



# Lineamientos simplificados

Lineamientos Simplificados para la elaboración de Planes y  
Programas Municipales de Desarrollo Urbano

**Edición 2023**



**GOBIERNO DE  
MÉXICO**

**DESARROLLO TERRITORIAL**  
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

# **Lineamientos Simplificados para la elaboración de Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano 2023**

Edición 2023  
Elaborado en México

## **Coordinación Institucional**

### **Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano SEDATU**

Román Guillermo Meyer Falcón  
**Titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano**

Daniel Octavio Fajardo Ortiz  
**Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda**

Francisco Javier Aguilar García  
**Director General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda**

Álvaro Lomelí Covarrubias  
**Coordinador General de Desarrollo Metropolitano y Movilidad**

Edgar Rodrigo Buenrostro Salazar  
**Director de Operación Urbana**

Marcos Daniel Tuyub Poot  
**Director de Gobernanza y Vinculación Metropolitana**

**Revisión de Contenido**  
Andrés de Jesús de la Parra Pérez  
César Vizcarra Orozco  
Isaac Aguilar González  
Leticia Álvarez Sánchez  
Lizbeth Cano Romero  
María Fernanda Barranco Skewes  
Paloma Daniela Mendoza Armenta  
Karla Rocío Valdez Velázquez  
Vania Acevedo Cerna

**Agradecimientos**  
Erik David Palacios Uribe

**Derechos de autor**  
Se permite la reproducción, total o parcial, por razones educacionales o sin ánimo de lucro de esta publicación, sin la autorización especial del portador de los derechos de autor, siempre y cuando la fuente sea citada.

SEDATU  
Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda  
Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda  
Av. Nuevo León 210, Colonia Hipódromo, Alcaldía Cuauhtémoc, en la Ciudad de México, C.P. 06100

Ciudad de México Abril 2023



Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala  
Consultoría en Planeación, Desarrollo y Territorio, S.C.

# Contenido

Prólogo	6
Presentación	8
Introducción	9
<b>Capítulo 1</b>	<b>11</b>
1.1 Fundamentación jurídica	12
1.2 Principios del desarrollo territorial y urbano justo	15
1.3 Importancia de la planeación urbana en el marco del desarrollo territorial justo	17
1.4 Proceso de formulación de un PMDU	19
1.5 Importancia de la planeación urbana en el marco del desarrollo territorial justo	23
1.5.1. Consideraciones generales para el desarrollo del PMDU	23
<b>Capítulo 2</b>	<b>26</b>
2.1 Fundamentación	28
2.1.1 Introducción	28
2.1.2 Bases jurídicas y marco de planeación	32
2.1.3 Metodología y vinculación participativa	38
2.2 Diagnóstico	42
2.2.1 Análisis de las personas	42
2.2.2 Análisis de los barrios	50
2.2.3 Análisis del continuo municipal	61
2.2.4 Síntesis	66
2.3 Planeación	70
2.3.1 Objetivos	70
2.3.2 Estrategias	75
2.3.3 Zonificación	78
2.3.4 Líneas de acción y cartera proyectos	84
2.4 Gestión	87
2.4.1 Instrumentos	87
2.4.2 Gestión y gobernanza	91
2.5 Monitoreo y evaluación	95
2.5.1 Monitoreo	95
2.6 Material complementario	98
2.6.1 Glosario de términos	98
2.6.2 Bibliografía	98
2.6.3 Anexos	98

<b>Capítulo 3. Consulta Pública, aprobación, publicación e Implementación del PMDU</b>	<b>102</b>
<b>3.1</b> Consulta Pública	103
3.1.1 ¿Qué es?	103
3.1.2 ¿Cuál es su finalidad?	103
3.1.3 ¿Cómo se lleva a cabo?	103
<b>3.2</b> Aprobación e inscripción al Registro Público de la Propiedad y publicación en el Periódico Oficial	104
<b>3.3</b> Implementación del PMDU	106
Anexos	110
Bibliografía	



Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala  
Consultoría en Planeación, Desarrollo y Territorio, S.C.

# Prólogo

En el marco de la planeación urbana y ordenamiento territorial, la Vertiente Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial a través del Programa de Mejoramiento Urbano, tiene como objetivo beneficiar a los municipios inscritos al Sistema Urbano Nacional mediante la elaboración y actualización de instrumentos de planeación urbana a distinta escala. La estrategia de planeación municipal está contemplada a través de los Lineamientos Simplificados, siendo una propuesta de visión de Planeación Territorial visto como un proceso, es decir, el trabajo constante en todas las fases.

Los Lineamientos Simplificados tienen como objetivo auxiliar a la ruta de acción para la elaboración de instrumentos acorde a las necesidades de las personas, adecuado con las necesidades del territorio y alineado con las agendas nacionales e internacionales. Un Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano es un instrumento de planeación fundamental para la gestión territorial de los gobiernos municipales. Orienta y determina las acciones e intervenciones del sector público y privado en el orden local, y su cumplimiento favorece el desarrollo sostenible.

Con la finalidad de contar con instrumentos menos complejos técnicamente y más cercanos a las personas, el 27 de mayo de 2020 la SEDATU publicó los Lineamientos Simplificados para la Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano. El primer principio general de esta edición fue poner en el centro de la planeación a las personas y la forma de hacerlo realizable fue la incorporación de las herramientas cualitativas en la elaboración del documento del PMDU. Los otros cuatro principios fueron: equidad; ciudades sustentables y resilientes; inclusión urbana y ciudad compacta, densidad y usos mixtos.

El 01 de marzo de 2021, se publica la segunda edición de los Lineamientos Simplificados, donde se continúa priorizando a las personas en el centro de la planeación. Se realizaron algunos ajustes a los otros cuatro principios, siendo estos: derecho a la ciudad; equidad e inclusión; ciudades compactas, densas o mixtas y ciudades sustentables y resilientes.

En la tercera edición se busca plasmar una visión de la planeación que no se limite a las aglomeraciones urbanas, sino que tome en cuenta todo el territorio municipal, así como los límites con territorios circundantes. Que todas las personas estén consideradas en el desarrollo territorial, en las zonas urbanas y en todos los asentamientos humanos del país y sus municipios. Para lograrlo, estos Lineamientos se enmarcan en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en la Nueva Agenda Urbana y en otras agendas internacionales en materia de cambio climático y de gestión integral de riesgos, así como en la visión de transformación nacional, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y en la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2024.

En esta cuarta versión se replantea el primer principio de las personas en el centro de la planeación territorial se conserva, especificando la importancia de la planeación con enfoque de Derechos Humanos y Perspectiva de Género, incluyendo a las infancias y adolescencias; teniendo presentes los intereses de las juventudes, aportando interculturalidad, misma que integre también todos los grupos vulnerables desde sus condicionantes contextuales, así como particularidades (edad, etnia, discapacidad, entre otras).

En cuanto al contenido, en la primera edición se incluyeron seis apartados: fundamentación jurídica; justificación; principios generales de planeación; el proceso de planeación; la estructura propuesta del contenido de los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano; y la bibliografía; así como, diversos anexos que profundizan y detallan el contenido y cómo debe desarrollarse.

En la segunda edición el contenido de los Lineamientos Simplificados fue prácticamente el mismo que en la primera edición, a diferencia de que la estructura del contenido de los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano que fue propuesta se explicó en el apartado de metodología para la planeación.

En la tercera edición el contenido general de los Lineamientos comprende tres grandes apartados, los cuales son: 1) Antecedentes del proceso de formulación del PMDU; 2) Etapas, contenido y desarrollo de los apartados del documento y 3) Consulta pública, aprobación, publicación e implementación. La estructura de este documento responde a la necesidad de abordar de manera ordenada y clara el proceso de formulación completo y no solo en la elaboración del documento, es decir, se busca apoyar a los gobiernos locales en la conceptualización de dicho proceso, desde los trabajos iniciales hasta la implementación.

Esta cuarta edición busca desarrollar una estrategia integral a través de una perspectiva sistémica para atender aquellos territorios prioritarios que representen retos de interés nacional a través del fortalecimiento de los instrumentos de planeación. El esfuerzo de poner a las personas al centro de los instrumentos ha representado el diseño de la planeación como un proceso en el cual las herramientas cualitativas y cuantitativas acompañan de inicio a fin la elaboración. Además, esto reconoce, las diferencias entre territorios, el consenso entre gobierno y sociedad y la congruencia entre los diferentes instrumentos de planeación y ordenamiento territorial aplicables.



Zona Metropolitana de Coatzacoalcos  
Consultoría en Planeación, Desarrollo y Territorio, S.C.

# Presentación

A través de la administración actual de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la planeación urbana como herramienta política territorial debe plantear herramientas para la toma de decisiones y soluciones innovadoras que fomenten el desarrollo y consolidación de ciudades y territorios en México.

La Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y de Ordenamiento Territorial, parte del Programa de Mejoramiento Urbano, mantiene el fuerte compromiso de brindar elementos resolutivos territoriales a través de la elaboración y actualización de Planes de Desarrollo Urbano Municipales.

Los Lineamientos Simplificados implican el cambio de paradigma de la planeación tradicional en el país, y plantea para la elaboración y ejecución de instrumentos de planeación, poner al centro a las personas, esto también como parte de la política del Gobierno de México “para no dejar a nadie atrás”. Por ello, la transformación de la visión de planeación territorial señala la necesidad de implementar una política de apoyo con gobiernos locales y estatales procurando una visión intergubernamental que fortaleza, a través de los instrumentos de planeación, a la población históricamente excluida de los beneficios de la urbanización.

Para atender este nuevo paradigma y trazar la ruta de atención, los Lineamientos Simplificados señala una aproximación metodológica y política basada en tres pilares estratégicos:

1. La formulación del PMDU como un proceso: el desarrollo de todas las fases integradas y complementarias.
2. La aplicación continua de los procesos participativos desde los actos previos hasta el proceso de seguimiento y evaluación.
3. Fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales; y
4. Financiamiento de instrumentos de planeación.

Poner en el centro a las personas, implica acercar a la ciudadanía al proceso de planeación territorial y urbana desde el inicio de la elaboración del PMDU hasta su implementación, monitoreo y evaluación. Dicho proceso debe ser más sencillo y accesible para toda la población, de la mano con las autoridades municipales, estatales y federales. Las grandes transformaciones requieren de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para el desarrollo y puesta en marcha de los PMDU, en el marco de las atribuciones que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

**Román Meyer Falcón**

Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano



Zona Metropolitana de Coatzacoalcos  
Consultoría en Planeación, Desarrollo y Territorio, S.C.

# Introducción

Para poner en práctica la visión centrada en la planeación urbana y territorial a nivel municipal, es necesario que el proceso incorpore:

1. Las percepciones, problemáticas y necesidades de las personas;
2. Un enfoque de Derechos Humanos;
3. La integración de una Perspectiva de Género;
4. Una visión territorial a largo plazo con acciones sostenidas;
5. Las particularidades de las personas en los territorios que habitan;
6. Una actuación rápida y eficiente a los cambios sociales y del territorio;
7. El trabajo colaborativo de los tres órdenes de gobierno, actores privados, académicos y organizaciones ciudadanas con la población que habita el municipio.

El objetivo de la SEDATU al emitir estos Lineamientos es apoyar de forma directa y mucho más eficiente a los municipios para generar o actualizar sus instrumentos de planeación. De igual forma, los Lineamientos Simplificados tienen por objeto, brindar herramientas para poder elaborar e implementar sus PMDU, atender de manera proactiva las necesidades de sus habitantes, generar estrategias de impacto que aprovechen el potencial del territorio y garantizar el desarrollo económico de manera equitativa, ordenada y sostenible.

## **¿Cómo está organizado este documento?**

Este documento está dividido en tres capítulos que categorizan el proceso general de planeación urbana, desde las actividades previas a la elaboración del PMDU hasta su implementación.

