

Por último, esta sección deberá integrar el procedimiento a seguir de acuerdo con la legislación estatal y municipal para que el instrumento de planeación desarrollado adquiera certeza o validez jurídica, a través de un diagrama que sintetice las actividades necesarias y los tiempos clave.

### Diagrama 31. Instrumentos y gestión



## 2.13 Gobernanza

### ¿Qué se espera de este apartado?

Este apartado de gobernanza pretende resolver la pregunta “¿Cómo nos ponemos de acuerdo para materializar el PMDU?” considerando que en la programación y en el apartado de instrumentación se identifican los actores responsables de materializar las estrategias, por lo que se identificarán los acuerdos y compromisos que deberán asumir las instancias públicas y privadas, las organizaciones productivas y la sociedad civil organizada con el fin de respetar, dar prioridad y otorgar recursos de cualquier tipo para la implementación del Plan o Programa Municipal.

La difusión de las propuestas realizadas y de los resultados esperados como parte de la implementación del PMDU, para seguir promoviendo el involucramiento de las personas en el proceso de planeación.

Diagrama 32. Gobernanza

#### ¿Qué sí es?

- **Una propuesta de mecanismos** para involucrar a los diversos actores en la implementación del PMDU
- **Una hoja de ruta** para resolver los posibles conflictos entre los actores involucrados en el desarrollo urbano
- **Una estrategia para difundir las propuestas y los impactos** esperados para que las personas cuenten con la mayor cantidad de información posible con respecto al instrumento de planeación

#### ¿Qué no es?

- **Un señalamiento de los actores públicos** y sus responsabilidades de acuerdo con la legislación local
- **Un proceso en el que se delega de responsabilidades** no vinculadas o poco relevantes para la implementación del PMDU a los actores sin su consentimiento



### Contenido puntual

Este apartado deberá integrar el siguiente contenido puntual:

1. La participación de los actores, donde se consensará con los principales actores públicos, privados y sociales, la participación requerida para la implementación del PMDU; y
2. La estrategia de difusión, a partir de la cual se definirá los mecanismos y acciones para dar a conocer las propuestas y los impactos esperados en los diversos plazos del Plan o Programa Municipal.

### ¿Cómo desarrollar este apartado?

Dado que en los apartados de cartera de proyectos y líneas de acción e instrumentos ya se identificaron los actores involucrados en la consecución de cada una de las estrategias, en este apartado deberán conceptualizarse sus posibles intereses, la manera en que se esperaría que

actúen de acuerdo con ellos y cómo esto representa una oportunidad o una amenaza para la consecución de los objetivos del PMDU. Asimismo, se deberá tener en cuenta los recursos con los que cuentan estos actores y cómo podrían contribuir en la implementación de las propuestas. Para este ejercicio se sugiere la elaboración de una matriz como la siguiente:

**Tabla 24.** Vinculación de la gobernanza municipal

| Columnas propuestas | Definición de las columnas   |
|---------------------|--|
| Actores             | Definición de los actores  |
| Intereses           | Esbozo de intereses que presenten los actores  |
| Estrategias         | Aspecto de la estrategia donde es necesaria su participación                           |
| Recursos            | Recursos con los que se cuenta y pudieran ser útiles para la implementación de un PMDU |

Fuente: *Elaboración propia.*

Una vez que los actores y su participación esté identificada, se les aplicarán herramientas cualitativas-participativas para conciliar para validar la información de la matriz y hacer las adecuaciones necesarias para que el Ayuntamiento cuente con un mapa de actores que pudieran convertirse en aliados en la implementación del PMDU o que pudieran entorpecer su desarrollo. A partir de esta definición, se propondrán las herramientas de involucramiento, procedimientos administrativos recomendados para implementar las propuestas, rutas críticas de los principales acuerdos con los actores más relevantes, entre otros.

Asimismo, posterior a la aplicación de las herramientas, se elaborará una matriz con los posibles compromisos que pudieran asumir esos actores para la materialización del PMDU. Esta matriz será de carácter indicativo y será necesario formalizar estos acuerdos a través de herramientas administrativas formales; sin embargo, su importancia reside en que serán compromisos que se definieron de manera co-participativa entre los actores como parte del proceso de planeación<sup>37</sup>. A continuación se presenta una matriz ejemplo:

**Tabla 25.** Matriz de acuerdos y compromisos

| Columnas propuestas                   | Definición de las columnas   |
|---------------------------------------|--|
| Actores                               | Definición de los actores  |
| Posibles compromisos                  | Los posibles compromisos de los actores  |
| ¿Qué es necesario para formalizarlos? | Mecanismos o herramientas administrativas necesarias para formalizar los compromisos |
| Estrategias                           | Los aspectos de la estrategia a los que contribuye                                   |

Fuente: *Elaboración propia.*

En este apartado deberá considerarse un procedimiento 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 Plan o Programa Municipal.

El otro componente del apartado, correspondiente a la estrategia de difusión ofrecerá información clara, sencilla y contundente sobre la propuesta realizada, los siguientes pasos una vez que entre

<sup>37</sup> Obligación consagrada en los artículos 11, fracciones I y XIII, y 43 de la LGAHOTDU.

en vigor el PMDU, qué impactos se esperan y cuándo deberían suceder. Esta estrategia se desarrollará para empoderar a las personas con un doble propósito: 1) proveer información que pueden utilizar para definir cuál es su papel en la materialización del PMDU y qué recursos pueden aportar; y 2) concientizar a la mayor cantidad de personas de la importancia del PMDU y los impactos positivos que su implementación podría tener en sus vidas.

Para elaborar esta estrategia se sugiere que se desarrollen los siguientes pasos:

1. Definir claramente cuáles son los impactos esperados y vincularlos con las necesidades de las personas, especialmente de aquellas en situación de vulnerabilidad;
2. Sintetizar la información más relevante de las etapas de planificación y gestión en imágenes o planos llamativos y que se expliquen por sí solos y en mensajes contundentes;
3. Identificar los medios a través de los cuáles se podría difundir la información y la temporalidad en que se tendrían que desarrollar estrategias; y
4. Elaborar una hoja de ruta para que, aunque esta estrategia se ponga en marcha durante la elaboración del PMDU, continúe después de su entrada en vigor.

### **¿Cómo incorporar a las personas, el enfoque de DDHH y la perspectiva de género en la gobernanza?**

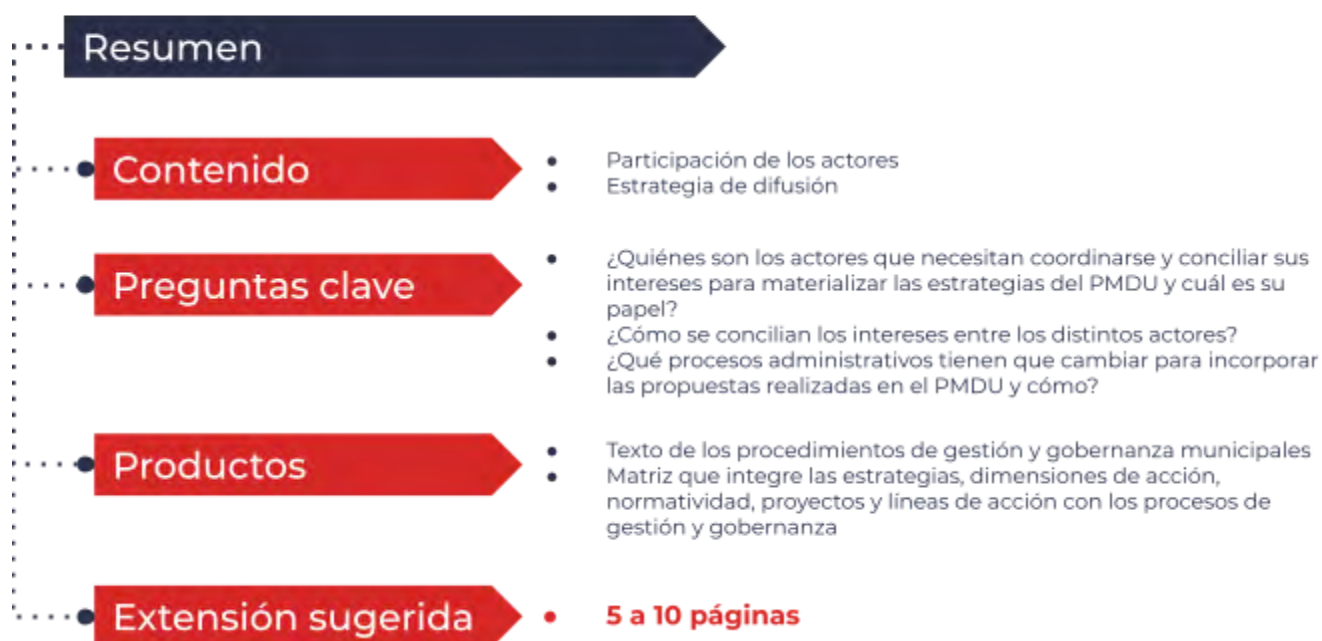
Uno de los componentes fundamentales para la gobernanza es el involucramiento de los actores, especialmente de las personas, para asegurar la materialización de las propuestas realizadas. Esto está estrechamente relacionado con la democratización de los procesos de planeación<sup>38</sup>, y la obligación de las autoridades en materia de desarrollo urbano de incluir procesos de participación ciudadana en la operación de los instrumentos de planeación a través de medios formales como una consulta pública, órganos colegiados auxiliares, entre otros.

