

LINEAMIENTOS SIMPLIFICADOS

Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano



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

ACRÓNIMOS

Organismo	Acrónimos / Siglas
Administración Pública Federal	APF
Banco Interamericano de Desarrollo	BID
Diario Oficial de la Federación	DOF
Fondo de Población de las Naciones Unidas	FPNU
Gases de efecto invernadero	GEI
Gestión integral de riesgo de desastres	GIRD
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Inegi
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	Infonavit
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	LGAHOTDU
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	LOAPF
Nueva Agenda Urbana	NAU
Objetivos de Desarrollo Sustentable	ODS
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Plan Nacional de Desarrollo	PND
Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano	PMDU
Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial	PUMOT
Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos	ONU-Hábitat
Programa de Mejoramiento Urbano	PMU
Programa Nacional de Vivienda	PNV
Secretaría de Turismo	Sectur
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Sedatu
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Semarnat
Sistema de Información Territorial y Urbano	SITU

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
PRESENTACIÓN	8
INTRODUCCIÓN	10
FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA	15
JUSTIFICACIÓN	17
PRINCIPIOS GENERALES	20
METODOLOGÍA PARA LA PLANEACIÓN	30
PROCESO DE PLANEACIÓN	38

PRÓLOGO

El contexto actual de México en donde múltiples retos requieren de acciones simultáneas coordinadas y articuladas, enfatiza la importancia del esfuerzo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), de fortalecer la política de planeación urbana en nuestro país.

Es en este escenario que la Sedatu diseñó e implementó una política integrada en materia de planeación urbana, cuya base y objetivo es mejorar las oportunidades de millones de mexicanos y mexicanas que actualmente viven en condiciones de marginación y exclusión social y territorial. Dicha política se basa en tres pilares estratégicos:

1. **Desarrollo conceptual y metodológico;**
2. **Fortalecimiento de capacidades; y**
3. **Financiamiento de instrumentos de planeación.**

Los Lineamientos Simplificados para elaborar Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, representan el componente conceptual y metodológico, a partir del cual se promueve un cambio de paradigma en la gestión urbana, para lograr una transformación de fondo en nuestras ciudades.

La primera edición de Los Lineamientos permitió presentar la visión de transformación, consolidada en fases y pasos concretos; esta primera edición se aplicó en el ejercicio fiscal 2020 desde la vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial PUMOT, del Programa de Mejoramiento Urbano. A partir de esta experiencia y de la retroalimentación recibida por parte de municipios y profesionales del sector, la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda se dio a la tarea de fortalecer y mejorar los conceptos y la metodología. En este proceso se consultó a más de 20 actores estratégicos entre los que se encuentran áreas de Sedatu, otras dependencias e instituciones de la Administración Pública Federal, y organismos internacionales.

La importancia que deriva de la etapa de evaluación y monitoreo de una política pública resulta fundamental. El resultado de estos trabajos para la retroalimentación y el fortalecimiento se presenta a continuación, con la Segunda Edición de los Lineamientos Simplificados para elaborar Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano.

Los cambios estructurales requieren compromiso e involucramiento a largo plazo, por lo que la Sedatu trabaja para consolidar estrategias articuladas en el territorio, que mejoren el acceso y ejercicio de los derechos humanos de todas las personas.

PRESENTACIÓN

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) desde las atribuciones otorgadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, así como promover y coordinar con las entidades federativas, municipios y en su caso las alcaldías de la Ciudad de México, tiene un rol estratégico en el desarrollo del país.

En la administración actual el compromiso de la Sedatu ha sido con las personas en mayor condición de vulnerabilidad, procurando programas, acciones e intervenciones que realmente mejoren la vida de las personas.

En este contexto, la Sedatu reconoce al desarrollo urbano como una herramienta fundamental para el desarrollo y crecimiento económico, particularmente para resolver los retos sociales, ambientales y económicos generados por la contingencia sanitaria COVID-19; ya que, desde una visión de planeación, es posible redistribuir los beneficios de la urbanización y acercar oportunidades desde una mejor distribución de equipamientos, espacios públicos, vivienda e infraestructura, entre otros.

El territorio es el lugar donde todo ocurre, por lo que el desarrollo urbano tiene el potencial de incidir en la vida de todas las personas; a partir de este elemento, la Segunda Edición de los Lineamientos Simplificados para elaborar Planes o Programas de Desarrollo Urbano son el elemento nodal para la planeación de nuestras ciudades.

Los Lineamientos se presentan como una oferta metodológica y conceptual a todos los gobiernos municipales, con el objetivo de que retomen la esencia y puedan ajustarlos a sus contextos particulares, garantizando la permanencia de las personas en el centro de la toma de decisiones.

Las grandes transformaciones requieren la participación de todos los actores, y el caso del cambio de paradigma urbano comparte la esencia de co-creación y apropiación, por lo que invito a gobiernos municipales, academia, profesionales del sector e instituciones y dependencias involucradas en el desarrollo, a revisar la presente publicación, e integrar los insumos útiles que contribuyan en su quehacer diario a consolidar ciudades para todas las personas, con oportunidades accesibles para todas las personas.

Transformar la realidad de México requiere de trabajo y perfeccionamiento diario, por lo que desde la Sedatu se continuará con el compromiso con todas y todos los mexicanos.

Román Guillermo Meyer Falcón

Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano



01 INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

¿Qué son los Lineamientos Simplificados?

La primera edición de los Lineamientos Simplificados para la Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano se publicó el 27 de mayo de 2020, respondiendo a la necesidad de promover un cambio de paradigma en materia de planeación y ordenamiento de las ciudades; dichos Lineamientos identifican como principales retos para implementar una visión centrada en las personas:

1. Incorporar la perspectiva de Derechos Humanos a la planeación;
2. Adoptar una visión territorial de largo plazo con acciones sostenidas; y
3. Responder de manera rápida y eficiente a los cambios continuos, constantes del territorio.