En el primer capítulo, denominado Antecedentes para la formulación del PMDU, contiene la fundamentación jurídica de estos Lineamientos, así como del ordenamiento territorial y de la planeación urbana en México. A continuación, se presentan los principios del desarrollo territorial y urbano justo, así como los ámbitos más importantes con respecto a la elaboración de los instrumentos de planeación por parte de los gobiernos locales, es decir, el proceso de planeación de su territorio. Se explican ampliamente las fases de este proceso de formulación, desde los actos previos hasta la implementación, evaluación y actualización del instrumento de planeación. Finalmente, en este capítulo se incluye el propósito del PMDU y las consideraciones generales para su desarrollo.

El segundo capítulo, nombrado Etapas, contenido y desarrollo de los apartados del documento de PMDU, incluye cinco etapas para la elaboración del instrumento de planeación: Fundamentación, Diagnóstico, Planeación, Gestión, Evaluación y Monitoreo, para cada una se desarrollan contenidos los cuales están en función de los siguientes cuatro elementos:

- ▶ Objetivo del apartado.
- ▶ Alcances.
- ▶ Productos a desarrollar.
- ▶ Especificaciones para el desarrollo de los productos.

Este capítulo incluye como contenido adicional el glosario de términos, la bibliografía y los anexos técnicos y metodológicos. El tercer capítulo, titulado Consulta Pública, aprobación, publicación e implementación del PMDU, explica cómo debe darse el proceso de implementación del PMDU, con el objetivo de evitar tener proyectos inoperantes. En un primer momento explica ¿qué es?, ¿por qué es importante? y ¿cómo se lleva a cabo la consulta pública? explicando el proceso de aprobación y publicación. Por último, se desglosa el procedimiento para la implementación y sus áreas de oportunidad a considerar en esta fase de diseño y elaboración del documento, así como en todo el proceso completo de formulación del PMDU.



Zona Metropolitana de Coatzacoalcos  
Consultoría en Planeación, Desarrollo y Territorio, S.C.

# CAPÍTULO 1.

# Antecedentes del proceso de planeación del PMDU

La SEDATU reconoce que la gestión territorial y urbana tiene un impacto directo en las personas, en el acceso y ejercicio a sus Derechos Humanos, que históricamente no han atendido la diversidad de condiciones, interacciones, relaciones y experiencias que se dan en el territorio. Por ello, se busca que la planeación traduzca las necesidades de las personas en normatividad y programación de acciones, razón por la que se considera importante no solo la elaboración de los Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU), sino todo el proceso que implica su formulación, desde sus etapas iniciales hasta su implementación, seguimiento y monitoreo.

En este capítulo se presentan los antecedentes de este proceso desde su fundamentación jurídica, los principios del desarrollo territorial y urbano justo en el marco de los acuerdos internacionales (Objetivos de Desarrollo Sostenible y Nueva Agenda Urbana), y de la actual Política Nacional de Desarrollo del gobierno mexicano.

Como parte de los trabajos realizados durante la presente administración, se ha encontrado la necesidad de enfatizar en la importancia de elaborar instrumentos de planeación, y de acompañar el proceso desde la elaboración hasta la implementación. Por ello, se presenta en este capítulo una explicación del proceso de planeación a partir de ocho etapas: 1) Acciones previas, 2) Elaboración del anteproyecto, 3) Socialización del proyecto, 4) Aprobación del proyecto final, 5) Publicación e inscripción en el RPP, 6) Gestión e implementación, 7) Monitoreo y seguimiento 8) Actualización y modificación.

Finalmente, se establece un propósito general del PMDU, sin perder de vista las particularidades de cada territorio y de las atribuciones de los gobiernos locales, enfatizando en las consideraciones generales que deben tomarse en cuenta para lograr este propósito durante dicho proceso.

## 1.1 Fundamentación jurídica

El diseño de políticas públicas, la implementación de programas y acciones por parte del Gobierno Mexicano deben observar lo establecido con pleno respeto a los derechos humanos. La reforma constitucional al **Artículo 1º**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, manifiesta que:

*“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte...”.*

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

La elaboración de los presentes Lineamientos Simplificados se adscribe a las facultades que le conceden la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano a la SEDATU. Las cuales determinan:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su **Artículo 41**, establece que a la SEDATU le corresponde:

- a. “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, la elaboración de lineamientos para regular:
- b. La elaboración y aplicación territorial de criterios respecto al desarrollo urbano, la planeación, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones, movilidad y de servicios, para incidir en la calidad de vida de las personas;
- c. Los procesos de planeación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, los relacionados a la conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, recursos naturales y sus elementos.”

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

**Artículo 3.** Definición de desarrollo urbano como el proceso de planeación y regulación de la Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población.

**Artículo 4.** Establece los 10 principios de política pública por los cuales debe conducirse la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, a saber:

1. Derecho a la ciudad
2. Equidad e inclusión
3. Derecho a la propiedad urbana
4. Coherencia y racionalidad
5. Participación democrática y transparencia
6. Productividad y eficiencia
7. Protección y progresividad del espacio público
8. Resiliencia, seguridad urbana y riesgos
9. Sustentabilidad ambiental
10. Accesibilidad universal y movilidad

**Artículo 8.** Determina, las siguientes atribuciones de la federación en materia de desarrollo urbano:

- IV. *"Expedir los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que se sujetarán las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, financiadas con recursos federales, en términos de la Ley de Vivienda, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución"*
- VI. *Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para Desarrollo Urbano y vivienda, evitando las zonas de riesgo, priorizando las zonas que faciliten la introducción de servicios básicos de infraestructura y su resiliencia, esto considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;*
- VII. *Elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de Provisiones y Reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los Centros de Población, lo anterior con la colaboración entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, con la coordinación entre éstas y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y con la participación y concertación con los diversos grupos sociales;*
- XIV. *Asesorar a los gobiernos estatales, municipales y las Demarcaciones Territoriales que lo soliciten, en la conformación de los Institutos municipales, multimunicipales, metropolitanos, así como en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de Desarrollo Urbano y en la capacitación técnica de su personal;*
- XVI. *Procurar, promover, respetar, proteger, garantizar, y tomar las medidas necesarias para el pleno ejercicio de los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano".*

Asimismo, los **Artículos 10 y 11** establecen las atribuciones en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial para las Entidades Federativas y Municipios, respectivamente.

El **Artículo 59** dispone los contenidos generales de los PMDU, a particular de las zonificaciones primaria y secundaria.

Sin embargo, en materia de políticas y programas de desarrollo urbano existen otros acuerdos internacionales y normas nacionales que les dan fundamento, las cuales se enuncian de manera general a continuación:

**Tabla 1. Acuerdos Internacionales y Normas Nacionales**

<b>Acuerdos Internacionales y Normas Nacionales</b>
Declaración Universal de los Derechos Humanos
Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos
Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030
Acuerdo de París
Agenda para la Humanidad
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
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 Desarrollo Forestal Sustentable
Leyes Estatales y Leyes Municipales de Protección Civil y/o Gestión Integral de Riesgos
Ley de Vivienda
Ley de Aguas Nacionales
Ley Agraria
Normas Oficiales Mexicanas
Constitución Política de la Entidad Federativa
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley de General de Protección Civil y la correspondiente ley en materia de Gestión Integral de Riesgos en la entidad federativa
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la Entidad Federativa
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Ley o Código de Desarrollo Urbano y/o Ordenamiento Territorial de la Entidad Federativa
Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal
Leyes y reglamentos locales, con especial énfasis en los referentes a las construcciones y la zonificación
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

*Fuente: Elaboración propia*

## 1.2 Principios del desarrollo territorial y urbano justo

Los principios anteriormente mencionados se alinean con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y con la Nueva Agenda Urbana. Así como con lo estipulado en el marco jurídico nacional y con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y en la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040.

A partir del reconocimiento de la heterogeneidad de las personas, las ciudades, las zonas rurales y de los territorios en general, así como de los recursos y capacidades con las que cuentan los Ayuntamientos o autoridades que los recursos, los presentes Lineamientos Simplificados buscan dar una orientación que permita a dichas autoridades proponer a sus ciudadanos instrumentos de la planeación urbana que contribuyan a un desarrollo territorial equitativos y a ciudades más justas.

La base fundamental de este planteamiento es atender de manera directa las desigualdades entre las personas, especialmente las que se acentúan por el lugar en el que viven y se desarrollan. En este sentido, los presentes Lineamientos incorporan los siguientes principios fundamentales:

**Figura 1. Principios del desarrollo territorial urbano y justo**



Fuente: Elaboración propia

## *Planificación sensible a la edad y diversidad de género de las personas y particularidades de grupos vulnerables<sup>1</sup>*

La planificación sensible a la edad y diversidad de género de las personas y particularidades de grupos vulnerables de acuerdo con el PND 2019-2024, a lo largo de sus principios rectores, enfatiza en la importancia de contar con políticas públicas que atiendan de manera prioritaria a la población en condición de mayor vulnerabilidad, especialmente aquellas que viven en situación de pobreza. Desde la SEDATU se impulsa una política centrada en las personas como titulares de derechos y sujetos políticos de las decisiones sobre el territorio que habita, trascendiendo la forma tradicional de hacer política territorial, sustituyéndola por una planeación estratégica cuya principal consideración sean las necesidades desde las particularidades diferenciadas existentes, y a partir de las cuales se construya un territorio más justo y equilibrado, lo anterior establecido en el artículo 41 fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## *Equidad territorial*

En términos de desarrollo urbano, se impulsará una distribución más equitativa de la infraestructura y el equipamiento, especialmente aquellos para la movilidad, servicios, espacios públicos, vivienda y empleos, priorizando las zonas en condiciones más desfavorecidas (ONU-Hábitat, 2016; ONU-Hábitat, 2020). Las ciudades equitativas deben garantizar el Derecho a la Ciudad<sup>2</sup> que, como derecho colectivo de todas las personas que habitan, acceden y usan la ciudad, supone no solamente el derecho a usar lo que ya existe en los espacios urbanos, sino también a definir y crear lo que debería existir con el fin de satisfacer las necesidades diferenciadas<sup>3</sup> (Mathivet, 2010) de la población, de esta manera incidiendo en la reducción de las desigualdades socioeconómicas expresadas y reproducidas por el territorio.

## *Asentamientos humanos resilientes y con adaptación al cambio climático*

El panorama actual sugiere acción inmediata para interactuar de manera sostenible con la naturaleza, otorgando así mismo, acceso a un medio ambiente limpio y saludable, derecho que fue declarado en la Asamblea General de las Naciones Unidas en julio de 2022. Se debe de contar con una visión proactiva, prospectiva, integral e inteligente ante fenómenos perturbadores que genera la urbanización masiva, teniendo en cuenta los impactos, riesgos y posibles peligros a los que se enfrentan los asentamientos humanos en zonas vulnerables,

## *Recuperación de incrementos del valor del suelo y su redistribución*

Para lograr este principio, se genera una base para el diseño de mecanismos administrativos para la gestión del suelo; definiendo los trámites, requisitos y criterios de evaluación, que otorgan acceso a los derechos de desarrollo. Este instrumento de planeación, otorga zonas y usos de suelo para regular los recursos que ingresen a cada territorio municipal, a partir de la materialización de proyectos y propuestas que aseguren una fuente de financiamiento para el desarrollo urbano local

<sup>1</sup> Para más información sobre este término se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

<sup>2</sup> El derecho a la ciudad, es el derecho de todos los habitantes a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna (ONU-Hábitat, Febrero 24, 2020); está consagrado como el primer principio de la LGAHOT-DU en el artículo 4to, fracción I. Para más información sobre este término se puede consultar el Anexo I. Glosario de conceptos.

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

### *Crecimiento urbano compacto, mixto e integrado*

Este principio se centra en el uso más eficiente del suelo urbano y se traduce en acciones y estrategias puntuales que permitan aprovechar, diversificar y mejorar la infraestructura pública que acerque la vivienda y los centros de trabajo, acortando los viajes a través de infraestructura y equipamiento para el transporte público, implementando redes viales incluyentes, seguras y eficientes, que reduzcan las distancias entre las personas, los equipamientos y espacios públicos. Esto para incentivar la convivencia, la cohesión social<sup>4</sup>, disminuyendo los impactos negativos en el contexto territorial en el que se encuentran inmersos los asentamientos humanos.