El proceso de planeación como un componente fundamental en la garantía de los Derechos Humanos, incluirá la participación de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), observatorios ciudadanos, asociaciones vecinales y cualquier otro grupo social que represente a las personas así como a las y los ciudadanos interesados en participar en la materialización del PMDU.

---

<sup>38</sup> Normado por los artículos 4 fracción V; 21 fracción II; y 93 fracción I de la LGAHOTDU





## 2.14 Monitoreo

Este apartado, como su nombre lo indica, corresponde a la etapa de monitoreo, que se centra en la evaluación de la planeación urbana municipal en dos vertientes: 1) si el Ayuntamiento está implementando y llevando a cabo las estrategias y acciones planteadas por el PMDU; y 2) si las propuestas realizadas por el PMDU contribuyen de manera efectiva a solucionar las problemáticas identificadas y mejoran el acceso a los derechos humanos. Es por esto que, a pesar de que las bases para estas actividades se sientan en el documento del PMDU, el verdadero monitoreo debe realizarse durante los diez años que abarca el horizonte de planeación.

### ¿Qué se espera de este apartado?

Las bases que debe sentar el apartado de monitoreo del PMDU para el ejercicio de evaluación se encuentran en los indicadores necesarios enfocados al fomento de los cinco principios de planeación definidos en estos Lineamientos Simplificados y al mejoramiento del acceso a los Derechos Humanos; en este sentido, es necesario que el PMDU defina cómo se encuentra el municipio actualmente con respecto a estos indicadores. En atención a estos principios, la evaluación del PMDU también debe desarrollarse en términos territoriales.

En este apartado también se planteará la estrategia que debe seguir el Ayuntamiento: ¿cómo, cuándo y quién es el encargado de evaluar el PMDU?, la cual debe desarrollarse tomando en cuenta las capacidades institucionales de cada municipio, así como la información disponible para estos efectos.

Diagrama 34. Monitoreo

#### ¿Qué sí es?

- Un conjunto de numeralia significativa que **determina el estado actual** del municipio con respecto a las metas
- **Un monitoreo del mejoramiento** del acceso a los Derechos Humanos de las personas
- **Una hoja de ruta para la evaluación del escenario** de crecimiento del área urbana municipal
- **Una estrategia sencilla y clara** para que el Ayuntamiento utilice la información que recopila de manera normal para evaluar el PMDU

#### ¿Qué no es?

- **Una lista de indicadores que no están relacionados** con las metas que se busca alcanzar durante los siguientes diez años
- Un compilado de **numeralia que repita el análisis** realizado como línea base
- **Una estrategia de recopilación sistemática** de datos para la evaluación del PMDU



## Contenido puntual

Este apartado está dividido en tres secciones:

1. La línea base de monitoreo, que corresponde al estado actual del municipio con respecto a los indicadores seleccionados y que servirá de base para medir los avances;
2. El escenario estratégico de crecimiento; y
3. La evaluación y seguimiento, que corresponde a la estrategia para medir la consecución de las metas definidas, a través de indicadores, estableciendo tiempos, pasos y responsables para estas actividades y para la comparación de los escenarios de crecimiento.

### ¿Cómo desarrollar este apartado?

Una vez desarrollada la fase de planificación, se identificarán los indicadores para la evaluación del avance y cumplimiento del PMDU. A partir de esta definición, se calcularán los valores para cada uno de los indicadores en la temporalidad más cercana a la actualidad, dependiendo de la disponibilidad de información. Estos valores conformarán la línea base de monitoreo que servirá como parámetro que permita evaluar la implementación del PMDU de acuerdo con las metas; para estos efectos, se propone desarrollar una tabla como la siguiente:

**Tabla 26.** Preguntas para la generación de la línea base de monitoreo

| Columnas propuestas             | Definición de las columnas   |
|---------------------------------|--|
| Objetivo                        | Objetivo y meta del PMDU que mide este indicador                   |
| Meta                            |  |
| Indicador                       | Nombre del indicador   |
| ¿Qué mide?                      | Breve explicación del propósito                                    |
| ¿Cómo está actualmente?         | Valor del indicador para el año en el que se realice el PMDU       |
| ¿Cómo debería estar en 10 años? | Valor esperado para este indicador                                 |
| ¿A qué principio adscribe?      | Definición de a qué principio de planeación se adscribe            |
| ¿Qué DDHH mejora?               | Definir qué DDHH mejorará para las personas con el valor esperado. |

Fuente: Elaboración propia.

Posteriormente se presenta una cartera de indicadores que pueden ser utilizados para este apartado; sin embargo, si por las condiciones territoriales del municipio o por sus capacidades institucionales, se propusieran otros indicadores, es necesario que cuenten con las características de representatividad<sup>39</sup>, facilidad de recopilación<sup>40</sup> y objetividad<sup>41</sup> (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016), con el fin de asegurar que se puedan establecer valores de referencia y que el

<sup>39</sup> Se refiere a que los indicadores midan aspectos fundamentales y directamente relacionados con los principios de planeación promovidos en estos Lineamientos Simplificados y en las estrategias definidas en el PMDU.

<sup>40</sup> Se refiere a que la información necesaria para construir los indicadores sea recopilada y sintetizada como parte de los procesos normales del Ayuntamiento o se encuentre disponible de manera constante en un medio de información pública.

<sup>41</sup> Se refiere a que los indicadores sean claros, contundentes y no se presten a posibles interpretaciones, ya que están bien definidos, son precisos, unívocos y fáciles de comprender.

monitoreo pueda ser constante al no representar una carga administrativa adicional para los municipios.

El escenario estratégico corresponde a un pronóstico del estado del municipio en materia de desarrollo urbano si las estrategias y la zonificación son aplicadas de manera exitosa y se llevan a cabo los proyectos estratégicos y las líneas de acción. Para su desarrollo es necesario determinar este estado en términos cuantitativos (¿qué tanto?), cualitativos (¿cuán bueno?) y territoriales (¿en dónde?); este escenario contemplará los cambios esperados en el aprovechamiento del suelo urbano y el crecimiento o decrecimiento del área urbana.

En la vertiente territorial del escenario se definirá cuánto y hacia dónde avanzará la urbanización en su crecimiento ideal, contra el que se evaluará su desempeño. Para su elaboración es necesario tomar en cuenta la densidad propuesta para determinar 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, considerando las proyecciones de población de Conapo o de instrumentos de planeación de mayor escala.

La estrategia de evaluación y seguimiento establecerá una hoja de ruta para que el Ayuntamiento realice estas actividades de manera constante y efectiva durante los diez años que abarca el horizonte de planeación. Para esto, en el PMDU se definirá, por lo menos:

- La temporalidad con la que debe evaluarse el PMDU y cada uno de los indicadores, teniendo en consideración lo estipulado en la materia por la legislación local;
- Los criterios para definir si efectivamente se están cumpliendo las metas;
- La definición sobre dónde debe medirse el indicador, por ejemplo un barrio en particular o las localidades rurales;
- Las autoridades encargadas de la recopilación de información para la construcción de los indicadores y de la evaluación en general; y
- La metodología para evaluar el escenario, identificando si el crecimiento estratégico proyectado se ha desarrollado y su diferencia con el crecimiento tendencial del área urbana, con la finalidad de detectar el impacto de estrategias.

**Tabla 27.** Síntesis de la estrategia de evaluación y seguimiento

| Columnas propuestas                | Definición de las columnas  |
|------------------------------------|---|
| Indicador                          | Nombre del indicador  |
| ¿Cuándo medir?                     | Temporalidad en la que debe medirse el indicador  |
| ¿Dónde medir?                      | Escala o lugar específico del municipio que se evaluará   |
| ¿Quién es el responsable de medir? | Área del Ayuntamiento responsable de generar la información y de evaluar el indicador en general. |

Fuente: Elaboración propia.

De manera general, se recomienda que estos indicadores se calculen de forma anual y que los resultados de la evaluación realizados se publiciten a través de los medios oficiales y de difusión del Ayuntamiento, así como se den a conocer en los principales medios de comunicación.