Teniendo en consideración estos retos, se plantea un marco metodológico en el que el análisis técnico y la voz de las personas se equilibren para la construcción de un territorio más justo, inclusivo, donde quepan todas y todos. En este sentido, los Lineamientos Simplificados son una nueva formulación teórica-conceptual que busca responder a la necesidad de un cambio de paradigma y poner en el centro de la planeación urbana a las personas, así como busca de manera simple y eficaz consolidar el acceso y ejercicio de los Derechos Humanos de todas las personas, a través de ciudades compactas, conectadas, sustentables, integradas e incluyentes, por medio de orientaciones para la elaboración de los Planes o Programas Municipales.

Los Lineamientos Simplificados reconocen que cada municipio del país cuenta con características particulares, no sólo en el ámbito territorial, sino también en el normativo, social, económico y ambiental, por lo que pretende ser un punto de partida para que cada municipio pueda adaptar las herramientas a su contexto particular y generar propuestas diferenciadas y a la medida. Asimismo, brindan nuevos caminos para promover mayores oportunidades e incrementar la calidad de vida de las personas.

De igual forma, los Lineamientos Simplificados buscan ser un acelerador del desarrollo, brindar herramientas a los municipios para poder desarrollar Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) que atiendan de manera proactiva las necesidades de sus habitantes, generen estrategias de impacto que aprovechen el potencial del territorio y garanticen el desarrollo económico de manera equitativa.

Diagrama 1. ¿Qué son y qué no son los Lineamientos Simplificados?

¿Qué son los Lineamientos Simplificados?



Son un conjunto de opciones estratégicas para plantear soluciones a las problemáticas territoriales más comunes.



Son una compilación de buenas prácticas que ponen en el centro a las personas e incorporan el enfoque de DDHH.



Son una guía flexible que contiene temas a considerar para planear poniendo en el centro a las personas.

¿Qué no son los Lineamientos Simplificados?



No son un planteamiento metodológico rígido que limite el análisis o la propuesta.



No son el contenido final, definitivo y obligatorio de un PMDU.



No reemplazan la normatividad local sobre el contenido y proceso de elaboración de un PMDU.

¿Para qué una segunda edición?

La segunda edición de los Lineamientos Simplificados comprende parte fundamental de un proceso de política pública integrada en materia de desarrollo urbano, que impulsa la Sedatu con la finalidad de promover una planeación más comprensiva e integrada del territorio y de las personas. No se pretende que los planteamientos aquí descritos sustituyan la normatividad municipal, sino que la complementen para contar con una alineación estratégica.

La Sedatu, a través del Programa de Mejoramiento Urbano en su vertiente Planeación Urbana, Metropolitana y de Ordenamiento Territorial (PUMOT), en 2020 financió la elaboración de más de 13 instrumentos de planeación donde se aplicó la metodología propuesta en la primera edición de los Lineamientos, generando una visión compartida con los municipios para planificar mejores ciudades. El proceso permitió implementar de manera conjunta con gobiernos municipales y comprobar la viabilidad y pertinencia de los Lineamientos.

Adicionalmente, la presente versión de los Lineamientos Simplificados integra opiniones de diferentes grupos de expertos de las instituciones correspondientes de la Administración Pública Federal (APF), gobiernos estatales, gobiernos municipales, la Organización de Naciones Unidas e iniciativa privada, como insumos base para conformar la presente edición.

Esta segunda edición actualiza y fortalece los planteamientos metodológicos que permiten tender puentes que fomenten la integración de información cualitativa y cuantitativa. Asimismo, la presente edición se presenta junto con una Guía de Implementación que integra, refuerza y detalla el contenido desarrollado en las Guías Trazando Ciudades¹ y Somos Ciudades², para simplificar el proceso de planeación urbana municipal, buscando refrendar el compromiso con las personas que históricamente han sido excluidas de estos procesos y de los beneficios de la urbanización y ponerlas en el centro. Sedatu reconoce que sólo de esta manera se logrará que los PMDU sean el pacto social de una población con su territorio.

De igual forma, esta segunda edición busca facilitar a las y los tomadores de decisiones y técnicos en el sector, un enfoque de análisis y construcción de soluciones innovadoras, que aporte una visión flexible de la planeación urbana municipal y que contribuya a la reducción de desigualdades socioterritoriales, así como a la consecución de la agenda internacional. Por esta razón, la segunda edición de los Lineamientos Simplificados vincula directamente las acciones locales implementadas a partir de los PMDU con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

¹ Sedatu publicó la Guía Trazando Ciudades en agosto de 2020 y se puede consultar en la liga: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/guia-trazando-ciudades>

² 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>





02 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

02

FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

Como parte de las atribuciones de la Sedatu, consta la elaboración y conducción de las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, y la coordinación con entidades federativas y municipios para lograr este objetivo³. Para lograrlo, se parte del reconocimiento de la prerrogativa constitucional de los municipios sobre la formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal⁴.

A partir de estas atribuciones, los Lineamientos Simplificados para la Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, constituyen un esfuerzo de la federación de definir lineamientos que orienten a los municipios en el ejercicio de sus atribuciones y constituyan un recurso que incorpore a diferentes actores de distintos órdenes de gobierno, desde lo federal a lo local, la sociedad civil y el sector privado, atendiendo la agenda internacional.

A continuación, se enuncian las leyes y sus artículos que enmarcan la elaboración de los presentes Lineamientos:

Diagrama 3. Fundamentación jurídica

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Art. 41

- Elaboración de lineamientos para regular el crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos.
- Planeación, control y crecimiento de las zonas metropolitanas y centros de población.
- Procesos de planeación relacionados a la conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y recursos naturales.

Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Art. 4

- Principio de coherencia y racionalidad: adoptar perspectivas equilibradas, armónicas, racionales y congruentes de OT y DU acorde a los planes y políticas nacionales.

Art. 8

- Atribuciones de la federación para asesorar gobiernos estatales y municipales que lo soliciten, capacitación técnica y fomento al desarrollo de estudios de investigación.

³ De acuerdo con el artículo 41, fracción I de la LOAPF, reformada por última vez el 30 de noviembre de 2018.

⁴ De acuerdo con lo establecido en el artículo 115, fracción V, literal a, reformada por última vez el 18 de diciembre de 2020.