### *Conservación de la diversidad biológica y del ecosistema*

Este principio hace énfasis en la perspectiva ambiental de proteger y revalorizar los sistemas naturales en los que se encuentran inmersos o por los que atraviesan los asentamientos humanos, mismos de los cuales depende la subsistencia de las personas. Contribuyendo a la adaptación y adecuación de los asentamientos para favorecer al equilibrio de los ecosistemas existentes, y gestionando de forma eficiente los recursos para reducir el impacto en el medio ambiente.

## **1.3 Importancia de la planeación urbana en el marco del desarrollo territorial justo**

### **¿Por qué es importante que los gobiernos municipales elaboren, publiquen e implementen sus Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano?**

Porque los municipios y por ende sus gobiernos son la primera escala de impacto en el territorio nacional, tienen conferida la atribución constitucional en el Artículo 115 de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. Es importante que cuenten con un instrumento que les permita regular de manera más justa las actividades en el territorio municipal y con ello contribuir al reconocimiento en la práctica de los Derechos Humanos establecidos en el Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los beneficios de la elaboración, publicación e implementación de un Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano se sintetizan en los siguientes puntos:

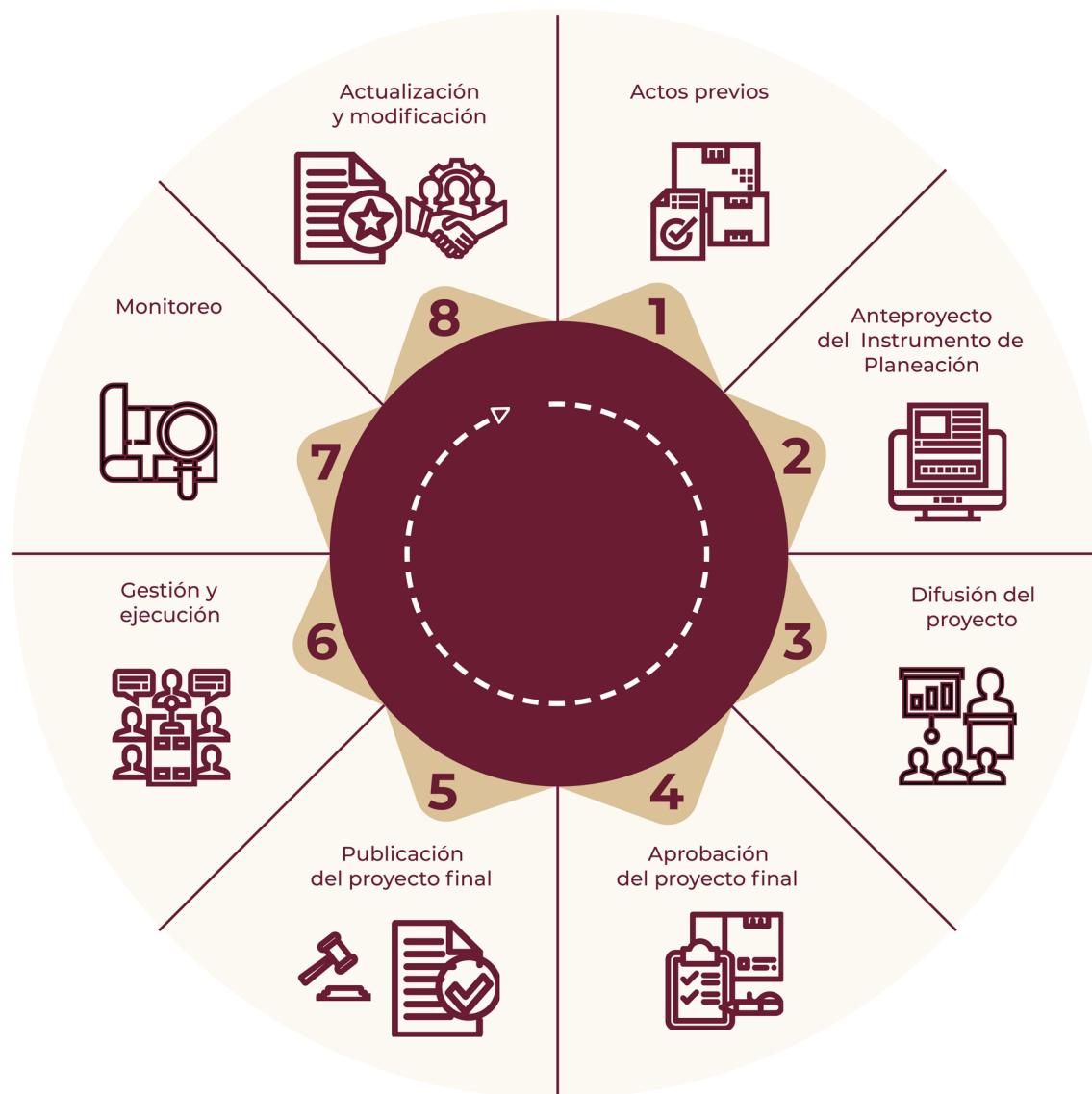
- ▶ Genera condiciones para la igualdad de acceso para todas las personas a los beneficios que las ciudades y los territorios pueden ofrecer.
- ▶ Apoya en implementar una planificación sensible a la edad, género y a los grupos vulnerables.
- ▶ Permite construir un marco conjunto entre autoridades y personas, el cual contribuye a reducir las desigualdades sociales históricas y a mejorar las condiciones de vida tanto en la vivienda como en los entornos.
- ▶ Reduce la incertidumbre en materia de crecimiento poblacional y de las áreas urbanas.
- ▶ Contribuye a avanzar hacia un desarrollo urbano sostenible brindando un

<sup>4</sup> Conforme a los artículos 46 y 52 de la LGAHOTDU y la Nueva Agenda Urbana.

- ▶ Facilita el desarrollo de territorios gobernables y competitivos.
- ▶ Impacta positivamente en el valor del suelo, promueve mayores inversiones y genera las condiciones para una mayor captación de ingresos municipales.
- ▶ Reduce el riesgo de desastres al evitar que la población se asiente en zonas de alto riesgo o con alta vulnerabilidad al cambio climático, con pleno respeto al ambiente y a las culturas locales.
- ▶ Representa una oportunidad para los ayuntamientos de regular los procesos fiscales y administrativos en materia urbana, como el pago de derechos derivados del desarrollo urbano.
- ▶ Permite plantear proyectos estratégicos que por su relevancia son propuestos por los distintos actores que lo integran y viven el territorio.
- ▶ Asegurar el mediano y largo plazo para la conservación de los ecosistemas presentes y los recursos naturales de los cuales se provee la población.

## 1.4 Proceso de formulación de un PMDU

Figura 2. Proceso de formulación de un PMDU



Fuente: Elaboración propia

**Tabla 2. Acuerdos Internacionales y Normas Nacionales**

<b>Etapa</b>	<b>Descripción</b>		<b>Actores</b>	<b>Tiempo</b>	
1	Acciones previas	Definir recursos técnicos con los que se dispondrá para la elaboración y publicación del instrumento.	Gobiernos locales, Equipo técnico de elaboración del PMDU, Consultores, Equipo Revisor	Hasta 1 mes	
		Asignar responsabilidades en las áreas técnicas y administrativas del Ayuntamiento, en las distintas fases del proceso de formulación del PMDU.			
		Asignar los recursos financieros con los que dispone el Ayuntamiento para la elaboración y publicación del instrumento.			
		Llevar a cabo los procesos que marca la ley en materia de contratación de proveedores de servicios para la actualización del instrumento o para la firma de convenios con Institutos Municipales de Planeación o centros de educación superior del país, que conformarán el Equipo Técnico de elaboración del PMDU.			
		Integrar un equipo revisor que puede estar conformado por gobiernos locales estatales y/o federales.			
		Calendarización del resto de fases del proceso de formulación del PMDU.			
		Dar aviso público a todas las personas del inicio del proceso formulación del PMDU, cuando así lo establezcan las legislaciones locales.			
2	Elaboración de anteproyecto	Fundamentación	Introducción Bases jurídicas y marco de planeación Metodología y vinculación participativa.	Gobiernos locales Equipo técnico de elaboración del PMDU Equipo revisor	Hasta 5 meses
		Diagnóstico	Análisis de las personas Análisis de los barrios Análisis del continuo municipal Síntesis y escenario tendencial	Población Gobiernos locales Equipo técnico de elaboración del PMDU Equipo revisor	
		Planeación	Objetivos, escenario deseable y concertado Estrategias Zonificación Líneas de acción y proyectos	Población Gobiernos locales Equipo técnico de elaboración del PMDU Equipo revisor	
		Gestión	Instrumentos Gestión y gobernanza	Gobiernos locales Equipo técnico de elaboración del PMDU Equipo revisor	
		Monitoreo y evaluación	Sistema de monitoreo Indicadores	Población Gobiernos locales Equipo técnico de elaboración del PMDU Equipo revisor	
		Entrega final del anteproyecto de instrumento de planeación.		Equipo técnico de elaboración del PMDU	
		El equipo técnico de elaboración del PMDU, junto con los gobiernos locales, generarán una ruta de trabajo para la publicación del instrumento de planeación.		Gobiernos locales Equipo técnico de elaboración del PMDU	

Etapa	Descripción	Actores	Tiempo
3 Socialización del anteproyecto	Se planteará una estrategia de difusión del anteproyecto según las características particulares del territorio, se pondrá a disposición de la ciudadanía en la página web oficial y en las redes sociales del gobierno estatal y de los gobiernos municipales (asegurarse que el acceso sea sencillo y claro, con la finalidad de llegar a un amplio número de personas).	Gobiernos locales Equipo técnico de elaboración del PMDU, Consultores, Equipo revisor	Hasta 3 meses (de acuerdo con lo que indique el marco normativo local)
	Generar la convocatoria para el proceso de Consulta Pública en medios de comunicación masiva impresos y electrónicos, además deberá enviar oficios a los actores sociales clave en los ámbitos académico, público (estatal y federal), de la sociedad civil organizada y de la ciudadanía para hacer de su conocimiento en anteproyecto de programa.	Población Gobiernos locales Equipo técnico de elaboración del PMDU	
	Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten en forma física y/o electrónica a los gobiernos locales los planteamientos que consideren respecto del anteproyecto.	Gobiernos locales	
	Sistematizar la información recibida en la Consulta Pública donde las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del anteproyecto se fundamenten y se socialicen durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa municipal de desarrollo urbano o de sus modificaciones.	Gobiernos locales	
	Integrar el documento de proyecto del instrumento de planeación, los resultados de la Consulta Pública y las contribuciones recabadas.	Gobiernos locales	
4 Aprobación del Proyecto Final	Habiendo pasado el proceso de Consulta Pública, dependiendo de lo que establece la ley estatal, se puede solicitar el dictamen de congruencia del proyecto al gobierno estatal.	Gobiernos locales Gobiernos estatales	En función de lo que indique el marco normativo local
	Una vez que se dé respuesta positiva al dictamen de congruencia, el proyecto se llevará al cabildo y/o a la legislatura local, dependiendo de lo establecido en la ley estatal para su aprobación con la planeación estatal y federal.	Gobiernos locales Cabildos Legislaturas estatales	
5 Publicación e inscripción en el RPP	Una vez aprobado, se tendrá que realizar la inscripción del instrumento de planeación en el Registro Público de la Propiedad (RPP).	Gobiernos locales Gobiernos estatales	En función de lo que indique el marco normativo local
	Publicación del instrumento de planeación en la gaceta o periódico oficial de la Entidad Federativa.	Gobiernos locales Gobiernos estatales	
6 Gestión e implementación	El instrumento de planeación ayudará a justificar las acciones y estrategias planteadas para el ordenamiento y aprovechamiento del territorio.	Gobiernos locales	En función del horizonte de planeación planteado en el PMDU (30 años)
7 Monitoreo y seguimiento	Según lo establecido en los indicadores del análisis del instrumento se llevará un monitoreo periódico de variables urbanas que ayuden a identificar en qué medida las estrategias y acciones planteadas han ayudado a generar desarrollo urbano sostenible, integrado que ponga en el centro a las personas.	Gobiernos locales	En función de la línea base establecida y los plazos del horizonte de planeación (corto, mediano y largo plazos)

Etapa	Descripción	Actores	Tiempo
8 Actualización y modificación	Dependiendo de lo establecido en la legislación estatal y la realidad que se presente en el municipio, incluyendo la ocurrencia de desastres (máximo 10 años) el instrumento de planeación se debe actualizar.	Gobiernos locales	En función de las dinámicas territoriales, urbanas y poblacionales del municipio, de lo que establezca la normatividad local y de la disponibilidad de información censal.