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 de Información Territorial y Urbana. La construcción de estos indicadores se desarrollará en el anexo correspondiente.

De manera puntual, para darle seguimiento y evaluar la zonificación primaria, se plantean los siguientes criterios:

- 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 PMDU: y
- El crecimiento del área no urbanizable para fines de conservación ecológica.

En la tabla a continuación se encuentra una cartera de indicadores, su relación con los principios de planeación y algunas otras consideraciones. Se recomienda su uso para la evaluación del PMDU, teniendo en consideración las particularidades territoriales y las capacidades institucionales de cada municipio, por lo que las variables utilizadas o su construcción debe adaptarse de acuerdo con la información con la que cuente el Ayuntamiento y con sus características para generar dicha información.

**Tabla 28.** Cartera de indicadores

| Principio                           | Indicador   | Mide  | Ideal     |
|-------------------------------------|---|---|-----------|
| Ciudad compacta, densa y mixta      | Comportamiento del crecimiento del área 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 e inclusión                 | 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 sustentables y resilientes | Aprovechamiento del agua                          | Cantidad remanente de años de balance hídrico positivo, considerando 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   | Aumentar  |

|   |  |  |           |
|---|--|--|-----------|
|   |  | en vigencia que ilustren la capacidad de la ciudad para definir, reglamentar y poner en práctica las medidas de mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI)  |           |
|   | Cobertura vegetal  | La ejecución del instrumento por medio del aumento de la masa vegetal en el municipio, nuevas áreas verdes, bosques, etc.  | Aumentar  |
| Gestión Integral de Riesgo de Desastres |  | Instrumentos que permiten regular el aprovechamiento y protección del medio ambiente   | Aumentar  |
|   | Energía renovable  | Porcentaje total de energía renovable con relación al consumo total de energía de la ciudad  | Aumentar  |
|   | Gasto público  | 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 disposición en contenedor o basurero público  | Aumentar  |
|   | Manejo sustentable 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 peatonal 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 instrumentos específicos de planificación de la gestión de riesgos de desastres, a fin de reducir su vulnerabilidad a las amenazas naturales. | 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 implementado activamente                    | Aumentar   |           |
| Riesgo y vulnerabilidad                 | 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 actualización del Atlas Municipal de Riesgos, mapa de peligro y vulnerabilidad u otros estudios relacionados. | Aumentar   |           |
| Inclusión Urbana                        | Instrumentación  | La ejecución del instrumento por medio de los Instrumentos propuestos integrados en el POA   | Aumentar  |
|   | Proyectos  | Proyectos propuestos realizados  | Aumentar  |

Fuente: Elaboración propia.

## ¿Cómo incorporar a las personas, el enfoque de DDHH y la perspectiva de género en la etapa de monitoreo?

La vinculación del monitoreo con las personas y con los Derechos Humanos debe atender tres principales frentes: 1) la satisfacción de necesidades específicas del territorio identificadas por las personas, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad; 2) el involucramiento de las personas en la etapa de monitoreo del PMDU; y 3) los indicadores seleccionados miden el avance de los Derechos Humanos, para este último punto se incorpora la última columna de la primera tabla sugerida para este apartado.

El primer frente considera que la estrategia de evaluación y seguimiento incorpore la aplicación de herramientas cualitativas-participativas de manera periódica y con el claro objetivo de conocer la percepción de las personas con respecto a la atención y satisfacción de sus necesidades, especialmente de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. De esta manera, independientemente de los indicadores cuantitativos-estadísticos que miden, por ejemplo, la cobertura, la información cualitativa-participativa permitirá evaluar el servicio, la calidad de la mejora y el verdadero impacto en la calidad de vida de las personas; a partir de este tipo de información, el Ayuntamiento podría plantear estrategias adicionales para perfeccionar los servicios o las infraestructuras evaluadas.

El segundo frente está relacionado con la democratización de los procesos de planeación y está normado por la LGAHOTDU<sup>42</sup>, donde se establece que las personas, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad, también deben ser partícipes del proceso de evaluación y seguimiento del PMDU a través de medios formales como una consulta pública, órganos colegiados auxiliares, entre otros. Reforzando al proceso de planeación como un componente de la garantía de los Derechos Humanos, en esta etapa también se tomará en cuenta la participación de ONG, OSC, observatorios ciudadanos, asociaciones vecinales y cualquier otro grupo social que represente a las personas así como a las y los ciudadanos interesados en participar, en la evaluación y seguimiento del PMDU. Adicionalmente, esta etapa debe publicitarse 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.

Con el conjunto de estas acciones, se busca fortalecer la participación en la toma de decisiones en la gestión territorial, incrementar 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.

## ¿Qué cartografía desarrollar?

### Escenario de crecimiento estratégico

El plano de escenario de crecimiento estratégico representa el escenario territorial ideal que pretende alcanzar el municipio con la aplicación de las estrategias y la normatividad, y la consecución de los proyectos estratégicos y las acciones propuestas en el PMDU; por lo que debe expresar el crecimiento esperado del área urbana en un periodo de diez años bajo estos supuestos.

Para la elaboración de este plano se deben tomar en cuenta diversos criterios:

1. Las proyecciones de población de Conapo para el municipio;
2. La densidad intraurbana propuesta y la cantidad de población que podría albergar;
3. El desarrollo de un porcentaje del área urbanizable definida en la zonificación primaria, para albergar a la población no podrá asentarse en el área intraurbana;

---

<sup>42</sup> De acuerdo con los artículos 4 fracción V; 21 fracción II; y 93 fracción I.

4. La dirección del crecimiento del área urbana definido en la zonificación secundaria; y
5. Los proyectos estratégicos y las acciones puntuales y su impacto en la densificación del área intraurbana.

Con base en estos parámetros, se delimitará un área urbana aproximada como el escenario de crecimiento estratégico.

**Diagrama 35. Monitoreo**





## 2.15 ¿Qué anexos desarrollar?

### Anexo I. Materiales, guías de tópicos y reportes de la aplicación de las herramientas cualitativas-participativas

Como parte del apartado de metodología, se desarrollarán materiales para la aplicación de las herramientas cualitativas-participativas: guías de tópicos de grupos de enfoque; guías de entrevista; formato de encuesta; preguntas ejemplo para las marchas exploratorias y el vox populi; entre otras. Independientemente de que estos elementos sean avalados por el Ayuntamiento antes de su aplicación, se incluirán como parte de los anexos del PMDU para conformar un acervo de materiales que sirvan de referencia para aplicar herramientas cualitativas-participativas en el ámbito territorial.

Asimismo, se incluirán los reportes de la aplicación de las herramientas cualitativas-participativas, donde se especifique:

- Cuándo y dónde se aplicaron;
- El grupo poblacional participante;
- Las temáticas a tratar; y
- Los contratiempos o áreas de oportunidad de mejora identificados.

### Anexo II. Metodología para desarrollar la aptitud territorial

Para el desarrollo del análisis del continuo municipal, es necesario desarrollar un análisis de aptitud territorial para, mínimo, tres actividades: 1) desarrollo de actividades productivas primarias; 2) consolidación de asentamientos humanos; y 3) la conservación medioambiental activa de los ecosistemas. Este análisis es altamente especializado y se puede realizar a partir de varias metodologías y cuyos resultados dependen de varios factores exclusivos al territorio analizado. La metodología particular para desarrollar el análisis se vertirá en este anexo y se definirán y justificarán las variables, valores y ponderaciones utilizadas de acuerdo con las características particulares de cada municipio.

### Anexo III. Construcción de indicadores

Como se especifica en el apartado referente a la etapa de monitoreo, en este anexo se incorporará toda la información necesaria para la construcción de los indicadores, utilizando la siguiente tabla como ficha ejemplo:

**Tabla 29.** Construcción de indicadores

| Columnas propuestas  | Definición de las columnas                                   |
|----------------------|--|
| Indicador            | Nombre del indicador   |
| Variables a utilizar | Variables usadas en la fórmula                               |
| Fórmula              | Expresión matemática o método de elaboración del indicador   |
| Unidad               | Unidad del resultado esperado (porcentaje o m <sup>2</sup> ) |
| Fuente               | Fuente de la que se obtendrá la información de las variables |

Fuente: Elaboración propia.



03

FENÓMENOS  
PARTICULARES

# 03

## FENÓMENOS PARTICULARES

Considerando la pluralidad y heterogeneidad de los territorios municipales así como las diferentes problemáticas presentes en su territorio, los presentes Lineamientos integran apartados cuyo objetivo es generar herramientas y orientaciones para la atención de fenómenos particulares que no son comunes a todos los municipios. A partir de estos insumos, se podrá elaborar un PMDU que considere los principios de planeación y metodológicos que se desarrollan en los presentes Lineamientos Simplificados y que, al mismo tiempo, atienda sus particularidades territoriales.