03

JUSTIFICACIÓN

A lo largo de la historia de la planeación urbana de México, se han desarrollado diversas guías y manuales dirigidos a orientar a los gobiernos municipales en el proceso de elaborar sus instrumentos de planeación⁵. Estas guías y manuales han respondido a distintos paradigmas de planificación y a diferentes políticas de desarrollo en el país, paradigma que ha cambiado durante las últimas décadas. Actualmente, la planeación se concibe como un motor del desarrollo territorial que debe atender a las personas que viven en él y articula las diferentes actividades que se desarrollan. México ha asumido los compromisos de la agenda global en materia de Derechos Humanos, incorporando un paradigma que promueve:

Diagrama 4. Nuevo Paradigma



Para estos efectos, es necesario superar la visión exclusivamente técnico-científica, para que se conviertan en un modelo para el desarrollo municipal que refleje experiencias y realidades cotidianas, y se convierta en un mecanismo de concertación y conciliación de intereses, viable y sustentable. De esta manera, los Lineamientos Simplificados en la primera y segunda edición, reconocen el trabajo valioso de profesionales en el sector y retoma el conocimiento desarrollado, de esta manera se busca fortalecer una visión de co-creación de la metodología, instrumentos y herramientas.

En concordancia con este cambio de paradigma, se reconoce la necesidad de vincular directamente los instrumentos de planeación con el contexto social, económico, político y administrativo del territorio cuyo desarrollo orientan, por lo que los Lineamientos atienden algunas áreas de oportunidad identificadas en las guías y manuales que los preceden.

⁵ La primera guía de la que se tiene registro es el *Manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano de centros de población*, publicada por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) en enero de 1981 (Sedatu, Semarnat, GIZ, 2017).



04 PRINCIPIOS GENERALES

04

PRINCIPIOS GENERALES

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

En este sentido, los presentes Lineamientos incorporan cinco principios fundamentales que se interrelacionan y refuerzan entre sí, para definir una serie de criterios que deben tomarse en consideración en cualquier acción de planificación urbana a desarrollarse en el país.

En concordancia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), la Sedatu impulsa una política centrada en las personas como titulares de derechos y sujetos políticos activos en las decisiones sobre el territorio que habitan, trascendiendo la forma tradicional de hacer política territorial; por una planeación estratégica cuya principal consideración sean las necesidades de los individuos, a partir de las cuales se construya un territorio más justo y equilibrado.

Diagrama 5. Plan Nacional de Desarrollo



4.1 Poner en el centro a la persona

La Sedatu reconoce que la gestión territorial y urbana tiene un impacto directo en las personas y en el acceso y ejercicio a sus Derechos Humanos, que históricamente no han atendido la diversidad de interacciones, relaciones y experiencias que se dan en el territorio. Este principio busca que la planeación traduzca las necesidades de las personas en normatividad y programación de acciones, poniendo especial atención en los grupos en situación de vulnerabilidad.

Diagrama 6. Poner en el centro a la persona



1º Principio Poner en el centro a la Persona



Derechos Humanos

Garantizar el ejercicio pleno de los DDHH a través de la planeación territorial.



Perspectiva de género

Incorporar la perspectiva de género y de colectivos en condición de vulnerabilidad para garantizar la cohesión social.



Reducir la discriminación

Impulsar medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos.



Participación de las personas

Participación de los agentes implicados en el proceso de desarrollo urbano asegurando el interés común.



Perspectiva del territorio rural

Establecer subcentros en agrupaciones rurales.

4.2 Derecho a la ciudad⁶

El derecho a la ciudad es el derecho de todas las personas a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna (ONU-Hábitat, 2020).

Así como en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) se menciona el Derecho a la Ciudad, los presentes Lineamientos lo incorporan como un derecho colectivo que supone no solamente el derecho a usar lo que ya existe en los espacios urbanos, sino también a definir y crear lo que debería existir con el fin de satisfacer las necesidades diferenciadas⁷ (Mathivet, 2010) de esta población, incidiendo en la reducción de las desigualdades socioeconómicas expresadas y reproducidas por el territorio.

Este derecho apuntala el paradigma de poner en el centro a la persona promoviendo la no discriminación, la participación política de las personas en el desarrollo del espacio en el que habitan y la identificación de necesidades diferenciadas. Por otro lado, también considera el financiamiento de las obras y satisfactores urbanos, así como el tránsito hacia economías diversas e inclusivas que aseguren el acceso a medios de vida seguros y trabajo formal para todos sus residentes.

Diagrama 7. Derecho a la Ciudad



2º Principio Derecho a la Ciudad



Equidad

Garantizar el acceso equitativo y asequible de todas las personas a la vivienda, los bienes, los servicios y las oportunidades urbanas.



Participación

Participación activa de la población en la distribución de cargas y beneficios de la ciudad.



Planeación

Garantizar la gestión, ejecución y evaluación del proceso de planeación.

⁶ Consagrado como el primer principio del cuarto artículo de la LGAHOTDU.

⁷ Para más información sobre este término se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

4.3 Equidad e inclusión

La equidad e inclusión urbanas se plantea como un principio que se retoma de la LGAHOTDU⁸, a partir del cual se reconoce que las zonas urbanas no están diseñadas (ni físicamente, ni a través de su planeación) para todas las personas reconociendo su diversidad y que la gestión del territorio no es neutra, ya que responde a las experiencias y características particulares de las personas tomadoras de decisiones; tradicionalmente el urbanismo y planeación urbana se ha realizado por hombres, profesionistas, en edad productiva y con todas sus capacidades físicas.

Esta situación implica que los beneficios de la urbanización no son percibidos ni aprovechados por todos sus habitantes por igual. En este sentido, este principio impulsa una distribución más equitativa de la infraestructura, equipamiento, servicios, espacios públicos, vivienda y empleos, priorizando las zonas en condiciones más desfavorecidas (ONU-Hábitat, 2016; ONU-Hábitat, 2020) y promueven la atención de las necesidades de las personas para asegurar su integridad física y patrimonial, en donde también se consideren los impactos generados por el cambio climático.

Para considerarse inclusivas e incluyentes, las ciudades mexicanas deberán implementar acciones para contribuir sustancialmente en la disminución de la pobreza, desigualdad y la marginación urbanas a través soluciones integrales que atiendan cuatro dimensiones: inclusión espacial, social, ambiental y económica (Banco Mundial, 2020). De manera puntual, la equidad e inclusión se entienden como:

- Que todas las personas puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo con sus preferencias, necesidades y capacidades.