*Fuente: Elaboración propia*

## 1.5 Importancia de la planeación urbana en el marco del desarrollo territorial justo

Orientar el desarrollo territorial y urbano del municipio poniendo en el centro a las personas, adoptando una visión de largo plazo (30 años), definiendo directrices, proyectos prioritarios e intervenciones concretas en materia de desarrollo económico, conservación, uso y gestión de los recursos naturales, así como el patrimonio cultural. Se deben tomar en cuenta los aspectos relacionados con la reducción del riesgo de desastres y la adaptación ante el cambio climático, los servicios, equipamientos, redes de transporte y aspectos de movilidad; estableciendo los usos del suelo y su normatividad, tanto en el ámbito urbano como en el rural.

El PMDU señalará las acciones específicas necesarias para la conservación, mejoramiento y crecimiento controlado de los asentamientos humanos y establecerá la zonificación correspondiente. Igualmente deberá especificar los mecanismos que permitan la instrumentación de sus principales proyectos, en el marco del cumplimiento con lo establecido por la LGAHOTDU, las leyes estatales y los ordenamientos locales.

Para lograr el propósito del PMDU y elaborar un instrumento claro, con consistencia y coherencia interna, acorde con las necesidades de las personas, adecuado a las condiciones del territorio, alineado con las agendas internacionales y con las políticas de desarrollo nacionales, se plantean una serie de consideraciones que deben ser integradas y aplicadas desde el inicio del proceso de formulación hasta la implementación y actualización del instrumento.

### 1.5.1. Consideraciones generales para el desarrollo del PMDU

- a. En alineación con lo que soliciten las normas locales como contenido del PMDU, el proceso de planeación y la elaboración del Programa, debe tener (desde la etapa inicial, hasta su implementación) en el centro a las personas tal y como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

- b.** Para poner en el centro a las personas es indispensable el uso de herramientas cualitativas. Es fundamental considerar que los resultados del uso de estas herramientas deben incluirse en todas las etapas del proceso de planeación y a lo largo de los diferentes contenidos del documento.
- c.** Los PMDU incluirán el diseño y aplicación de herramientas cualitativas de participación de todas las personas habitantes del municipio, como, por ejemplo: sesiones prácticas de análisis, entrevistas, grupos focales, investigación etnográfica, mapeos participativos, entre otras; las cuales permitirán conocer la percepción de la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil, academia, así como de las autoridades correspondientes. Estos mecanismos se deberán apegar a las disposiciones y medidas establecidas por las autoridades federales, estatales y municipales para la protección de la salud.
- d.** Todos los apartados del documento y todo el proceso de formulación, desde creación su implementación, deberán considerar el enfoque de Derechos Humanos y Perspectiva de Género, intercultural, de niñez y adolescencias, entre otras.
- e.** Cada municipio tiene características y problemáticas territoriales particulares, por lo que el contenido propuesto no es limitativo, se centra en conciliar la información cualitativa (centrada en las personas) y cuantitativa. Permitiendo adaptar el análisis para territorios municipales preponderantemente urbanos o rurales.
- f.** “Los atlas de riesgo (nacional, estatal y/o municipales) constituyen herramientas para la generación de PMDU en tanto que proveen información en dos aspectos, el primero relativo a la detección de asentamientos en zonas de riesgo y, por otro lado, orientan la planeación del territorio hacia zonas de menor riesgo, por lo cual, deben utilizarse como fuente de información en el proceso”.
- g.** Debe mantenerse en todo momento la congruencia y coherencia entre el diagnóstico (análisis de personas, de barrio y de continuo, y síntesis) con objetivos, estrategias, líneas de acción, proyectos y zonificación.
- h.** Para el planteamiento de los objetivos, políticas, estrategias, lineamientos y proyectos de los PMDU, se considerará lo estipulado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040, el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024, así como lo determinado por la normatividad federal, estatal y municipal aplicable.
- i.** Debe existir congruencia entre las problemáticas identificadas, las proyecciones de población, los escenarios y las necesidades de suelo urbano en general y para cada uso en particular, así como con la conservación de áreas de valor ambiental y zonas de riesgo.
- j.** Los PMDU, además de ser un documento técnico, deberán establecer los mecanismos sociopolíticos que incluyan los procesos, ejecución, recursos, plazos y condiciones, con que las instituciones pueden distribuir equitativamente las cargas y beneficios en el aprovechamiento del territorio y en el desarrollo urbano de los centros de población, así como prever infraestructuras y equipamientos y evaluar impactos financieros al erario derivados del mantenimiento y servicios a las redes de infraestructura, equipamiento y espacios públicos que requerirá el crecimiento urbano y nuevos desarrollos.

- k.** Deben elaborarse dos formatos para la cartografía, para documento y para el Anexo Cartográfico solicitado. La incluida en el documento, en correspondencia con el enfoque en las personas, debe tener una representación que visualmente permita identificar los temas que se analizan, la simbología y colores, debe ser legible y distinguible a la vista, con los elementos básicos que incluye un mapa temático. La cartografía de anexos se trabaja sobre el plano base y se ajusta de acuerdo con Lineamientos Cartográficos y Sistemas de Información Geográfica de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, publicados en el micrositio [mimexicolate.gob.mx](http://mimexicolate.gob.mx).
- l.** El análisis de datos estadísticos y cartográficos se realizará empleando Sistemas de Información Geográfica (SIG) e identificará las tendencias de cambio de al menos dos periodos (2020 y 2010), así como la generación de escenarios de cambio futuro a 30 años, delimitados en corto plazo (5 años), mediano plazo (15 años) y largo plazo (30 años).
- m.** El gobierno municipal incorporará las modificaciones al PMDU que surjan del proceso de Consulta Pública, las cuales formarán parte del proyecto final que se aprobará, registrará y publicará.
- n.** Finalmente, como parte de las actividades para la mejor comprensión y aplicación de los PMDU por parte de las autoridades locales, la SEDATU ofrece asistencia técnica mediante solicitud del gobierno local o a través de capacitaciones virtuales o presenciales, atendiendo a las medidas establecidas por las autoridades federales, estatales y municipales para la protección de la salud.



**Zona Metropolitana de Coatzacoalcos**  
Consultoría en Planeación, Desarrollo y Territorio, S.C.

# CAPÍTULO 2.

# Etapas, contenido y desarrollo de los apartados del documento de PMDU

La estructura y contenido de los de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano corresponden a lo establecido en la normatividad local, pero también deberán estar armonizados con base en los Lineamientos Simplificados para la Elaboración o Actualización de los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano y con los Lineamientos para la integración de cartografía y Sistemas de Información Geográfica de los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, publicados en el micrositio [mimexicolate.gob.mx](http://mimexicolate.gob.mx).

Si la normatividad local no define una estructura del contenido del PMDU, se sugiere retomar la integración mínima de los siguientes apartados, sin que esto limite la inclusión de otros aspectos que se consideren pertinentes y acordes con las dinámicas particulares del municipio y sus habitantes.

Estos Lineamientos proponen una estructura de documento y propuesta metodológica que atiende al principio de simplificación en la elaboración de instrumentos de planeación urbana municipal, cuyo contenido no sustituye lo establecido por las legislaciones locales, sino que ofrece una forma de abordar los contenidos y desarrollo del PMDU, donde el centro son las personas.

La propuesta para la elaboración del documento de PMDU se engloba en cinco etapas, a las cuales se les asigna un contenido y unas especificaciones para su desarrollo, como se muestra en la siguiente tabla:



**Tabla 3. Cuadro resumen de las etapas, contenido y desarrollo del documento PMDU**

<b>Etapas</b>	<b>Contenido</b>	<b>Desarrollo</b>
<b>Fundamentación</b>	Introducción	Propósito del PMDU, localización del municipio, ficha de información general y mapa base.
	Bases jurídicas y marco de planeación	Acuerdos internacionales, Leyes federales y locales. Instrumentos de planeación de los tres órdenes de gobierno.
	Metodología y planeación participativa	Generar sesiones de vinculación inicial y enlace con el gobierno local, realizar mapeo preliminar de actores, presentación de metodología y estrategia participativa, insumos que serán integrados transversalmente en el documento. Herramientas y análisis utilizados para la elaboración del PMDU. Se debe de tener en cuenta que las herramientas y análisis, deben de ser transversales durante análisis de personas, barrio y continuo.
<b>Diagnóstico</b>	Ánalysis de personas	Definición de grupos homogéneos Identificar y analizar las necesidades problemáticas, valores, intereses, patrones, comportamientos y riesgos territoriales desde la percepción de las personas.
	Ánalysis de barrios	Delimitación y análisis de los barrios mediante la aplicación de herramientas cualitativas con las personas, vinculando las problemáticas identificadas, con variables cuantitativas demográficas, económicas y urbano-ambientales.
	Ánalysis de continuo municipal	Características y potencialidades de las áreas del territorio municipal que no son urbanas, a fin de contar con elementos para determinar la zonificación primaria y para elaborar la propuesta de actualización de UGAs y/o UGTs.
	Síntesis y escenario tendencial	Interpretación de los aspectos fundamentales del análisis de las tres escalas (personas, barrio y continuo), para determinar cuáles son las problemáticas y necesidades del municipio en su desarrollo urbano y territorial y definición del escenario tendencial de crecimiento.
<b>Planeación</b>	Objetivos, escenario deseable y concertado	Visión municipal, objetivo general y objetivos específicos y desarrollo de los escenarios deseado y concertado a 30 años
	Estrategias	Estrategias como acciones globales, de carácter temporal y permanente, que se desarrollan para alcanzar los objetivos de corto, mediano y largo plazo.
	Zonificación	Zonificación primaria y secundaria deben responder al escenario concertado y deben ser congruentes con la visión, objetivos y estrategias planteadas.
	Líneas de acción	Líneas de acción y proyectos que respondan a las necesidades de las personas y que estén alineadas con los objetivos, escenario concertado, estrategias y con la zonificación (primaria y secundaria), deberán tener una delimitación espacio-temporal.
<b>Gestión</b>	Instrumentos	Definición del conjunto de elementos financieros, fiscales, sociales, administrativos y legales que inciden en las zonas urbanas del municipio y que están vinculados con las particularidades del mismo para concretar las políticas urbanas establecidas en el PMDU.
	Gestión y gobernanza	Diseño de pautas y mecanismos para involucrar a diversos actores de incidencia específica en el municipio y en la puesta en marcha del PMDU, cuya participación y coordinación sería fundamental para la concreción de los objetivos, estrategias, líneas de acción proyectos y zonificación.

<b>Etapas</b>	<b>Contenido</b>	<b>Desarrollo</b>
<b>Monitoreo y evaluación</b>	Sistema de monitoreo	Plan de monitoreo y diseño de indicadores para la consecución de los objetivos y estrategias e implementación del PMDU.
	Indicadores	Sistema de indicadores: cada objetivo, estrategia, proyecto y zonificación son medidos por una serie de indicadores con sus unidades de medida, los responsables y las fuentes para la recopilación de los datos.

*Fuente: Elaboración propia*

En las siguientes páginas se explican estas etapas, sus contenidos y la forma en cómo deben desarrollarse, para ello el capítulo se estructuró colocando el nombre de la etapa, el nombre del contenido y cada uno de estos contenidos contiene cuatro elementos: el objetivo del apartado, los alcances, los productos y las especificaciones para el desarrollo de los productos.

## 2.1 Fundamentación

La etapa de fundamentación incluye tres apartados: la introducción del documento de PMDU, las bases jurídicas y de planeación, y la metodología utilizada para el desarrollo del instrumento.