A continuación, se presentan directrices para atender dos fenómenos territoriales particulares y para guiar a los municipios en la implementación del concepto de derechos de desarrollo desde la planeación urbana municipal. Estas directrices presentan variables, temáticas y análisis adicionales a los que indica esta Guía de Implementación ya que conforman un complemento para generar propuestas a la medida para cada municipio.

### I. Fenómeno de vivienda abandonada

El PNV 2021-2024 identifica aproximadamente 650 mil viviendas abandonadas producto de un modelo de desarrollo de vivienda de interés social que no correspondía a las necesidades de las personas en términos culturales y climáticos y que no consideró una visión integral y urbana, por lo que se plantea como una problemática a resolver por los tres órdenes de gobierno.

La Sedatu reconoce el derecho a la vivienda adecuada como un tema central de política pública que se plasma en el Programa Nacional de Vivienda y que incorpora una visión integral y desde el desarrollo urbano. Es en este escenario que de manera conjunta con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), y la experiencia en la implementación del Programa de Regeneración Comunitaria Infonavit (RCI), que se presentan propuestas de análisis y atención del fenómeno de vivienda abandonada<sup>43</sup>.

#### ¿Qué incluir en las bases jurídicas y el marco de planeación y la metodología?

Las bases jurídicas y el marco de planeación de la vivienda se encuentran contempladas como parte del desarrollo general de un PMDU, específicamente en la Ley de Vivienda y el Programa Nacional de Vivienda; en este sentido, también se revisarán los planteamientos de carácter estatal en la materia. De manera particular, deberán identificarse los principales responsables, en términos legales, de dar solución a la problemática; a partir de ello, se recomienda que se vinculen al proceso de planeación como actores que, entre otras aportaciones, otorguen información para el desarrollo del Plan o Programa Municipal.

La metodología incorporará la aplicación de herramientas cualitativas-participativas específicamente en las zonas del área urbana o en las localidades donde se identifique una

---

<sup>43</sup> Las viviendas abandonadas se entienden como aquellas deshabitadas, en condición de abandono, vandalizadas o posesionadas por una persona distinta al propietario, con condiciones de rezago urbano y social, y en condiciones precarias de habitabilidad.

concentración de viviendas abandonadas, así como preguntas y dinámicas específicas orientadas a comprender el impacto que tiene en la vida cotidiana de las personas. En este sentido, se recomienda aplicar herramientas como grupos de enfoque, encuestas, entrevistas, etnografías, un día contigo y marchas exploratorias con la población residente, especialmente con la que se identifica como grupo de población en situación de vulnerabilidad. Esto permitirá integrar un análisis que reconozca las causas raíz y estructurales que originaron esta problemática e integrar la experiencia de las personas en los polígonos identificados, como fuente primaria de información.

### ¿Qué incluir en el análisis de la persona?

Una vez que se tengan identificadas las zonas del área urbana o localidades específicas en las que se presenta o se concentra este fenómeno, se identificarán y caracterizarán las personas que viven ahí, tanto sus condición sociodemográfica como su interacción con el territorio, haciendo énfasis en las razones que identifican para el abandono de la vivienda y cómo esto tiene un impacto en su vida cotidiana.

Adicionalmente, el análisis de persona profundiza en la identificación particular de grupos de población en situación de vulnerabilidad, por lo que se hará énfasis en las personas que habiten ahí y se analizará de manera específica cómo este fenómeno les afecta, especialmente en el acceso y ejercicio de sus derechos, especialmente el derecho a la vivienda digna y adecuada que se promueve desde la agenda global y que se expresa en el Programa Nacional de Vivienda a partir de los criterios cualitativos mínimos expresados a continuación, y de los Derechos Humanos en general:

- Seguridad en la tenencia de la tierra;
- Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura;
- Asequibilidad;
- Habitabilidad;
- Accesibilidad;
- Ubicación; y
- Adecuación cultural.

Una vez que estos criterios sean identificados por las personas, se podrán determinar las necesidades y aspiraciones que las personas identifican sobre su vivienda en su entorno y las adecuaciones que consideran deben realizarse. En este sentido, se reconocerán las necesidades y problemáticas de este fenómeno teniendo en consideración las siguientes variables:

- Estructura del hogar, número de personas en la vivienda, ocupantes por cuartos;
- Dimensiones y calidad de las viviendas;
- Indicadores de distancia y tiempo entre la vivienda/lugar de trabajo;
- Porcentaje del ingreso destinado a los costos asociados a la vivienda (renta, hipoteca, servicios) y a la movilidad; y
- Cantidad y calidad en la disponibilidad de servicios municipales básicos (agua, energía eléctrica, drenaje, recolección de basura).

### ¿Qué incluir en el análisis de los barrios?

Una caracterización de los barrios que permita determinar la magnitud del problema (cuántas viviendas, dónde y en qué condiciones están), la dinámica que tiene el contexto en donde se encuentran con otros centros urbanos y en su caso zonas metropolitanas, así como las posibles causas del abandono de vivienda, analizando como parte de la estructura barrial:

- Imagen urbana del barrio, resaltando la seguridad y percepción de seguridad;

- Características físicas de la vivienda;
- Condiciones físicas y percepción de las personas del entorno urbano;
- Dinámicas y actividades de los espacios públicos del barrio; y
- Equipamientos, servicios e infraestructuras que necesitan las personas de los que carece el barrio.

Como parte de la estructura urbana se analizarán los actores que ganaron o perdieron al desarrollar los barrios o zonas con estas altas concentraciones de vivienda abandonada, incluso aquellos que se pudieran seguir beneficiando con la situación; por ejemplo, bandas delictivas, arrendadores informales, líderes sociales, etc. Lo anterior permitiría profundizar en los aspectos estructurales y relaciones de poder que propician que la problemática sea difícil de solucionar de fondo, como insumo de la síntesis. De manera adicional, se evaluarán las condiciones de localización que inciden en el abandono de vivienda, como:

- Presencia de actividades económicas y centro de empleo en el barrio o, en su defecto, cercanía/lejanía a centros, subcentros o corredores urbanos donde las personas puedan satisfacer sus necesidades;
- Costo y tiempo de traslado necesario para satisfacer sus necesidades; y
- Condiciones de tenencia de la vivienda.

### ¿Qué incluir en la síntesis?

En el marco de un árbol de problemas que resuma las causas y efectos de las principales problemáticas territoriales municipales, se alienta a pensar en el fenómeno del abandono de vivienda como causa y efecto de problemas profundos y complejos que necesitan atención particular, y que sólo podrán resolverse a través de la atención a sus causas estructurales. Asimismo, se promueve que se tome en consideración la interrelación de estos efectos y de estas causas, y la repercusión (como atenuante o facilitador) que tienen en el fenómeno de la vivienda abandonada.

### ¿Qué incluir en la estrategia?

Por la complejidad de este fenómeno, se elaborará una estrategia temática que lo atienda de manera particular y que contenga una articulación entre distintos proyectos y acciones para asegurar que los esfuerzos se enfoquen en la resolución de causas estructurales. Las vertientes en las que debe enfocarse la estrategia son:

- Accesibilidad de las viviendas a otros satisfactores urbanos como infraestructura, equipamientos y servicios en general, y asegurar que esos esquemas puedan mantenerse en el tiempo;
- Fomentar las dinámicas urbanas de distinta índole (social, recreativa, económica, etc.) al interior de las zonas donde se concentra o presente este fenómeno, dándole prioridad a que las actividades de cuidado dentro y fuera del hogar se puedan desarrollar de manera segura y en un entorno que las tome en consideración; y
- Atender la irregularidad a la que pudieran estar sujetas estas zonas, tanto en la tenencia de la tierra como en el acceso a servicios de manera legal, decorosa y asequible.

Dentro de las posibles dimensiones de acción que se pudieran proponer, se tomará en consideración que atiendan las necesidades inmediatas de las personas, así como aquellas menos evidentes y profundas que contribuyen a la problemática, tales como la construcción y mejoramiento del servicio que otorgan los equipamientos, la reestructuración de créditos a la vivienda, el reforzamiento de la seguridad pública, la prevención social del delito, la inclusión social entre otras.

## ¿Qué incluir en la zonificación?

Los Lineamientos Simplificados son enfáticos en la necesidad de transformar las zonas urbanas a ciudades compactas, densas y mixtas, para atender de manera específica las zonas habitacionales monofuncionales, que son más propensas a la concentración de viviendas abandonadas. En términos normativos, esto se logra a través de la inclusión de usos de suelo que promuevan la mezcla de usos de suelo se relaciona directamente con cuestiones que debe atender la estrategia y promueve ambientes más seguros, dinámicos y con menos desplazamientos.