Diagrama 8. Equidad e Inclusión



3° Principio Equidad e Inclusión



Distribución equitativa

Impulsa la distribución equitativa de la infraestructura, equipamiento, servicios, espacios públicos, vivienda y empleos.



Inclusión social

Atención de necesidades que aseguren la integridad física y patrimonial de la población.



Diversidad

Reconocer la diversidad de la población en el territorio y visibilizar sus necesidades diferenciadas.



Disminuir la pobreza

Postura enérgica para disminuir la pobreza y la marginación urbana a través de soluciones integrales.

⁸ Expuesto en el artículo 4 fracción II y en la Nueva Agenda Urbana.

4.4 Ciudades compactas, densas y mixtas

Una ciudad compacta, densa y mixta se centra en el uso más eficiente del suelo urbano para aprovechar, diversificar y mejorar la infraestructura pública y el equipamiento para el transporte público, así como contar con redes viales incluyentes, seguras y eficientes que acerquen la vivienda y los centros de trabajo, acorten los viajes y reduzcan las distancias entre las personas y los equipamientos y espacios públicos. En este principio también se promueven las plantas bajas activas, espacios públicos versátiles que permitan múltiples usuarios y usuarias e incentiven la convivencia y cohesión social⁹ y abonen a un sentimiento de seguridad y pertenencia. Las ciudades post-pandemia serán escenarios que faciliten la reconversión de usos y detonen desarrollo.

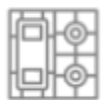
Los Lineamientos integran los **compromisos** adquiridos por México a partir de la Nueva Agenda Urbana en instrumentos de planeación urbana de nivel local.

En términos medioambientales, la contención de la expansión urbana propuesta por este principio reduce la presión sobre el suelo que rodea los asentamientos humanos e intenta desincentivar el cambio de uso de suelo de natural a urbano. En términos financieros, las ciudades con estas características promueven el aprovechamiento de las inversiones por más personas y evitan los altos costos de la urbanización en zonas lejanas.

Diagrama 9. Ciudades Compactas, Densas y Mixtas



3° Principio Ciudades Compactas, Densas y Mixtas



Modelo Consolidado

Conducir el modelo urbano a uno con densidades altas y equilibrio en la distribución de usos y servicios.



Usos Mixtos

Promover usos mixtos en el tejido habitacional, distribuir de forma policéntrica y equilibrada los equipamientos y servicios.



Red de Espacios públicos

Configurar la red de espacios públicos y áreas verdes en concordancia con la densidad e intensidad de actividades y usos de suelo.



Movilidad equitativa

Modelo de movilidad equitativo que fomente el transporte público y la reducción del uso del automóvil.



Contener las distancias

Desarrollar el área urbana tomando en consideración la distancia de sus centros y subcentros.



Facilitar la reconversión

Facilitar y promover la reconversión de suelo urbano para aprovechar el potencial de las ciudades.

⁹ Conforme a los artículos 46 y 52 de la LGAHOTDU y la Nueva Agenda Urbana.

4.5 Ciudades sustentables y resilientes¹⁰

La sustentabilidad es un principio que implica el aprovechamiento actual de los recursos naturales que no comprometa su capacidad de carga y, por ende, su uso para las generaciones futuras (ONU, 1987); en su acepción más integral se trata de un concepto que incorpora aspectos ambientales, sociales y económicos.

En el caso de los Lineamientos Simplificados, se hace énfasis en la perspectiva ambiental de la sustentabilidad, a partir de un modelo de desarrollo urbano y ordenamiento territorial que proteja y revalorice los sistemas naturales en los que se encuentran inmersas las ciudades, a los que no son ajenas y de cuyos procesos depende su subsistencia. Para esto se busca atender la salud de sus habitantes y formular acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático.

La resiliencia¹¹ implica que los sistemas urbanos cuenten con la habilidad de mantener su continuidad en el menor tiempo después de impactos o catástrofes, mientras contribuye positivamente a la adaptación y transformación (ONU-Hábitat, 2018); esto significa que los asentamientos humanos mexicanos deben contar con una visión proactiva, prospectiva, integral e inteligente ante fenómenos perturbadores, especialmente en el marco del cambio climático, la urbanización masiva y la reducción del riesgo de desastres.

Desde las perspectivas de sustentabilidad ambiental y resiliencia, se reconoce la necesidad de tomar en consideración la salud de las y los habitantes de los asentamientos humanos, la cual se ve impactada positivamente por la transición hacia ciudades sustentables. Asimismo, este principio toma en consideración la necesidad de concebir espacios urbanos que contribuyan de manera activa a la mitigación y adaptación ante los efectos del cambio climático, especialmente en las zonas costeras.

¹⁰ Reconocido como un principio en el artículo 4 fracciones VIII y IX de la LGAHOTDU, en la NAU y en el objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

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



5° Principio Ciudades Sustentables y Resilientes



Gestión eficiente

Gestionar de forma eficiente los recursos (agua y energía) y residuos sólidos, para reducir su impacto en el medio ambiente y su contribución en el cambio climático.



Sistema natural

Establecer al sistema natural como el elemento estructural del ordenamiento territorial y como condicionante al sistema urbano.



Sistema agropecuario

Potenciar y proteger al sistema agropecuario como motor económico del municipio identificando el suelo con valor productivo.



Gestión de riesgos

Conocer y anticipar los principales riesgos ambientales y naturales y establecer estrategias para reducir la vulnerabilidad territorial.