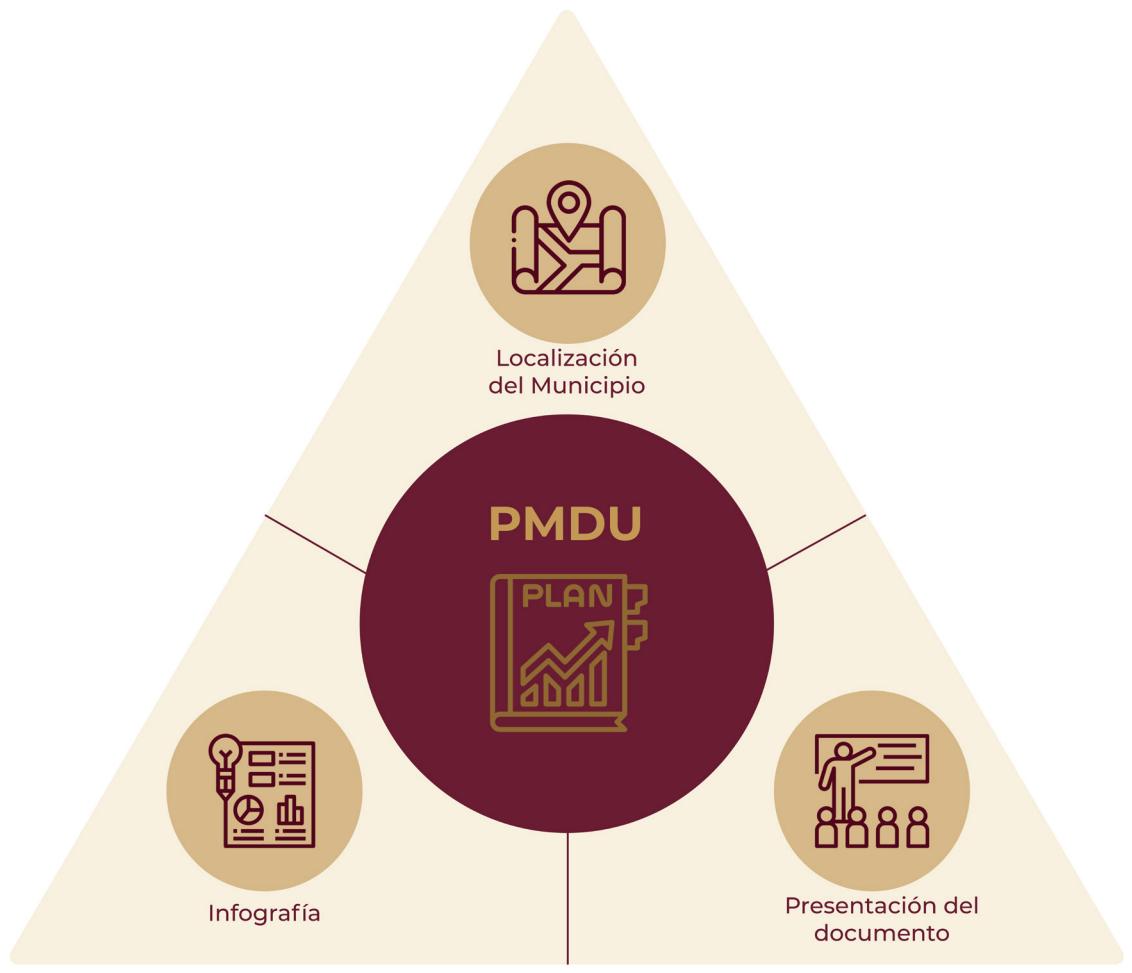
### 2.1.1 Introducción

#### Objetivo del apartado

La ciudadanía deberá comprender de manera sencilla la finalidad del PMDU, sus antecedentes, su alineación con acuerdos y normas nacionales e internacionales, el enfoque integrado de Derechos Humanos, igualdad, equidad y no discriminación atendidos en el instrumento, el planteamiento con enfoque en Perspectiva de Género, intercultural, tomando en cuenta a las infancias y adolescencias en la vinculación entre desarrollo urbano y sustentabilidad, así como la promoción (a través de la zonificación), de una ciudad compacta y con usos mixtos. En caso de tratarse de una actualización se debe justificar la importancia de actualizar el instrumento, las necesidades y los alcances del mismo.

Posterior a los párrafos introductorios se debe incluir una tabla que sintetice la información general del municipio y un **mapa base**.

**Figura 3. Introducción**



## Alcances

- ▶ La redacción de los párrafos introductorios debe ser clara, breve y comprensible para todas las personas.
- ▶ El texto introductorio deberá desarrollarse en función de plasmar en los objetivos del instrumento, la visión que pretende impulsar, así como la vinculación con la normatividad local y los ODS.
- ▶ Se debe contar con la información general del municipio en un formato sintético, tabla y mapas de localización y principales características del mismo.
- ▶ El número máximo de páginas de este apartado debe ser de cuatro páginas.

¿Qué es?	¿Qué no es?
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Indica al lector los antecedentes para el desarrollo o actualización del PMDU.</li> <li>→ Describe sintéticamente la problemática que justifica la elaboración del documento.</li> <li>→ Indica el propósito del PMDU.</li> <li>→ Describe de manera sintética el índice y contenido del documento.</li> <li>→ Presenta al lector la ubicación del municipio y sus principales características socio-demográficas y económicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Un resumen de los acuerdos internacionales o nacionales.</li> <li>→ Una síntesis de la problemática.</li> <li>→ Una presentación en modo de discurso político.</li> </ul>

## Productos para desarrollar

1. Texto de introducción.
2. Mapa de localización del municipio.
3. Ficha (infografía) de información básica municipal.
4. Mapa base.



## Especificaciones para el desarrollo de los productos

### Texto de introducción

El texto introductorio del PMDU debe presentar de forma concisa y sintética la problemática que justifica su elaboración y/o actualización, 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.

Es recomendable que el orden de los párrafos introductorios se ajuste a la siguiente lista:

- ▶ Antecedentes (breve síntesis de los acuerdos normativos internacionales y nacionales, situación de la planeación urbana en el municipio e importancia de su desarrollo en el contexto regional y estatal)
- ▶ Incluir los 10 principios de la LGAHOTDU y los principios del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 sobre “El mercado no sustituye al Estado” y “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”.
- ▶ Justificación (breve síntesis de la problemática actual del municipio y por qué es necesaria la elaboración o actualización del instrumento).
- ▶ Finalidad del PMDU, retomando el propósito que se presentó en la introducción de estos Lineamientos.
- ▶ Contenido del documento (muy breve descripción de cada uno de los apartados del documento).

### Mapa de localización

Colocar un párrafo anterior a la ficha de información básica municipal, en el cual se deberá ubicar al municipio respecto al país y la entidad federativa, sus colindancias, cuando corresponda su pertenencia a alguna región, metrópolis o conurbación (de acuerdo con el SUN, 2018).

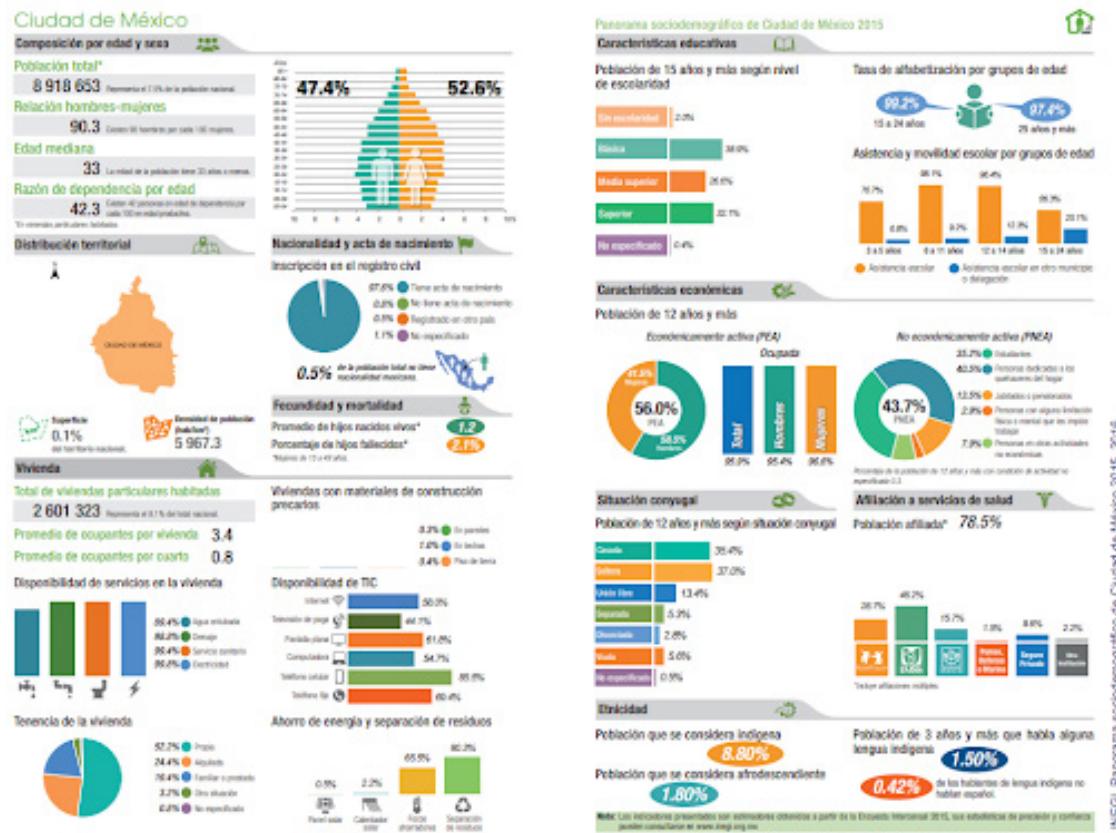
El mapa de localización del municipio se debe colocar debajo del párrafo de ubicación del municipio que está antes de la tabla de información básica. Debe contener las colindancias y su localización en la Entidad Federativa y en el país, así como las coordenadas exteriores.

## Ficha (Infografía) de información básica municipal

Debe contener, por lo menos, los siguientes elementos:

- ▶ Nombre de la Entidad Federativa y del municipio;
- ▶ Superficie municipal en kilómetros cuadrados (km2), porcentaje respecto a la Entidad Federativa y al país;
- ▶ Densidad de población neta (hab/km2) y urbana (hab/ha);
- ▶ Población total y diferenciada entre hombres y mujeres;
- ▶ Gráfica de la pirámide de población (por edades y sexo);
- ▶ Número de viviendas particulares habitadas, número de ocupantes por vivienda y ocupantes por cuarto;
- ▶ Gráfica de barras del porcentaje de servicios básicos en la vivienda (agua, drenaje y energía eléctrica);
- ▶ Porcentaje de viviendas desocupadas;
- ▶ Grado de marginación y de rezago social municipal, especificando en qué localidades se concentran los mayores grados de marginación y rezago social.
- ▶ Porcentaje de población de la cabecera municipal respecto del total.
- ▶ Identificar el sistema Urbano Rural de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial en el que se ubica el municipio.

### Imagen 2.2 Ejemplos de ficha de información básica municipal



Fuente: Elaboración propia

### **Mapa 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 neutra para que se pueda usar como base del resto de los mapas temáticos. Los símbolos deben de ser simples, pequeños, distintivos y fáciles de interpretar, cómo se plantea en los Lineamientos para la integración de cartografía y Sistemas de Información Geográfica de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, publicados en el micrositio del Programa: [mimexicolate.gob.mx](http://mimexicolate.gob.mx).

Para fines de referencia, estos elementos deberán contar con su nombre oficial o común.