Para determinar como uso mixto esas zonas, será necesario tomar en consideración la dotación de infraestructuras o, en su defecto, la construcción de nuevas que permitan dotar de agua, energía y drenaje suficientes para establecer usos mixtos en la zona. Asimismo, será necesario destinar lotes y predios al uso de equipamiento, y que su desarrollo se coordine con las autoridades competentes en la materia para sentar las bases de dinámicas diferentes en las zonas.

## ¿Qué incluir en la cartera de proyectos y líneas de acción?

Como parte de las líneas de acción que contemple el PMDU, la programación de acciones deberá ser de carácter estratégico, buscando contribuir de manera integral con el resto de las estrategias planteadas y que coadyuve en atender y resolver los problemas en los diversos rubros de suelo, infraestructura y servicios, equipamiento, movilidad y vivienda, e incidir positivamente en la regeneración socioespacial, por medio de intervenciones para rehabilitar el entorno y mejorar la calidad de vida en todas las zonas, desarrollos y unidades habitacionales que así lo requieran.

En particular y con el objetivo de recuperar y garantizar la regeneración socioespacial a través de acciones de mejoramiento habitacional, la atención del déficit de equipamiento, infraestructura, servicios urbanos, la inclusión de espacios públicos, así como el fortalecimiento del tejido social y urbano y de reinsertar al mercado de vivienda, aquella que perdió su valor y que tienen las condiciones para su recuperación, y se inserte en un entorno susceptible de regeneración, se deberán programar acciones como:

- Rehabilitación del parque habitacional;
- Reinserción de la vivienda en el mercado;
- Esquemas y mecanismos para la implementación de la estrategia de reactivación económica y social; y
- Estrategias de seguridad e inclusión social.

## ¿Qué incluir en los instrumentos y gestión, y gobernanza?

Una vez que se hayan definido los actores responsables, los que se han visto perjudicados o beneficiados por los impactos que genera esta problemática, se identificarán aquellos que podrían contribuir a revertirla; en este sentido se recomienda tomar en consideración no sólo a desarrolladores inmobiliarios sino también al Infonavit y a organizaciones sociales locales que atiendan los barrios donde se concentran las viviendas abandonadas.

Específicamente en el caso de los desarrolladores inmobiliarios, su incorporación al proceso de planeación podría significar su contribución al financiamiento de diversas acciones y proyectos que contribuyan a la atención de las viviendas abandonadas.

## II. Actividad turística preponderante

La Sedatu reconoce que México se ha posicionado como uno de los principales destinos a nivel mundial siendo el séptimo lugar en llegada de turistas en 2018 (Datatur, 2021), lo que tiene consecuencias que son aprovechadas y atendidas como parte de la política turística impulsada por la Secretaría de Turismo (Sectur), y cuya expresión territorial es parte de las atribuciones de los gobiernos locales. A partir de las directrices planteadas a continuación, se hace un esfuerzo interinstitucional para acercar al desarrollo urbano y al ordenamiento turístico del territorio, a través de la planeación urbana municipal que pone a las personas en el centro.

### ¿Qué incluir en las bases jurídicas y el marco de planeación y la metodología?

Las bases jurídicas y el marco de planeación en materia turística están contenidas a nivel internacional corresponde al Código de Ética Mundial para el Turismo; los lineamientos en materia de sostenibilidad para el turismo identificados en la Conferencia de Río 20+; y los pilares para la sustentabilidad la Organización Mundial del Turismo y la Oficina de Evaluación Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP, por sus siglas en inglés) de 2005.

A nivel federal, se revisarán de manera adicional: la Ley General de Turismo, el Atlas Turístico de México, la Estrategia Nacional de Turismo, el Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio y el Programa Sectorial de Turismo 2020-2024; en este sentido, también se revisarán los planteamientos de carácter estatal y municipal en la materia. De manera particular, deberá identificarse el papel que juega el municipio en la región turística.

La metodología incorporará la aplicación de herramientas cualitativas-participativas en tres vías: las personas que viven en zonas turísticas, las personas que trabajan en el sector turístico y las personas turistas. Las preguntas o dinámicas realizadas se orientarán a conocer su perspectiva del sector, cómo afecta o beneficia su vida cotidiana y cuáles serían sus posibles expectativas para el turismo en el municipio. En este sentido, se recomienda aplicar herramientas como técnicas de observación, encuestas, entrevistas, vox populi y talleres, tanto dirigidos a expertos y al sector empresarial turístico, como a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

### ¿Qué incluir en el análisis de la persona?

Una vez que se tengan identificadas las zonas del área urbana o localidades específicas en las que se concentran las actividades turísticas, se identificarán y caracterizarán las personas que viven ahí, tanto sus condición sociodemográfica como su interacción con el territorio, haciendo énfasis en si esta actividad tiene un impacto positivo o negativo en su vida cotidiana, y las experiencias al desarrollar sus actividades cotidianas. En el caso de las personas que trabajan en el sector turístico, será importante conocer su opinión sobre el panorama general del sector, tanto las fortalezas y debilidades que identifican en el municipio así como las posibles oportunidades de mejora que se pueden implementar en el territorio para fortalecer la actividad, así como las amenazas a las que se enfrenta.

En ambos casos, se identificará los beneficios y los impactos de esta actividad para los grupos de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Las necesidades y problemáticas que las personas identifiquen con respecto al sector turístico, tomarán en cuenta el factor territorial (¿dónde se expresan estas necesidades y problemáticas?), lo que permitirá su vinculación con las estrategias territoriales o, en caso de que no cuenten con esta expresión, con una estrategia de gestión.

Por otro lado, a partir de los resultados de la aplicación de herramientas cualitativas-participativas, se deberá contar con una aproximación general de las características sociodemográficas de quienes visitan y pernoctan en el municipio, cuáles son sus motivaciones e intereses, cuál es su capacidad de pago y qué opinan con respecto al destino. De esta manera, se identificarán como un grupo de personas cuyas necesidades también podrán ser atendidas a través del Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano.

Asimismo, se tendrá un panorama cuantitativo de las personas en el sector turístico que permitirá evaluar el tamaño de la actividad y conocer su importancia en la economía municipal, con el fin de reforzar las necesidades y aspiraciones que las personas identifican para mejorar el sector turístico tanto en el impacto que tiene en su vida cotidiana como en la satisfacción del turista. Para esto, se analizarán las siguientes variables:

- Costo de vida para los residentes;
- Población ocupada en el sector turístico; e
- Ingreso o remuneración promedio de las personas ocupadas en el sector turístico.

### ¿Qué incluir en el análisis de los barrios?

Para contribuir a la definición de la estructura barrial, se analizará el impacto que tiene esta actividad de acuerdo con el segmento al que pertenece el destino<sup>44</sup>; por ejemplo, en los barrios donde se desarrolla turismo de negocios, existen requerimientos particulares de estacionamiento; los servicios y comercios están enfocados al alto poder adquisitivo y se tiende a buscar una imagen urbana de modernidad, lo que puede tener como consecuencia segregación socioespacial o, incluso, gentrificación de la población residente. Para identificar estas dinámicas en la estructura barrial, se analizará:

- Barrios donde se encuentran predominantemente actividades de hospedaje<sup>45</sup>, atractivos o servicios al turista; e
- Imagen urbana, equipamientos e infraestructura orientados al turista.

Adicionalmente, se evaluarán los impactos en la estructura urbana a partir de criterios como:

- Densidad de ocupación de los hospedajes;
- Infraestructura de movilidad orientada al turista;
- Importancia de la actividad turística en la conformación de centros, subcentros o corredores urbanos; y
- Relevancia de la actividad turística en la generación de empleo y derrama económica estimada.

### ¿Qué incluir en el análisis del continuo municipal?

La actividad turística tiene implicaciones en todo el territorio municipal, no sólo en el área urbana, especialmente en los segmentos de naturaleza, sol y playa y rural; las expresiones territoriales de este tipo de turismo se desarrollarán en el análisis del continuo municipal. En la tabla a continuación se presenta una aproximación de cómo vincular estos elementos, considerando que todos ellos contribuirán al desarrollo de la aptitud territorial:

---

<sup>44</sup> Los principales segmentos turísticos son cultural; naturaleza, que se divide en ecoturismo y de aventura; negocios; sol y playa; urbano; rural; deportivo; médico; entre otros.

<sup>45</sup> Clasificándolos de acuerdo con la cantidad de estrellas que tienen y, por lo tanto, su precio por noche y las amenidades que ofrecen a las personas turistas.