Diagrama 11. Principios de la Planeación



1° Principio
**Poner en el centro
a la Persona**

1. Derechos humanos
2. Perspectiva de género
3. Reducir la discriminación
4. Participación
5. Territorio rural



2° Principio
**Derecho a la
Ciudad**

1. Equidad
2. Conservación
3. Planeación



3° Principio
**Equidad e
Inclusión**

1. Distribución Equitativa
2. Inclusión Social
3. Diversidad
4. Disminuir la pobreza



4° Principio
**Ciudades
Compactas,
Densas y Mixtas**

1. Modelo Consolidado
2. Usos Mixtos
3. Red de Espacios Públicos
4. Movilidad equitativa
5. Contener las distancias
6. Promover y facilitar la reconversión



5° Principio
**Ciudades
Sustentables y
Resilientes**

1. Gestión Eficiente
2. Sistema Natural
3. Sistema Agropecuario
4. Gestión de Riesgos



05

METODOLOGÍA PARA LA PLANEACIÓN

05

METODOLOGÍA PARA LA PLANEACIÓN

En este documento se definen criterios y pasos a seguir para garantizar que la planificación urbana municipal contribuya a la consolidación de ciudades que mejoren, en primer lugar, el acceso y ejercicio a los Derechos Humanos de todas las personas.

En segundo lugar, busca atender los retos identificados en materia de planeación y que ésta transite hacia este nuevo paradigma en términos de desarrollo urbano expresado en los principios generales, poniendo a las personas y su bienestar en el centro de las políticas públicas y, a partir de estos objetivos, fomentar un desarrollo territorial justo, equilibrado y sostenible¹².

En este sentido, el proceso de planeación del desarrollo urbano se apoya en dos enfoques metodológicos: el de Derechos Humanos y las metodologías de investigación cualitativa-participativa. Aunado a estos enfoques, los Lineamientos Simplificados consideran la heterogeneidad territorial de los municipios y de los Ayuntamientos, para generar instrumentos de planeación con propuestas congruentes, útiles y fáciles de implementar por las autoridades locales.

El proceso de planeación en su totalidad es responsabilidad de los municipios, quienes deberán establecer los mecanismos para incorporar estos enfoques y lineamientos a sus PMDU; en el presente apartado se presentan algunas directrices para contribuir en este proceso.

5.1. Enfoque de Derechos Humanos¹³

Cualquier acción que lleve a cabo el Gobierno en el marco de sus competencias, debe observar lo establecido por el marco de los Derechos Humanos¹⁴, el cual implica obligaciones que asume el Estado mexicano, en todos los niveles de gobierno, en virtud del derecho internacional, de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos.

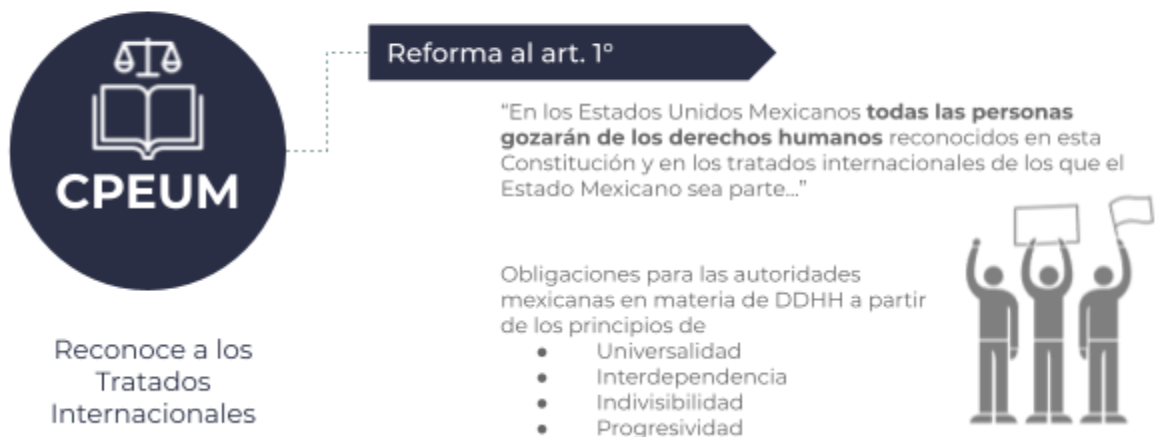
Este enfoque es un componente central en el análisis y toma de decisiones, ya que se centra en los grupos de población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación. Este enfoque requiere de un análisis de las relaciones de género, de las diferentes formas de discriminación y de los desequilibrios de poder, a fin de garantizar que las intervenciones lleguen a los segmentos más vulnerables de la población (Fondo de Población de las Naciones Unidas, FPNU).

¹² Visión sostenida por compromisos internacionales como la NAU y el objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles

¹³ Para más información sobre este término se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

¹⁴ Son garantías y facultades, que se reflejan en normas, principios y valores propios de la dignidad de todos los seres humanos (inherentes), sin importar su nacionalidad, raza, sexo, religión, ideología política, lugar de residencia, condición social o cualquier otra diferencia que los distinga.

Diagrama 12. Enfoque de Derechos Humanos



Por esta razón, se incorpora de manera transversal en todas las etapas del proceso de planeación, a partir de mecanismos colaborativos y cualitativos¹⁵ y con recomendaciones puntuales para su incorporación.

Diagrama 13. Ejes transversales para incorporar los DDHH en la planeación



¹⁵ Como lo plantea el principio de Participación democrática y transparencia expuesto en el artículo 4to fracción V de la LGAHOTDU.

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

Diagrama 14. Principios de los Derechos Humanos



5.1.1 La perspectiva de género en el desarrollo urbano

La perspectiva de género¹⁶ representa una metodología de análisis para evaluar las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad, incluyendo las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles.

Esta perspectiva se enfoca en que las preocupaciones y experiencias de mujeres y niñas en el territorio, a partir de sus vivencias cotidianas, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad.

Para integrar esta perspectiva, se promueve que en la conformación de equipos de trabajo y de toma de decisiones se integren equipos diversos e incluyentes, en donde se cuente con la participación activa de mujeres, además de diversidad intergeneracional y étnica, con interacción multidisciplinaria; esto contribuirá con la generación de soluciones innovadoras que atiendan múltiples necesidades.

“
Se promueve la conformación de equipos de trabajo multidisciplinarios e intergeneracionales
”

¹⁶ Prevista en los artículos 1, 2, 4 y 11 fracción IV de la LGAHOTDU.