La información geográfica que debe contener el mapa base es:

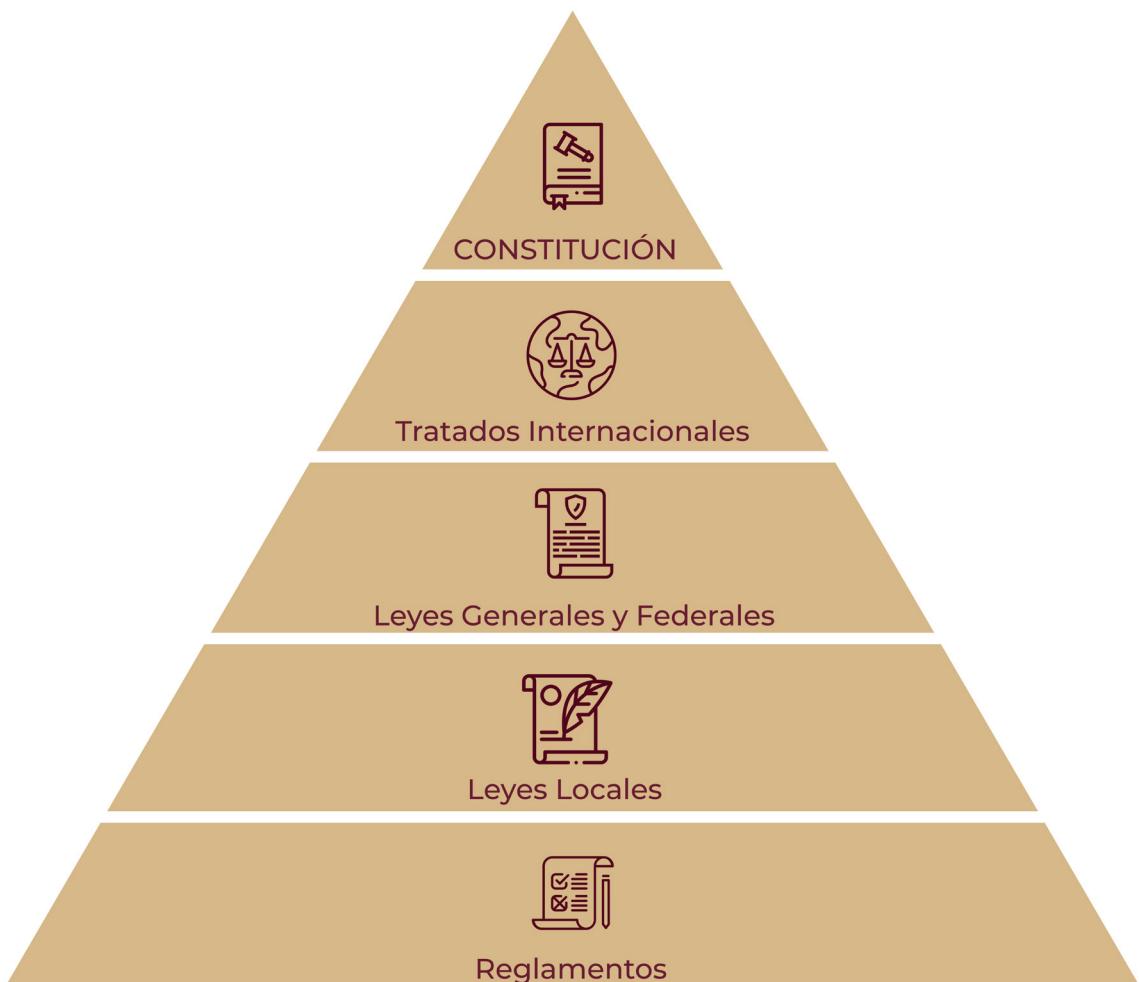
- ▶ Límites político administrativos del municipio;
- ▶ Límites de la Entidad Federativa y/o el país y de Zona Metropolitana en caso de pertenecer a alguna;
- ▶ Principales cuerpos y corrientes de agua (hidrología);
- ▶ Asentamientos humanos (zonas urbanas y localidades rurales);
- ▶ Principales vías de comunicación (terrestres, férreas, portuaria y aeroportuaria de relevancia);
- ▶ Curvas de nivel;
- ▶ Áreas Naturales Protegidas

## **2.1.2 Bases jurídicas y marco de planeación**

### **Objetivo del apartado**

Realizar una síntesis de las leyes e instrumentos de planeación que enmarcan las acciones y la normatividad que establece el PMDU.

**Imagen 2.3 Bases jurídicas y marco de planeación**



*Fuente: Elaboración propia*

## Alcances

- Este apartado se debe sintetizar a través de dos tablas o esquemas: una que señale las bases legales y en otra el marco de planeación de los órdenes internacional, federal, estatal y municipal que enmarcan el desarrollo urbano y ordenamiento territorial en el contexto municipal, evitando realizar una copia textual de la información.
- La descripción detallada de cada Ley y sus artículos, así como de cada plan o programa que enmarcan al PMDU se llevará a cabo en el Anexo Jurídico y de planeación.
- Las tablas síntesis deben facilitar que estas directrices se utilicen para el desarrollo puntual del PMDU, así como permita verificar que sus planteamientos sean congruentes con la normatividad aplicable en la materia.
- Asimismo, se espera que en este apartado se realice una breve evaluación del instrumento de planeación vigente, en caso de que lo hubiere.
- El número máximo de páginas de este apartado debe ser de cuatro a seis páginas.

¿Qué es?	¿Qué no es?
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Una síntesis y un análisis sobre cómo los acuerdos internacionales y de las bases jurídicas contextualizan al PMDU.</li> <li>→ Una síntesis y un análisis de cómo los instrumentos de planeación federales, estatales y municipales enmarcan al PMDU</li> <li>→ En caso de ser una actualización, incluye una evaluación del programa vigente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ No es copiar y pegar los capítulos, artículos, párrafos de los acuerdos internacionales y de las bases jurídicas.</li> <li>→ No es copiar y pegar los objetivos, estrategias, líneas de acción de los planes y programas de los distintos órdenes de gobierno.</li> </ul>

## Productos para desarrollar

1. Párrafo introductorio del apartado.
2. Tabla síntesis de las bases jurídicas.
3. Tabla síntesis del marco de planeación.
4. **Síntesis comparativa entre lo solicitado en estos Lineamientos Simplificados y el contenido establecido en la Ley Estatal en la materia para la formulación del PMDU.**
5. Evaluación del instrumento de planeación vigente (solo en caso de actualización del PMDU).



## Especificaciones para el desarrollo de los productos

### *Párrafo introductorio del 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. La cual deberá contener un texto de introducción antes de las tablas síntesis que se solicitan.

### *Tablas síntesis de las bases jurídicas y del marco de planeación*

Deberán elaborarse dos tablas síntesis, una para las bases jurídicas y otra para el marco de planeación.

Para la elaboración de las tablas síntesis de bases jurídicas y marco de planeación a continuación se presenta una lista de instrumentos, la cual es enunciativa más no limitativa, por lo que es necesario revisar la legislación y planeación en materia de hidrología, gestión integral del riesgo de desastres, resiliencia, cambio climático, movilidad y otros de carácter sectorial que contemplen estrategias y acciones territoriales

### Acuerdos o normas

- ▶ Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- ▶ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos;
- ▶ Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- ▶ Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030;
- ▶ Acuerdo de París;
- ▶ Agenda para la Humanidad;
- ▶ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;
- ▶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- ▶ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;
- ▶ Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente;
- ▶ Ley General de Cambio Climático;
- ▶ Ley de Desarrollo Forestal Sustentable;
- ▶ Ley General de Prevención y Gestión Integral de los Residuos
- ▶ Ley de General de Protección Civil y la correspondiente leyes en materia de Gestión Integral de Riesgos en la entidad federativa;
- ▶ Ley de Vivienda;
- ▶ Ley de Aguas Nacionales;
- ▶ Ley Agraria;
- ▶ Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres;
- ▶ Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia;
- ▶ Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas;
- ▶ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes;
- ▶ Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas;
- ▶ Normas Oficiales Mexicanas;
- ▶ Constitución Política de la Entidad Federativa;
- ▶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- ▶ 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 protección civil, gestión integral del riesgo, construcciones y zonificación;

### Instrumentos de planeación

- ▶ 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 Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2018-2024;
- ▶ 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;
- ▶ Bando Municipal aplicable;
- ▶ Plan Municipal de Desarrollo;
- ▶ Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano y/o parciales;
- ▶ Programa de Ordenamiento Ecológico Local;
- ▶ Atlas Municipal de Riesgos.

El orden de los instrumentos debe responder al establecido en Sistema General de Planeación Territorial del artículo 23 de la LGAHOTDU. En caso de que el municipio pertenezca a una Zona Metropolitana y que hubiere un instrumento de ordenación metropolitano se debe incluir su alineación en el orden señalado.

La alineación con la agenda global en materia de asentamientos humanos se sintetiza en la Guía Somos Ciudades<sup>5</sup>, documento de consulta imprescindible para la elaboración de este apartado.

**Tabla 4. Ejemplo de tabla síntesis de bases jurídicas y marco de planeación**

Nombre de la Ley (o norma) o del instrumento de planeación con su última fecha de reforma publicada en el DOF o en el periódico oficial local	Número del artículo y fracción Importante no se debe copiar y pegar el texto del artículo.	Explicación breve del por qué tiene implicaciones para la planeación urbana del municipio	Elementos de Desarrollo Urbano vinculados con Derechos Humanos y perspectiva de género							
			Servicios básicos	Infraestructura	Equipamiento	Vivienda	Movilidad Urbana	Espacio público	Ambiente	Riesgos y vulnerabilidad

Fuente: Elaboración propia

### **Síntesis comparativa entre los Lineamientos Simplificados y la Ley Estatal en la materia**

Se deberá explicar y comparar, cómo fueron incluidos estos Lineamientos en concordancia con la Ley Estatal en materia y para efectos del proceso de formulación del PMDU, en lo general y en lo particular para el desarrollo de los apartados del documento. Esto se debe realizar mediante un texto explicativo y una tabla comparativa que contenga etapas, contenido y desarrollo, como se expuso al inicio de este capítulo.

### **Evaluación del programa vigente**

Cuando corresponda a una actualización de PMDU los elementos mínimos de análisis son:

- ▶ El objetivo general y específicos del programa vigente, así como las estrategias planteadas y analizar su cumplimiento.
- ▶ Proyecciones de población y escenarios planteados y realizar una comparación entre el crecimiento esperado y el crecimiento que se ha tenido.
- ▶ Las políticas y estrategias de ordenamiento urbano y zonificación, el aprovechamiento del suelo y la dinámica de ocupación del territorio establecidas y comparar con el crecimiento de la mancha urbana a partir de su implementación.

<sup>5</sup> SEDATU (2020), Guía Somos Ciudades. Somos ciudades. Alineando la planeación a la Agenda Global de Desarrollo, México, disponible en: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/somos-ciudades-alineando-la-planeacion-a-la-agenda-global-de-desarrollo?idiom=es>

- ▶ Las estrategias en materia de infraestructura y equipamiento en los escenarios que señala el plan.
- ▶ La ejecución de los proyectos estratégicos, así como la realización de los programas y acciones señaladas a corto plazo.
- ▶ Si el PMDU vigente cuenta con un sistema de evaluación mediante indicadores, se deberá revisar el comportamiento de estos en el año base y en el año de actualización.
- ▶ Revisión de parámetros derivados del monitoreo y metas que no se hayan alcanzado.
- ▶ Análisis de las emergencias o desastres que se han presentado en el municipio.

## 2.1.3 Metodología y vinculación participativa

### Objetivo del apartado

Redactar una síntesis de la metodología general utilizada por el equipo técnico que elabora el PMDU.

*Figura 4. Metodología*



*Fuente: Elaboración propia*

## Alcances

- ▶ En este apartado se debe sintetizar la metodología general que se desarrolló para la elaboración del documento del PMDU. Debe dejar claro cuáles son las etapas, herramientas, fuentes de información (cuantitativa y cualitativa) que se utilizaron para el desarrollo de cada apartado.
- ▶ Se deberá describir brevemente el cronograma de sesiones de vinculación inicial y enlace con el gobierno local, para trabajar en conjunto el mapeo preliminar de actores para los procesos participativos iniciales, así como presentar metodología y estrategia participativa. Deberá explicar cada una de las herramientas cualitativas utilizadas y su justificación, la población objetivo a las que se aplicó, lugares de aplicación (virtuales, híbridos o físicos) y fecha, así como la concordancia con los subsistemas del diagnóstico. La descripción detallada de cada subapartado metodológico, los materiales utilizados para la aplicación de las metodologías cualitativas y su informe de resultados, debe incluirse en los anexos correspondientes.
- ▶ El número máximo de páginas de este apartado debe ser de cinco a siete páginas.