**Tabla 30.** Integración del apartado turístico en el continuo municipal

| Segmento turístico | Aspecto  | Continuo municipal  |
|--------------------|--|---|
| Cultural           | Las zonas arqueológicas o históricas                                     | Su ubicación y sus implicaciones territoriales se tomarán en cuenta en el suelo artificializado   |
|                    | La elaboración de artesanías y la gastronomía típica                     | Se analizarán como parte del sistema urbano-rural y las implicaciones que tienen en el desarrollo de las personas que habitan las localidades rurales   |
| De naturaleza      | Actividades de senderismo, avistamiento de fauna y ecoturismo en general | Se evaluará qué tan seguro es practicar estas actividades de acuerdo con el peligro al que pudieran estar expuestos las personas turistas<br><br>Su ubicación y las afectaciones que estas actividades pudieran representar para el medio ambiente se tomarán en cuenta en el suelo artificializado |
| Sol y playa        | Actividades como bañarse en el mar, snorkel, buceo, etc.                 | Se evaluará qué tan seguro es practicar estas actividades y qué tan sostenible en el tiempo es su desarrollo en el contexto del cambio climático  |
|                    |  | Su ubicación y las afectaciones que estas actividades pudieran representar para el medio ambiente se tomarán en cuenta en el suelo artificializado  |
| Rural              | Los procesos de producción tradicionales                                 | Se analizarán como parte del sistema urbano-rural y las implicaciones que tienen en el desarrollo de las personas que habitan las localidades rurales   |

Fuente: Elaboración propia.

Por último, se sugiere que el análisis de aptitud territorial también se desarrolle para las actividades turísticas.

### ¿Qué incluir en la síntesis?

En materia turística, se definirá o reforzará la vocación turística del municipio y el segmento al que está enfocado y, en el marco del árbol de problemas, se deberá identificar las causas o efectos en los que podría incidir una mejor gestión de la actividad. Adicionalmente, la síntesis deberá evaluar si el turismo como actividad económica ha cumplido su papel como motor del desarrollo para todas las personas, rompiendo los círculos de pobreza y marginación. De esta manera, se identificará el impacto que tienen las actividades turísticas en general, en la vida de las personas.

A partir de esto, se alienta a pensar en el turismo como en un catalizador de la economía municipal que debe contribuir a resolver las causas profundas de los problemas, no sólo a través de la derrama económica esperados sino a través de una estrategia integral que incluya a las personas en situación de vulnerabilidad y disminuya esta situación.

### ¿Qué incluir en la estrategia?

Por la visión del turismo como catalizador de una mejor calidad de vida de la población y el potencial que tiene para coadyuvar en el acceso a derechos, se elaborará una estrategia transversal que integre en el territorio los diversos atractivos, facilite los traslados entre los barrios donde se encuentran los atractivos y donde se encuentran los principales servicios y hospedajes; estos elementos se incorporarán a las estrategias temáticas. A continuación se muestra un ejemplo de

cómo incorporar esta estrategia transversal en las cinco estrategias temáticas propuestas por los presentes Lineamientos:

**Tabla 31.** Integración de la estrategia transversal turística en las estrategias temáticas

| Estrategia temática                     | ¿Cómo incluir la estrategia transversal turística?   |
|---|--|
| Densificación y mezcla de usos de suelo | -Incluyendo densidad turística en la normatividad, lo que permitirá normar la mezcla de usos de suelo de acuerdo con criterios de infraestructura.<br>-Promoviendo el turismo urbano donde el área urbana en sí misma es un atractivo por descubrir.                 |
| Regeneración y recualificación urbana   | -Mejorar los equipamientos, servicios e infraestructura de los barrios turísticos y capacitar al personal para también atender a las personas turistas<br>-Tener en consideración las visuales y la imagen urbana de los atractivos turísticos.                      |
| Integración metropolitana o regional    | -De acuerdo con el papel que juegue el municipio en la región turística, promover actividades complementarias entre municipios   |
| Vinculación territorial                 | -Promover otros segmentos turísticos que permiten el desarrollo del continuo municipal y permiten el financiamiento de equipamientos y servicios   |
| Manejo integrado del territorio         | -Fomentar la diversificación económica al incluir el turismo como actividad<br>-Coadyuvar en el financiamiento de actividades de conservación<br>-Reconocer los servicios ambientales generados cuenca arriba para internalizar costos en las actividades turísticas |

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, se recomienda desarrollar una estrategia turística de carácter temático que se aplique de manera general en el municipio y de manera particular en los polígonos turísticos definidos por las autoridades correspondientes. Esta estrategia atenderá las siguientes vertientes:

- Rutas turísticas municipales, que impliquen la organización y coordinación de diversos prestadores de servicios;
- Estrategia de difusión del destino a nivel nacional e internacional;
- Mejoramiento de las promoción y servicios al turista; y
- Obtener reconocimientos y acreditaciones nacionales e internacionales que certifiquen, tanto al destino como a los prestadores de servicio, en calidad del servicio y las instalaciones.

Dentro de las posibles dimensiones de acción que se pudieran proponer, se tomará en consideración que atiendan las motivaciones e intereses de las personas turistas, poniendo especial atención a la rehabilitación y mejoramiento del mobiliario público, incluyendo señalética atractiva y en diversos idiomas, la capacitación de funcionarios y funcionarias públicos municipales para dar atención al turista, especialmente de los servicios de respuesta a emergencias, entre otras.

### ¿Qué incluir en la zonificación?

La incorporación de la actividad turística se desarrollará, principalmente, en la zonificación secundaria a través de usos de suelo específicos y la incorporación de densidades enfocadas en esta actividad; esta normatividad será general para el municipio aunque se implementará de manera particular en los polígonos turísticos, si es que estuvieran definidos.

Con respecto a los usos de suelo, se buscará la compatibilidad de los usos turísticos con los habitacionales y mixtos a través de la tabla de compatibilidad de uso de suelo: por un lado, se

promoverá vivienda habitacional y no sólo turística en las zonas caracterizadas como turísticas y, por el otro, se promoverán usos mixtos que incluyan actividades turísticas en zonas habitacionales o mixtas. Esta compatibilidad podrá estar condicionada para asegurar el equilibrio entre las actividades turísticas y las cotidianas de las personas habitantes del área urbana.

En cuanto a la densidad, se incorporará la correspondiente a las unidades de alojamiento por hectárea (ua/ha)<sup>46</sup> y se aplicará en las zonas mixtas y donde se desarrollen predominantemente actividades turísticas, definida a partir de los requerimientos de infraestructura por categoría de alojamiento que determine el Reglamento de Construcciones correspondiente.

### ¿Qué incluir en la cartera de proyectos y líneas de acción?

Las acciones propuestas como parte de la atención específica del sector turístico se programaran en la matriz correspondiente, buscando que sean de carácter estratégico, es decir que contribuyan de manera integral con el resto de las estrategias planteadas. Serán de especial importancia las acciones orientadas a mitigar los impactos de esta actividad en las personas y sus actividades cotidianas.

### ¿Qué incluir en los instrumentos y gestión, y gobernanza?

El sector empresarial turístico debe ser considerado como un actor relevante en el desarrollo del PMDU, no sólo por los intereses que tienen sobre las dinámicas territoriales para beneficio de esta actividad, sino porque también pueden contribuir al financiamiento de diversas acciones y proyectos que contribuyan de manera paralela al aumento en la calidad de vida de las personas y el mejoramiento en el acceso de sus Derechos Humanos, así como que aumenten la satisfacción del turismo.

### ¿Qué incluir en el monitoreo?

Para monitorear la actividad turística municipal, se sugiere el uso mínimo de los siguientes dos indicadores:

- Ocupación hotelera, que se obtiene dividiendo el total de unidades ocupadas entre el total de unidades disponibles al período de interés y se multiplica por 100 para expresarlo en porcentaje; y
- Satisfacción del visitante; medida a través de la calificación que dan los visitantes y las personas turistas al destino.

---

<sup>46</sup> Una unidad de alojamiento corresponde a un cuarto de hotel, mientras que una vivienda turística cuenta con dos unidades de alojamiento, considerando que cuenta con dos habitaciones.

### III. ¿Cómo incorporar los derechos de desarrollo?

Los derechos de desarrollo corresponde a la cantidad de superficie que se puede edificar en cada predio de acuerdo con la normatividad que resulta de la combinación de los Coeficientes de Ocupación y Utilización del Suelo y la superficie del predio. La normatividad definida en la zonificación secundaria, asigna otras características a estos derechos, como el uso del suelo y la densidad de vivienda.

En la mayoría de los predios urbanos del municipio, existirá una diferencia entre el potencial normativo del predio y lo que efectivamente está edificado. Esta diferencia genera costos para la ciudad, ya que la ciudadanía, a través de la acción gubernamental, realizó inversiones para dotar de estos elementos a un barrio de la ciudad, por lo que deberían poder tener acceso a ellos la mayor cantidad de personas posibles; que no lo tengan, representa un mayor costo de construcción y mantenimiento así como agudiza las desigualdades socioterritoriales.