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

5.2. Metodologías de investigación cualitativas-participativas¹⁷

En materia legal, existe el mandato de involucrar a la población en el proceso de planeación a través de la participación social.¹⁸ Los presentes Lineamientos van más allá y promueven que la ciudadanía juegue un rol activo en todo el proceso de planeación, especialmente las personas en situación de vulnerabilidad; se les convierte en tomadores de decisiones activos sobre su entorno. Así, se trasciende de la participación ciudadana acotada a un proceso de consulta pública, y se avanza hacia un proceso participativo de planeación que integre las necesidades y experiencias diferenciadas de todas las personas.

Con el objetivo de garantizar la inclusión de las experiencias y principales preocupaciones de los diferentes grupos poblacionales en la comunidad, se prevé la implementación de diversas herramientas de investigación cualitativas que se proponen en la Guía Trazando Ciudades y se sintetizan en el siguiente diagrama. Estas herramientas son el principal instrumento metodológico para poner a las personas en el centro al basar el análisis del territorio en sus necesidades, comportamientos, motivaciones y problemáticas. De esta manera, los resultados de la aplicación de las herramientas cualitativas-participativas son insumos fundamentales para toda la etapa de análisis y en la etapa de planificación, se incorporarán de manera explícita en el desarrollo de objetivos y metas, y en la definición y priorización de la cartera de proyectos y las líneas de acción.

Diagrama 15. Metodologías de investigación cualitativas-participativas



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

¹⁸ De acuerdo con el artículo 4 de la Ley de Planeación.

Adicional a las herramientas propuestas de los presentes Lineamientos y en la Guía Trazando Ciudades, se podrán implementar otras herramientas que hagan énfasis en la participación activa de la comunidad, reconociendo la diversidad y versatilidad del trabajo comunitario.

En la aplicación de estas herramientas es necesario considerar que las experiencias humanas en el territorio no son homogéneas ni estandarizadas, por lo que las necesidades de las personas son diferenciadas, así como la manera en que deben satisfacerse a través de la articulación de sus respectivos derechos. El proceso de definir las particularidades de las necesidades humanas para acceder al derecho a un nivel de vida adecuado, debe considerar una multitud de identidades diferentes y cruzadas que coexisten en un contexto particular, y cómo su identidad social moldea las formas en que viven y crean el entorno.

Si se considera necesario y para temas específicos, se podrán aplicar herramientas cualitativas-participativas a grupos de expertos de la academia, colegios o cámaras, funcionarios y funcionarias de diversos órdenes de gobierno, líderes vecinales, entre otros. Sin embargo, la participación de estos actores no sustituye la participación directa de las personas, sino que busca completarla para que todas las personas hagan un pacto por su territorio.

Las herramientas de análisis, participación y/o consulta implementadas se validarán por las autoridades correspondientes y los pormenores de su implementación, los materiales utilizados y un reporte general de su aplicación, se incluirán en el documento final del PMDU. Asimismo, se buscará el desarrollo de cartografía participativa y comunitaria, que otorgue una referencia territorial a la información obtenida; idealmente será desarrollada directamente por los participantes, aunque también podrá desarrollarse por quienes elaboren el Plan o Programa Municipal.

La aplicación de estas herramientas de investigación cualitativa-participativa no sustituye que se realicen ejercicios de participación ciudadana de acuerdo con lo que establecen las legislaciones general y local en materia de planeación urbana, sino que deben entenderse como procesos complementarios que aportan información primaria para el análisis y las propuestas.

5.3. Consideraciones técnicas para el proceso de planeación

A partir de los presentes Lineamientos, se promueve que en la realización del PMDU se evite la descripción monográfica de la información y se dé prioridad al análisis y síntesis de información, desde la identificación de intereses, necesidades, comportamientos y problemáticas de las diversas escalas territoriales, para integrar una estrategia coherente y congruente. El PMDU debe ser congruente en sí mismo, presentando información complementaria en los textos, los mapas y los esquemas, tablas o gráficos elaborados y enfocarse en las estrategias, programas y acciones que den soluciones a las necesidades y problemáticas identificadas desde un enfoque de Derechos Humanos.

La difusión es un elemento estratégico para la apropiación del territorio y la consolidación del pacto generado a partir del PMDU, por lo que se sugiere integrar lenguaje sencillo y fácil de comprender, además de que la estructura y organización de los archivos permitan su incorporación al SITU¹⁹. Para estos efectos, será necesario que los instrumentos de planeación se elaboren con Sistemas de

“
**Se promueve la
elaboración de
PMDU que se
enfocan en
sintetizar y proponer
de manera sencilla y
clara**
”

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

Información Geográfica (SIG) y cuenten con los anexos metodológicos correspondientes para replicar los procesos realizados; así como que cuenten con referencias bibliográficas.

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

Diagrama 16. Consideraciones del proceso de planeación



Se recomienda que este proceso se lleve a cabo por un equipo multidisciplinario que incorpore al menos, las siguientes áreas de experiencia: desarrollo urbano, sistemas de información geográfica, medio ambiente y manejo de técnicas de planeación participativas y colaborativas y de metodologías de investigación cualitativa. Atendiendo a las particularidades de cada municipio, será necesario evaluar la pertinencia de expertos y expertas en desarrollo metropolitano, derecho, economía, arquitectura, turismo, finanzas, desarrollo inmobiliario, biología, gestión integral de riesgos de desastres, sociología, antropología, entre otros.