¿Qué es?	¿Qué no es?
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Una explicación sintética y ordenada de cuál fue el conjunto de pasos que se siguió para la elaboración del PMDU.</li> <li>→ Explicar de manera sintética cuáles fueron las herramientas metodológicas cualitativas y cuantitativas que se llevaron a cabo para lograr desarrollar los diversos análisis que contiene el diagnóstico.</li> <li>→ Es una explicación concisa de cómo se definieron los escenarios, objetivos, estrategias, se planteó la zonificación, las líneas de acción y proyectos, así como los instrumentos financieros, de gobernanza y gestión, el monitoreo y el diseño de indicadores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ No es el desarrollo exhaustivo de la metodología utilizada para cada etapa, contenido o producto.</li> <li>→ La explicación exhaustiva se solicita en los anexos correspondientes.</li> </ul>

## Productos para desarrollar

1. Texto de síntesis de la metodología general del PMDU.
2. Informe de resultados de la metodología cualitativa y materiales para su aplicación (Anexo Metodológico de participación ciudadana).



## Especificaciones para el desarrollo de los productos

### **Texto síntesis de metodología general**

Para redactar el texto síntesis de este proceso metodológico se debe poner en el centro de la planeación a las personas que habitan y viven en el territorio, reconociendo sus particularidades, buscando consensuar la información y los análisis cuantitativos con los cualitativos. En este apartado también se determinará cuáles serán las principales fuentes de información a utilizar, cuantitativas-estadísticas y cualitativas-participativas para el desarrollo del PMDU.

La metodología deberá presentar las herramientas cualitativas-participativas que se utilizarán para la elaboración del PMDU, describiendo brevemente las condiciones y el contexto empleados, así como las características de la preparación de estas herramientas junto con la convocatoria realizada para la asistencia de las personas que formarán parte del ejercicio (como lo establece la Guía Trazando Ciudades, documento de consulta imprescindible para la elaboración de este apartado).

Deberá estar claro el enfoque de Derechos Humanos y asegurar la inclusión de los grupos vulnerables del municipio y de las mujeres, tomando en cuenta principios con Perspectiva de Género<sup>6</sup> y particularizando herramientas por edades y grupos focales dentro de la planeación.

- 1. Movilidad equitativa.** Enfatizar la posibilidad de obtener acceso a lugares, acceso a educación y atención médica, acceso a servicios básicos, acceso a seguridad; y no solamente acceso a los distritos comerciales o laborales, a mujeres, niñas, niños, infancias, LGBTIQ+, adultos mayores, población con discapacidad, entre otros grupos minoritarios de todas las edades y minorías sexuales.
- 2. Involucramiento.** Participación en todos los ámbitos, tanto en campo como en gabinete, durante el proceso de planeación para dichos grupos mencionados. Incluir sus aportaciones, percepciones, prioridades, necesidades y problemáticas identificadas mediante la participación y recopilación de datos, así como en la toma de decisiones.
- 3. Enfoque Integrado.** Con indicadores desagregados por género cuando sea posible, generando estrategias intersectoriales, que se enfoquen también en abordar las necesidades y desigualdades de género en distintos ámbitos.

Tomando como base a Sampieri et. al 2014, el apartado metodológico debe desarrollar los elementos que describen cómo fue llevada a cabo la investigación:

- ▶ Enfoque (la perspectiva que tiene el PMDU dentro de la cual se analiza la información cuantitativa (estadísticas) y se lleva a cabo la aplicación de herramientas cualitativas-participativas).
- ▶ Contexto de la investigación (lugar o sitio y tiempo).
- ▶ Procedimiento(s) (un resumen de cada paso en el desarrollo de la investigación).
- ▶ Descripción detallada de los procesos de recolección de los datos y qué se hizo con los datos una vez obtenidos.
- ▶ En cuanto a las herramientas cualitativas-participativas, es necesario describir qué datos fueron recabados, cuándo fueron recogidos y cómo.

<sup>6</sup> ONU Hábitat (2021), Planificación urbana con equidad de género. Disponible en: <https://onuhabitat.org.mx/planificacion-urbana-con-equidad-de-genero>

Banco Mundial (2020), Manual para la planificación y el diseño urbano con perspectiva de género. Disponible en: [https://thedocs.worldbank.org/en/doc/156271614721551594\\_0200022021/original/Manualparalaplanificaciydiseourbanoconperspectivadegnero.pdf](https://thedocs.worldbank.org/en/doc/156271614721551594_0200022021/original/Manualparalaplanificaciydiseourbanoconperspectivadegnero.pdf)

Es importante mencionar que la aplicación de herramientas cualitativas-participativas, más allá de ser un ejercicio convencional de participación, busca una interacción sincera y profunda con las personas, particularmente con quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, estableciendo siempre espacios seguros para el intercambio de percepciones. Para que, a través de sus vivencias y experiencias en el territorio, se integre un análisis en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Al estar enfocadas en resaltar la diversidad, pluralidad y particularidades entre las personas, es necesario que sean flexibles y que se adapten a sus realidades y contextos. Dicha información se recomienda que se presente desagradada por sexo. Esto debe realizarse reconociendo necesidades diferenciadas de acuerdo con la identidad y condición social.

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.

Las personas que habitan y se desenvuelven en el municipio deben considerarse como 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 participativas de investigación cualitativa y etnográfica, que desarrollen materiales específicos para el PMDU. Estos deberán identificar los valores, estructura 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, demandas y la manera en la que ellas se interrelacionan con el mismo.

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, así como los atlas nacional, estatal y/o municipal, de vulnerabilidad ante el cambio climático y los demás instrumentos consultados para el reconocimiento de peligros y/o riesgos en el territorio, incluyendo lo pertinente a la vulnerabilidad ante el cambio climático.

## 2.2 Diagnóstico

La etapa de diagnóstico que generalmente se solicita en las legislaciones locales, para que pueda incorporar la visión centrada en las personas, tendrá que desarrollar al interior de su contenido al menos tres tipos de análisis: personas, barrios y continuo municipal. El resultado final es una síntesis que permita identificar los problemas, necesidades, demandas de los habitantes y su localización en el territorio municipal.

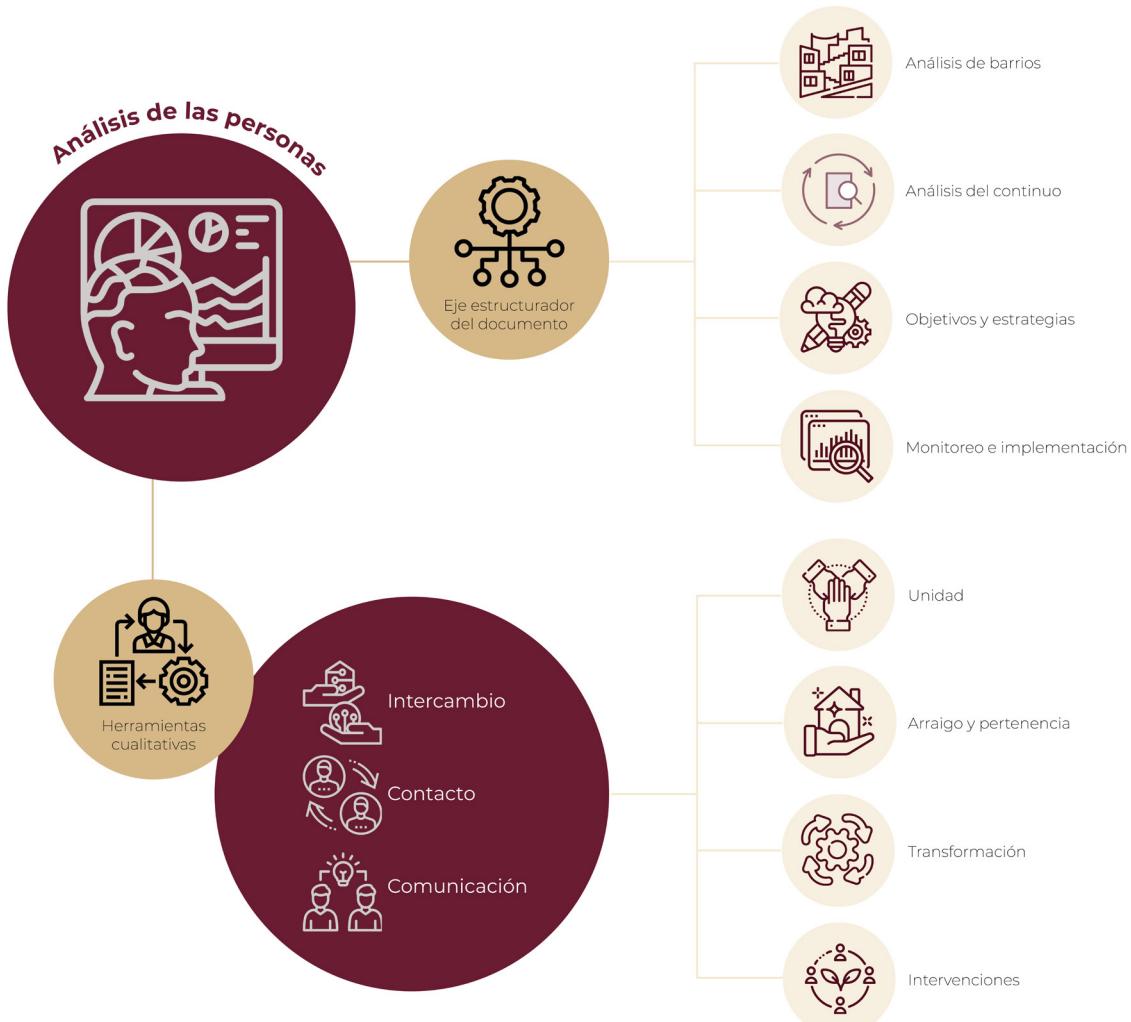
### 2.2.1 Análisis de las personas

#### Objetivos del apartado

Identificar las necesidades, problemáticas diferenciadas de acuerdo con género, edad, etnia y discapacidad, riesgos, intereses, valores y comportamientos de las personas en todos los asentamientos humanos del municipio (urbanos y rurales), mediante el uso de metodologías de investigación cualitativa, análisis cuantitativo de información sociodemográfica y económica del municipio, así como de su interacción con el análisis del territorio. Se recomienda el desarrollo de dicho apartado considerando las

necesidades e intereses diferenciados de las mujeres generadas por la desigualdad de género. Incluir la perspectiva de género, implica contar con la participación de mujeres y expertas en género para involucrar grupos minoritarios y otros grupos poblacionales durante los procesos de participación cualitativa.

**Figura 5. Poner en el centro a las personas**



Fuente: *Elaboración propia*

## Alcances

- Identificar grupos homogéneos de personas que comparten características, dinámicas, problemáticas y necesidades similares en el territorio.
- Identificar grupos vulnerables, es decir conjunto de personas que podrían requerir de un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo y a la convivencia<sup>7</sup>; esto debido a sus particularidades diferenciadas por edad, sexo, estado civil, nivel educativo, origen étnico, situación o condición física y/o mental, entre otras.

<sup>7</sup> Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la LX legislatura (2011), disponible en la siguiente liga: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Eje\\_tematico\\_old\\_14062011/9\\_gvulnerables\\_archivos/G\\_vulnerables/d\\_gvulnerables.htm#\\_edn1](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico_old_14062011/9_gvulnerables_archivos/G_vulnerables/d_gvulnerables.htm#_edn1)

- ▶ Realizar una síntesis de problemas, necesidades y demandas de los habitantes la cual permita general el escenario tendencial, deseado y concertado, así como los objetivos, estrategias, zonificación, líneas de acción y proyectos, instrumentos y procesos de gestión necesarios para su implementación; permitiendo con ello, diseñar un sistema de monitoreo e indicadores de evaluación, los cuales deben de tener concordancia con la información cuantitativa obtenida.
- ▶ Retomar los principios con Perspectiva de Género en las herramientas cualitativas usadas para los procesos de participación en el Análisis de las Personas con su territorio.
- ▶ Este apartado debe ser de 15 a 20 páginas.