Es por esto que, desde Sedatu, se promueve un uso equitativo e incluyente de los derechos de desarrollo de tal manera que contribuyan a la densificación y a la captación de plusvalías, lo que también significa mayor rectoría del Estado en materia de desarrollo urbano. Para poder desarrollar el máximo potencial de desarrollo, se promueve que los actores privados paguen una contraprestación al Ayuntamiento, lo que convierte a los derechos de desarrollo en una forma adicional de financiamiento del desarrollo urbano.

#### ¿Qué incluir en el análisis de los barrios?

Adicional a la especificación de superficie de uso de suelo necesaria por barrio para satisfacer las necesidades de las personas, que ya se contempla como parte del contenido básico del apartado, será necesario desarrollar un análisis del mercado inmobiliario. Este análisis se utilizará para conocer los parámetros de precios del suelo y edificación en las distintas zonas del área urbana, con el fin de proponer una contraprestación justa y competitiva por los derechos de desarrollo. El estudio de mercado que se desarrolle deberá proveer la información suficiente para determinar el precio por metro cuadrado de suelo y de construcción.

#### ¿Qué incluir en la zonificación?

En la zonificación deberá establecer un aprovechamiento mínimo asociado a los derechos de desarrollo que requiere cada propietario para ejercer su Derecho Humano a una vivienda adecuada; y un aprovechamiento máximo que corresponda a los derechos de desarrollo enfocados en atender las necesidades del barrio, que se normará a través del CUS. Como parte de la normatividad, se deberán establecer las regulaciones para la compra de estos derechos de desarrollo, por ejemplo:

- Asegurar el asoleamiento y ventilación de las calles y del resto de los predios a través de restricciones laterales, frontales y posteriores y con el remetimiento de las edificaciones;
- Considerar la capacidad de carga de las infraestructuras y los servicios y, en caso de que sea necesario, los mecanismos para mitigar los posibles impactos;
- El límite de aplicación de derechos de desarrollo en un predio de acuerdo con su superficie o su ubicación con respecto a infraestructura de transporte masivo; y
- El resto de las vistas hacia el paisaje urbano.

El uso y edificación de los derechos de desarrollo adquiridos a través de cualquier instrumento de compra-venta, no podrán ser utilizados en las áreas urbanizables o no urbanizables, quedando su

aplicación restringida al área urbana. Esto con el fin de que contribuyan a materializar el principio de ciudad densa, compacta y mixta.

## ¿Qué incluir en los instrumentos y gestión?

La incorporación de los derechos de desarrollo en estos dos apartados se realizará a partir de tres elementos: 1) el diseño de mecanismos administrativos para su gestión, incluyendo la participación de la ciudadanía y el manejo de los recursos; y 2) la certeza jurídica.

El diseño de mecanismos administrativos para la gestión del instrumento implica definir qué trámites administrativos deberán llevar a cabo los desarrolladores inmobiliarios para tener acceso a la compra de derechos de desarrollo; esto significa establecer tiempos, responsables, requisitos y criterios de evaluación; para autorizar el uso de los derechos de desarrollo, se implementarán mecanismos de consulta a la ciudadanía cuya resolución será vinculante con la autorización.

Una vez que se autorice, los desarrolladores inmobiliarios procederán a erogar la contraprestación pecuniaria derivada de la diferencia del máximo y mínimo de acuerdo con la zona y el uso de suelo; en el PMDU se sugerirán montos estimados por metro cuadrado. Adicionalmente, se definirá el tipo de ingreso que esto representa para el municipio y las condiciones en las que puede ejercer este recurso. En el diseño de este mecanismo, se sugiere establecer que el único fin de los recursos que ingresen al municipio por concepto de compra-venta de derechos de desarrollo, sea la materialización de las propuestas definidas en el PMDU, incluyendo la cartera de proyectos y las líneas de acción; de esta manera, se asegura una nueva fuente de financiamiento para el desarrollo urbano.

Por último, se diseñarán los canales institucionales de comunicación con la ciudadanía, para que puedan solicitar información sobre estas operaciones, presentar sus dudas, inconformidades o recomendaciones.

Este diseño institucional deberá tener certeza jurídica, por lo que el PMDU propondrá modificaciones a la legislación correspondiente que considere el trámite administrativo, el manejo transparente y gestión de los recursos, y la participación de la ciudadanía.



# 04

## BIBLIOGRAFÍA

# 04

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). *Guía Metodológica Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles* (Vol. Anexo de Indicadores). Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gu%C3%ADa-Metodol%C3%B3gica-Programa-de-Ciudades-Emergentes-y-Sostenibles-Tercera-edici%C3%B3n-Anexo-de-Indicadores.pdf>
- Banco Mundial. (2020). *Ciudades inclusivas: Contexto*. Recuperado el Abril de 2020, de Ciudades inclusivas: <https://www.bancomundial.org/es/topic/inclusive-cities>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (31 de Octubre de 2014). *Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico*. Recuperado el Abril de 2020, de Diario Oficial de la Federación: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGEEPA\\_MOE\\_311014.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_MOE_311014.pdf)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (16 de Febrero de 2018). *Ley de Planeación*. Recuperado el Abril de 2020, de Diario Oficial de la Federación: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_160218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (14 de Junio de 2018). *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*. Recuperado el Abril de 2020, de Diario Oficial de la Federación: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH\\_140618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_140618.pdf)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (13 de Julio de 2018). *Ley General de Cambio Climático*. Recuperado el Abril de 2020, de Diario Oficial de la Federación: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC\\_130718.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_130718.pdf)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (6 de Marzo de 2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el abril de 2020, de Diario Oficial de la Federación: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060320.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (6 de Enero de 2020). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Recuperado el Abril de 2020, de Diario Oficial de la Federación: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_060120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_060120.pdf)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (22 de Enero de 2020). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Recuperado el Abril de 2020, de Diario Oficial de la Federación: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_220120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf)
- Clark, E. (2005). The Order and Simplicity of Gentrification - a Political Challenge. En L. Lees, T. Slater, & E. Wyly (Edits.), *The Gentrification Reader* (págs. 24-29). Londres, Reino Unido: Routledge, Taylor & Francis Group. Obtenido de

[https://www.researchgate.net/publication/288811765\\_The\\_order\\_and\\_simplicity\\_of\\_gentrification\\_A\\_political\\_challenge](https://www.researchgate.net/publication/288811765_The_order_and_simplicity_of_gentrification_A_political_challenge)

Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2016). *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*. Ciudad de México: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Obtenido de <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/34-Principios-universalidad.pdf>

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. (26 de Junio de 2017). *Acerca de: Regiones Terrestres Prioritarias de México*. Recuperado el Abril de 2020, de Regionalización: <http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/regionalizacion/doctos/Tacerca.html>

Convención Ramsar. (28 de Mayo de 1987). *Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*. Recuperado el Mayo de 2020, de [https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/scan\\_certified\\_s.pdf](https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/scan_certified_s.pdf)

Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2020). *El enfoque basado en los derechos humanos*. Recuperado el Abril de 2020, de <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>

Glass, R., & Westergaard, J. (1965). *London's housing needs: statement of evidence to the Committee on Housing in Greater London*. Londres: Centre for Urban Studies, University College.

Gobierno del Estado de Tamaulipas. (s.f.). *Plan Parcial de Desarrollo Urbano para el "Canal de la Cortadura" en Tampico, Tamaulipas*.

H. Congreso de la Ciudad de México. (12 de Agosto de 2019). *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*. Recuperado el Abril de 2020, de Gaceta Oficial de la Ciudad de México: [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/porta\\_old/uploads/gacetas/201cd7312de8f327c965844fbc43bd98.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/porta_old/uploads/gacetas/201cd7312de8f327c965844fbc43bd98.pdf)

H. Congreso del Estado de Aguascalientes. (27 de Julio de 2015). *Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes*. Recuperado el Mayo de 2020, de Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes: <https://www.aguascalientes.gob.mx/segurot/prod/MarcoLegal/COTEDUyVI.pdf>

H. Congreso del Estado de Tabasco. (5 de Julio de 2017). *Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco*. Recuperado el Abril de 2020, de Periódico Oficial del Estado de Tabasco: <https://tabasco.gob.mx/leyes/descargar/0/344>

H. Congreso del Estado de Tamaulipas. (9 de Enero de 2019). *Ley para el Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas*. Recuperado el Abril de 2020, de Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas: [http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/Ley\\_Desarrollo\\_Urbano.pdf](http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/Ley_Desarrollo_Urbano.pdf)

Hwang, S., & Kim, J. (s.f.). *United Nations and Sustainable Development Goals: A Handbook for Youth*. (ONU, Ed.) Recuperado el Abril de 2020, de [https://www.unescap.org/sites/default/files/UN%20and%20SDGs\\_A%20Handbook%20For%20Youth.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/files/UN%20and%20SDGs_A%20Handbook%20For%20Youth.pdf)