06

PROCESO DE
PLANEACIÓN

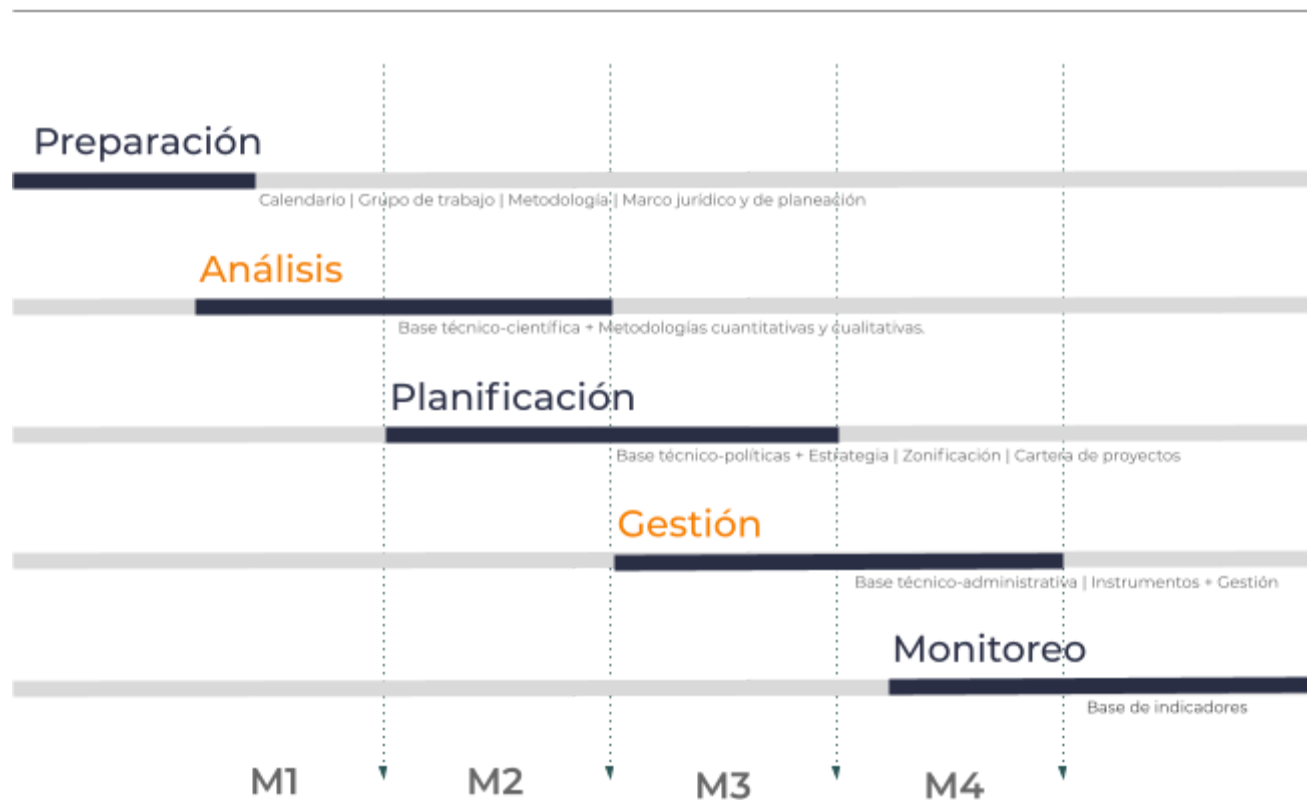
06

PROCESO DE PLANEACIÓN

El proceso de planeación propuesto en los presentes Lineamientos Simplificados considera un enfoque de Derechos Humanos y perspectiva de género durante todas las etapas, a saber: preparación, análisis, planificación, gestión y monitoreo²⁰.

Estas etapas son las mínimas con las que debe cumplir el proceso para asegurar el contenido mínimo del PMDU y están diseñadas para llevarse a cabo considerando la duración de las administraciones municipales y la necesidad de contar con instrumentos actualizados en el corto plazo; sin embargo, estas no son limitativas y deberán ajustarse a la realidad geográfica de cada municipio, a partir de la cual se podría determinar la necesidad de otras etapas y procesos complementarios a lo propuesto por lo presentes Lineamientos.

Diagrama 17. Proceso de planeación



En el diagrama anterior se observa la distribución temporal de las etapas del proceso de planeación, así como los principales apartados que se esperan de cada una. De esta manera, se observa que las etapas no son consecutivas y será necesario trabajar de manera paralela en algunas de ellas para cumplir con los tiempos establecidos.

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

Durante este proceso, se deberá prestar especial atención a la congruencia y articulación entre las necesidades de las personas y las problemáticas de los barrios, identificados en la etapa de análisis, y los objetivos, estrategias, líneas de acción e instrumentos propuestos en las etapas de planificación y gestión.

6.1. Etapa de preparación

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

Diagrama 18. Consideraciones para la etapa de preparación



6.2. Etapa de análisis

La etapa de análisis consiste en una fase técnico-científica que recaba información cuantitativa y cualitativa, la procesa y sintetiza en conjunto para brindar un panorama integral y exhaustivo para la toma de decisiones de manera propositiva. Esta etapa sentará las bases para la regulación, ordenación, uso y aprovechamiento del territorio municipal en forma sustentable, garantizando la confluencia de acciones de los diferentes sectores para contribuir a mejorar el acceso y ejercicio a los Derechos Humanos para todas las personas, tomando en cuenta los peligros a los que están expuestas.

En esta etapa se establecen las tres escalas que configuran el territorio municipal:

1. **Personas**
2. **Barrios**
3. **Continuo.**

Estas escalas otorgarán un abanico de perspectivas de las actividades e interrelaciones que existen en el territorio para delinear una política pública congruente y coherente, tanto para el suelo urbano y artificializado como para el no artificializado.

Asimismo, estas escalas son acumulativas, por lo que los resultados del análisis de las personas es un insumo esencial para el análisis del barrio y, a su vez, este es necesario para el análisis del continuo. Por último, la etapa cuenta con un apartado de **síntesis** donde se determinarán las principales problemáticas, necesidades y comportamientos identificados de las tres escalas.

Diagrama 19. Proceso de análisis



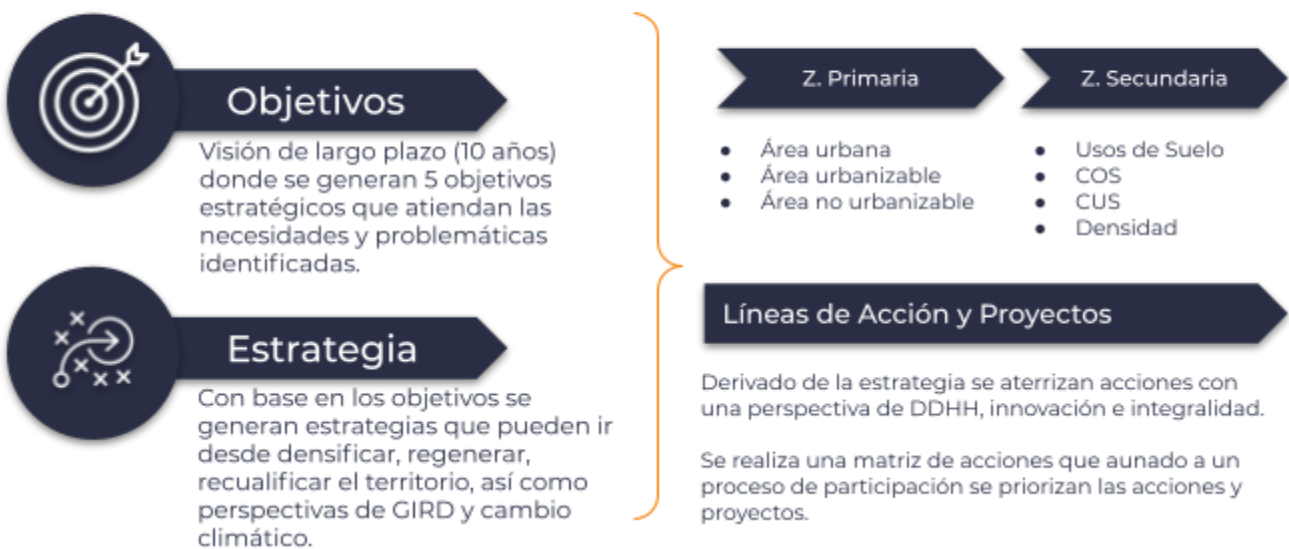
La etapa de análisis deberá estar validada por ejercicios de consulta ciudadana, donde la síntesis realizada, incluyendo las problemáticas y necesidades identificadas, sean congruentes con las experiencias de las personas que habitan el territorio.

6.3. Etapa de planificación

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

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

Diagrama 20. Etapa de planificación



Estos productos conformarán los elementos normativos y regulatorios en materia de desarrollo urbano para el municipio, que estarán alineados tanto con las bases jurídicas como con el marco de planeación analizado, así como con los criterios establecidos en los presentes Lineamientos Simplificados. Esta normatividad y regulación deberá ser legible para la ciudadanía, y fácil de implementar para los municipios, por lo que atenderá a los principios de sencillez y transparencia.

En el caso de los objetivos y las líneas de acción, deberán estar en total congruencia con lo establecido por la ciudadanía, por lo que se plantearán ejercicios de consulta y participación que coadyuven a la definición de estos elementos, así como a su priorización. Otro momento estratégico de participación en esta etapa debe referirse a consensuar la cartera de proyectos y las líneas de acción, así como darles prioridad.

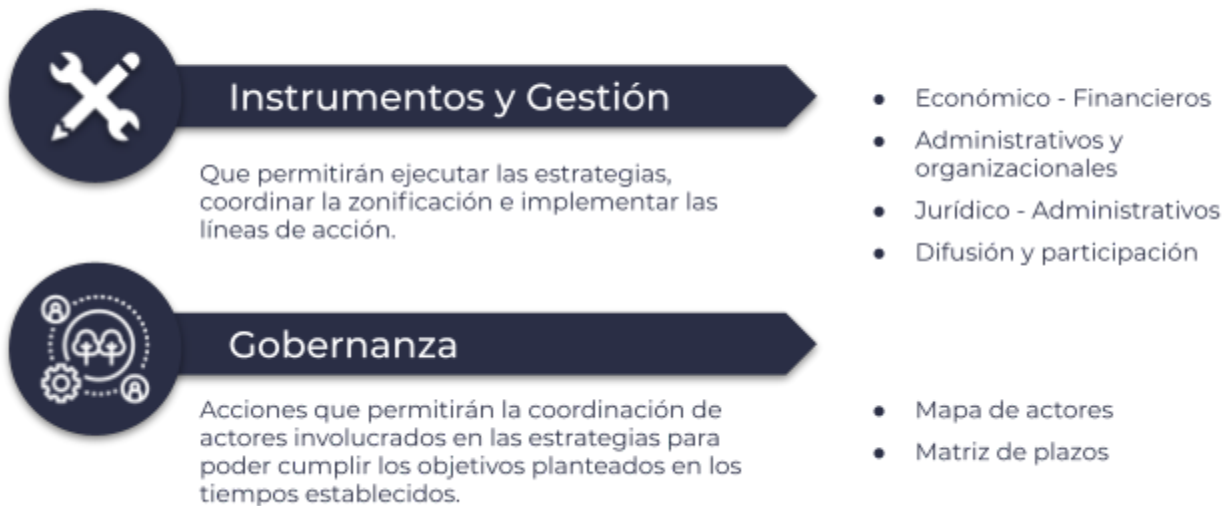
6.4. Etapa de gestión

Esta etapa es la fase técnico-administrativa del PMDU, en la que se determinan las herramientas y mecanismos para implementar en el territorio municipal lo establecido en la etapa de planificación, por lo que se implementará una combinación única de soluciones y herramientas que atienda de manera particular las propuestas desarrolladas en la etapa anterior y que el municipio pueda implementar. En esta etapa se buscará establecer las pautas para involucrar a los

diversos actores cuya participación y coordinación sería fundamental para la concreción de las estrategias, así como ejemplos de la resolución de conflictos y controversias entre ellos.

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

Diagrama 21. Etapa de gestión



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

6.5. Etapa de monitoreo

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

El monitoreo del PMDU será a través de un sistema de indicadores de evaluación y seguimiento que permita evaluar el avance y los resultados de la ejecución de las estrategias, acciones y proyectos con respecto a las metas planteadas por el instrumento de planeación; estos resultados serán parte del Sistema de Información Territorial y Urbano.

Adicionalmente, la implementación de esta etapa coadyuvará en la consolidación de una cultura de uso y aprovechamiento de la información con la que cuenta el Ayuntamiento para tomar decisiones en materia de desarrollo urbano.

Asimismo, este sistema básico de monitoreo y la información que emane de él, deberá establecer la pertinencia técnica de evaluar, actualizar o elaborar un nuevo PMDU, de acuerdo con el desempeño del vigente.

Diagrama 22. Etapa de monitoreo