- Iracheta Cenecorta, A. (2020). Estrategia de participación social en la planeación urbana como vía de cohesión social. En J. M. Pascual i Steve, & X. Godás (Edits.), *El bueno gobierno 2.0. La gobernanza democrática territorial, ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad* (págs. 207-232). Madrid, España: Tirant lo Blanch.
- Lynch, K. (1960). *The Imagen of the City*. Massachusetts, Estados Unidos de América: MIT Press.
- Maslow, A. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*.
- Mathivet, C. (2011). El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de "otra ciudad posible". En A. Sugranyes, & C. Mathivet (Edits.), *Ciudades para Tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias* (págs. 23-28). Santiago de Chile, Chile: Habitat International Coalition. Recuperado el Abril de 2020, de <http://www.hic-gs.org/content/Cuidades%20para%20todos%20HIC-2011.pdf>
- Mejías Cuberto, R. (2009). *Glosario Gráfico de Imagen Urbana*. Recuperado el Mayo de 2020
- ONU-Hábitat. (20 de Octubre de 2016). *Nueva Agenda Urbana*. (ONU-Hábitat, Ed.) Recuperado el Abril de 2020, de <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- ONU-Hábitat. (2018). *Ciudades resilientes*. Recuperado el Abril de 2020, de ONU-Hábitat: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/ciudades-resilientes>
- ONU-Hábitat. (24 de Febrero de 2020). *Componentes del Derecho a la Ciudad*. Recuperado el Abril de 2020, de ONU-Hábitat: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/componentes-del-derecho-a-la-ciudad>
- Organización de las Naciones Unidas. (4 de Agosto de 1987). *Informe de la Comisión Municla sobre el Medio Ambiente*. Recuperado el Abril de 2020, de [http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE\\_LECTURE\\_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf](http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf)
- Presidencia de la República. (12 de Julio de 2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Recuperado el Abril de 2020, de Diario Oficial de la Federación: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)
- Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (s.f.). *Observación general no. 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*. Obtenido de <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adeuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (21 de Noviembre de 2019). *Programa Nacional de Vivienda*. Recuperado el Mayo de 2020, de Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/532237/Programa\\_Nacional\\_de\\_Vivienda\\_2019-2024.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/532237/Programa_Nacional_de_Vivienda_2019-2024.pdf)
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; ONU-Hábitat. (6 de Diciembre de 2019). *Guía Metodológica para la Estrategia Municipal de Gestión Integral de Riesgos de Desastres: Un paso hacia la identificación de riesgos hacia la reconstrucción*. Recuperado el Mayo de 2020, de <http://70.35.196.242/onuhabitatmexico/Gu%C3%ADa-Metodol%C3%B3gica-EMGIRDE.pdf>

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Alianza Alemana para la Cooperación Internacional. (Mayo de 2017). *Guía Metodológica para la Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano*. Recuperado el Abril de 2020, de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484508/04\\_02\\_1.2\\_PMDU2017\\_Guiametodologica.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484508/04_02_1.2_PMDU2017_Guiametodologica.pdf)

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (1 de Diciembre de 2015). *Documentos: Lineamientos hacia la Sustentabilidad Urbana*. Recuperado el Mayo de 2020, de Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales: <https://www.gob.mx/semarnat/documentos/lineamientos-hacia-la-sustentabilidad-urbana>

Smolka, M., & Furtado, F. (2001). *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago de Chile, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile; Lincoln Institute of Land Policy.

Zoido, F., de la Vega, S., Morales, G., Mas, R., & Lois, R. (2000). *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Barcelona, España: Ariel Referencia. Obtenido de <https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2018/05/grupo-audar-diccionario-de-geografia-urbana-urbanismo-y-ordenacion-del-territorio.pdf>



# A1 ANEXOS

# A2

## ANEXOS

---

### 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 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; o por los peligros a los que está expuesto, no se permite la urbanización, 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 Urbano (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**

Los barrios están 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.

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).

### **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).

### **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 Sansón Mizrahi, "De la desigualdad a la inestabilidad sistémica", Bitácora).

### **Derecho a la vivienda**

Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, como parte de un nivel de vida adecuado, es fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales. En este tenor,

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 este sentido, ONU-Hábitat define siete elementos para que la vivienda pueda ser considerada adecuada: 1) seguridad jurídica de la tenencia; 2) disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructuras; 3) asequibilidad; 4) habitabilidad; 5) accesibilidad; 6) ubicación; y 7) 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).

### **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).

### **Fenómeno o agente perturbador**

De acuerdo con el Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred) son fenómenos de carácter natural, químico-tecnológico, sanitario-ecológico y socio-organizativo que podrían producir riesgo, emergencia o desastre

### **Grupos poblacionales**

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 poblacionales 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 procedimientos 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).

### **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**

Toda acción orientada a disminuir el impacto o daños ante la presencia de un agente perturbador sobre un agente afectable (artículo 2, fracción XXXVI de la Ley General de Protección Civil). Otra acepción es la 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).

### **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 1943<sup>47</sup>, 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, 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.

---

<sup>47</sup> Publicado con el título original “A Theory of Human Motivation” en la revista Psychological Review.

### **Necesidades diferenciadas**

Las necesidades y experiencias diferenciadas consideran 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.

### **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)

### **Peligro**

Probabilidad de ocurrencia de un agente perturbador potencialmente dañino de cierta intensidad, durante un cierto periodo y en un sitio determinado (Ley General de Protección Civil, artículo 2, Inciso XXXVII).

### **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).

### **Resiliencia urbana**

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).

### **Riesgo**

Daños o pérdidas probables sobre un agente afectable, resultado de la interacción entre su vulnerabilidad y la presencia de un agente perturbador; mientras que zona de riesgo se define como espacio territorial determinado en el que existe la probabilidad de que se produzca un daño, originado por un fenómeno perturbador (Ley General de Protección Civil, artículo 2, Incisos XLIX y LX, respectivamente).

### **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).



### **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)).

### **Sustentabilidad ambiental**

El artículo 4 de la LGAHOTDU establece que la sustentabilidad ambiental es un principio de política pública en materia de asentamientos humanos que tiene como objetivo promover prioritariamente, el uso racional del agua y de los recursos naturales renovables y no renovables, para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones. Así como evitar rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas y que el crecimiento urbano ocurra sobre suelos agropecuarios de alta calidad, áreas naturales protegidas o bosques.

### **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 humanos, de acuerdo con el artículo 3ero, fracción XXXVI de la LGAHOTDU.

### **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).

Por su parte, la zonificación primaria corresponde 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 (fracción XXXIX).

Por otro lado, la zonificación secundaria es la determinación de los Usos de suelo en un Espacio Edificable y no edificable, así como la definición de los Destinos específicos (fracción XL).

## 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 |
| Art. 3  | Todo individuo tiene derecho a <b>la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.</b>  |                   |              |                 |                   |                               |                                       |
| Art. 18   | Toda persona tiene derecho a la <b>libertad de pensamiento, de conciencia y de religión</b> ; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la <b>libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado</b> , por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia. |                   |              |                 |                   |                               |                                       |
| Art. 19   | Todo individuo tiene derecho a la <b>libertad de opinión y de expresión</b> ; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, <b>sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.</b>   |                   |              |                 |                   |                               |                                       |
| 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 <b>alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios</b> ;   |                   |              |                 |                   |                               |                                       |
| Art. 26   | 1. Toda persona tiene derecho a la <b>educación.</b>  |                   |              |                 |                   |                               |                                       |
| Art. 27   | 1. Toda persona tiene derecho a <b>formar parte libremente en la vida cultural de la comunidad</b> , 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 |   |                   |              |                 |                   |                               |                                       |

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

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

| Art.   | Contenido  | ELEMENTOS URBANOS |              |                 |                   |          | ELEMENTOS RURALES                     |  |
|--------|--|-------------------|--------------|-----------------|-------------------|----------|---------------------------------------|--|
|        |  | Espacio público   | Equipamiento | Infraestructura | Servicios básicos | Vivienda | Interrelación sostenible urbano-rural | Ciudad Región<br>Sistemas Alimentarios |
| Art. 1 | 2. Para el logro de sus fines, <b>todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales</b> , 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. 1 | 1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un <b>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</b><br><br>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:<br>a) <b>Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos</b> 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 <b>modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;</b><br>b) Asegurar una <b>distribución equitativa de los alimentos</b> 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.<br>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> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;</li> <li>b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;</li> <li>c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;</li> <li>d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.</li> </ul> |  |  |  |  |
| Art.<br>13 | <p>1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación.</p>   |  |  |  |  |
| Art.<br>15 | <p>1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Participar en la vida cultural;</li> <li>b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;</li> <li>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.</li> </ul>  |  |  |  |  |