¿Qué es?	¿Qué no es?
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Aquí se lleva a cabo el trabajo mediante herramientas cualitativas que permitirán identificar las problemáticas, necesidades y demandas de las personas que habitan en todos y cada uno de los asentamientos humanos que se localizan en el municipio.</li> <li>→ Es un análisis de la población municipal y una delimitación de grupos homogéneos, vinculando el análisis sociodemográfico y económico con los resultados de la aplicación de las herramientas metodológicas cualitativas (proceso participativo) e identificando su localización en el territorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ No es una mera descripción y agrupación de información estadística de los Censos de Población y Vivienda.</li> <li>→ No es una clasificación de grupos de personas en función de atributos del territorio.</li> <li>→ No es un análisis entre las personas en zonas urbanas y rurales (eso corresponde al análisis de barrios), pero sí que la localización de esos grupos homogéneos quede perfectamente identificada en el territorio municipal.</li> </ul>

## Productos para desarrollar

1. Análisis de la población municipal y delimitación de grupos homogéneos, vinculando el análisis sociodemográfico y económico con los resultados de la aplicación de las herramientas metodológicas cualitativas (procesos participativos) e identificando su localización en el territorio.
2. Mapa de localización de grupos homogéneos.
3. Tabla de grupos homogéneos identificados.
4. Texto síntesis de identificación de necesidades y problemáticas de cada grupo homogéneo, haciendo énfasis en las personas en situación de vulnerabilidad.
5. Matriz analítica de necesidades y problemáticas de cada grupo homogéneo.
6. Mapa de necesidades y problemáticas, diferenciando entre:
  - ▶ Zonas urbanas
  - ▶ Zonas rurales
  - ▶ Asentamientos irregulares
7. Uno o dos párrafos de conclusiones del apartado.



## **Especificaciones para el desarrollo de los productos**

### ***Definición de los grupos homogéneos***

Desarrollar un análisis cuantitativo-estadístico de las principales características socio-demográficas y socioeconómicas de la población municipal.

Clasificar en grupos homogéneos a partir del análisis cuantitativo-estadístico de las características demográficas y socioeconómicas de la población municipal. A continuación, se deberá ubicar en el territorio a los grupos homogéneos y a los grupos vulnerables.

Se deberá considerar la representatividad de los grupos en situación de vulnerabilidad (no solo los tradicionales, sino también considerar rasgos distintivos del municipio), garantizando la transversalidad del enfoque de Derechos Humanos, de Perspectiva de Género y condicionantes como la edad en todo momento.

No es necesariamente un análisis entre las personas en zonas urbanas y rurales (eso corresponden al análisis de barrios), pero sí que la localización de esos grupos homogéneos quede perfectamente identificada en el territorio municipal y que este sea el insumo para poder plantear problemáticas, necesidades y demandas de dichos grupos homogéneos y posteriormente de las personas dentro del análisis de los barrios.

### ***Identificación de las necesidades territoriales***

Una vez que los grupos homogéneos estén definidos y territorializados, incluyendo las áreas urbanas, suburbanas y rurales, se deberán identificar a los actores o grupos de población que participarán en el proceso de investigación cualitativa. Serán aplicadas distintas herramientas cualitativas adaptadas a los diferentes contextos y realidades de las personas participantes, mismas que otorgarán insumos para todos los apartados del instrumento y cuyo objetivo principal será reconocer las necesidades y problemáticas de cada grupo.

La visión centrada en las personas tiene como finalidad captar la percepción de la mayor cantidad de gente posible tanto de las zonas urbanas y rurales del municipio, así como de grupos que ocupan territorios de manera irregular, grupos de personas migrantes provenientes de otros países o algunas otras colectividades que tienen una presencia importante en el municipio. En la aplicación de estas herramientas se deben incluir los Principios con Perspectiva de Género y a los distintos grupos de edades, como se establece en los Principios del Desarrollo Territorial y Urbano Justo.

La identificación de las necesidades territoriales desde la percepción de las personas, mediante el uso de herramientas cualitativas. Se debe tener en cuenta que los resultados de la aplicación de estas herramientas permitirán llevar a cabo el análisis de los barrios, dado que en esta etapa se debe encontrar dónde y por qué la gente percibe un arraigo o identidad socio-territorial.

Se sugiere que la información obtenida, sea categorizada por subsistemas y que abarque aspectos de:

- ▶ **Derechos Humanos y Perspectiva de Género:** Mujeres, niñas, niños, adolescentes, grupos minoritarios (personas afrodescendientes, afromexicanas, LGBTIQ+, personas con alguna discapacidad, comunidades originarias, comunidades indígenas, personas adultas mayores, entre otras).

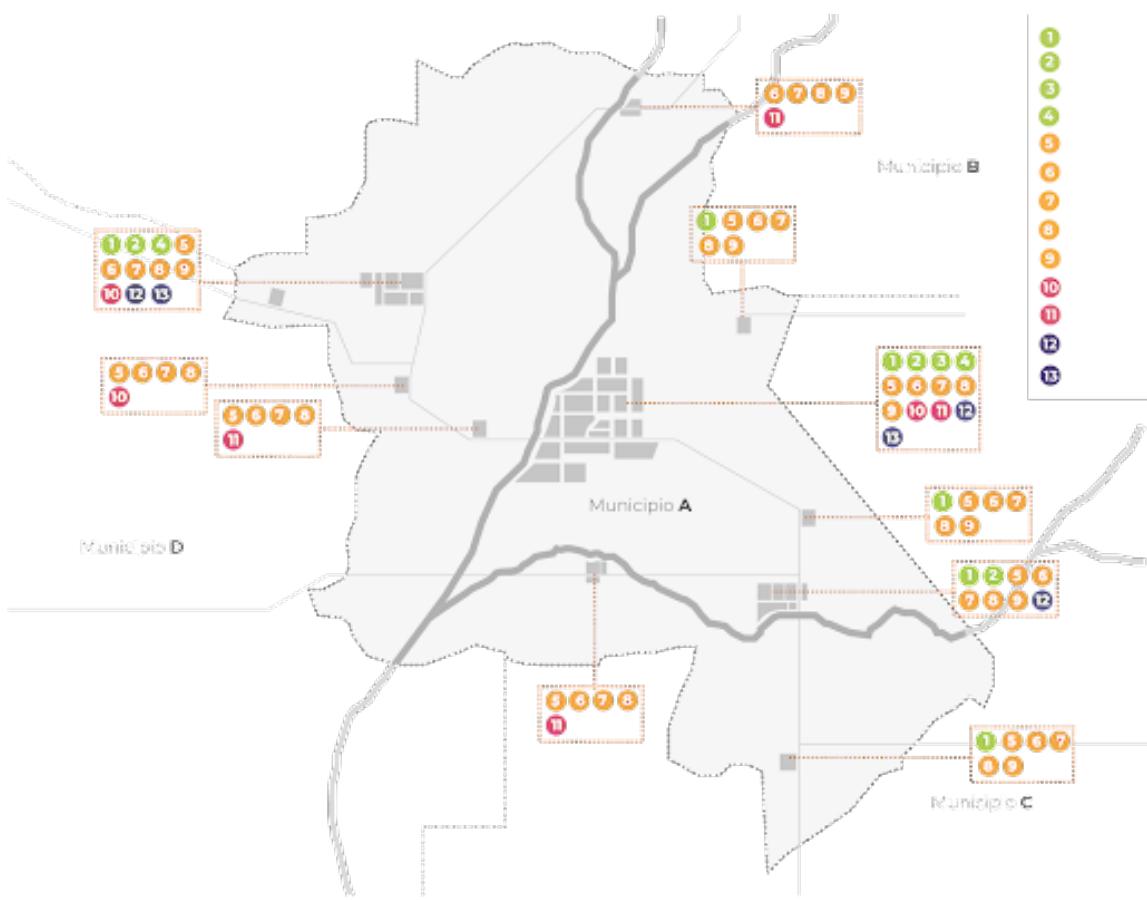
- ▶ **Aspectos del Medio Físico Natural** y su relación con las personas (Reservas, zonas de riesgo, vulnerabilidad, cambio climático, servicios ecosistémicos, valores ambientales, respeto y preservación de la diversidad ambiental, entre otras).
- ▶ **Aspectos Socioculturales** y su relación con las personas (prácticas comunitarias, población indígena y pueblos originarios, caracterización histórica y patrimonial, migración, tradiciones, equipamiento cultural, entre otras).
- ▶ **Aspectos Económicos** y su relación con las personas (género e ingreso, caracterización económica, producción y abastecimiento, desarrollo sostenible, oportunidades y emprendimiento, actividades remuneradas y no remuneradas, sectores económicos principales, entre otras).
- ▶ **Aspectos Urbano Rurales** y su relación con las personas (acceso a servicios, equipamiento e infraestructura, gestión y manejo de residuos sólidos urbanos, medio físico transformado, asentamientos irregulares, condición de la vivienda, entre otras).
- ▶ **Movilidad y Accesibilidad** y su relación con las personas (transporte público y reparto modal por género, peatonalidad, accesibilidad universal, infraestructura vial, movilidad de cuidados, entre otras).
- ▶ **Política y Gobernanza** en vinculación con las personas (mecanismos de transparencia, facilitación e intermediación, participación e involucramiento, iniciativas ciudadanas, agendas comunes entre actores, participación democrática, entre otras).

Para el diseño y aplicación de las herramientas cualitativas en el análisis de las personas, deberán considerarse los requerimientos de información para el análisis de barrios, análisis del continuo, así como para la fase de definición de objetivos, estrategias, escenarios, zonificación, líneas de acción y cartera de proyectos.

Identificar las necesidades y problemáticas de los grupos homogéneos, haciendo énfasis en las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Del análisis de las personas, se espera que se identifiquen las zonas donde las personas (de manera general, por grupo homogéneo o por grupo vulnerable) declaran las mismas necesidades o problemáticas.

**Figura 6. Ejemplo de mapa de grupos homogéneos**



Fuente: Elaboración propia

**Tabla 5. Ejemplo de tabla de grupos homogéneos**

Tipo/dimensión	Nombre del Indicador	Periodo 1	Periodo 2
Sexo	Porcentaje de población femenina	%	%
	Porcentaje de población masculina	%	%
Grupos de Edad	Niños y niñas de 0 a 11 años	%	%
	Adolescentes de 12 a 17 años	%	%
	Jóvenes de 18 a 24 años	%	%
	Personas Adultas de 25 a 59 años	%	%
	Personas Adultas Mayores + 60 años	%	%
Identidad	Población que habla lengua indígena	%	%
Grupos Minoritarios	Población que habla lengua indígena y no habla español	%	%
	Población afroamericana	%	%
	Población afromexicana	%	%
	Población LGBTQI+	%	%
Discapacidad	Población con alguna discapacidad	%	%

Tipo/dimensión	Nombre del Indicador	Periodo 1	Periodo 2
<b>Economía</b>	Población ocupada	%	%
	Población desocupada	%	%
	Población en hogares censales con persona de referencia mujer	%	%
	Población inactiva dedicada al hogar	%	%
<b>Salud y Educación</b>	Población de más de 15 años analfabeta	%	%
	Población sin afiliación a servicios de salud	%	%
<b>Migración</b>	Población nacida en otra entidad federativa	%	%
	Población nacida en otro país	%	%
	Población con lugar de residencia en 2015 distinto al actual	%	%
<b>Estadísticas del entorno construido</b>	Materiales y servicios de vivienda	%	%
	Alumbrado público	%	%
	Transporte y movilidad	%	%
<b>Estadísticas ambientales</b>	Recopilación de información de equipamiento e infraestructura	%	%
	Recopilación de información relacionada con calidad del agua	%	%

Fuente: *Elaboración propia*

## 2.2.2 Análisis de los barrios

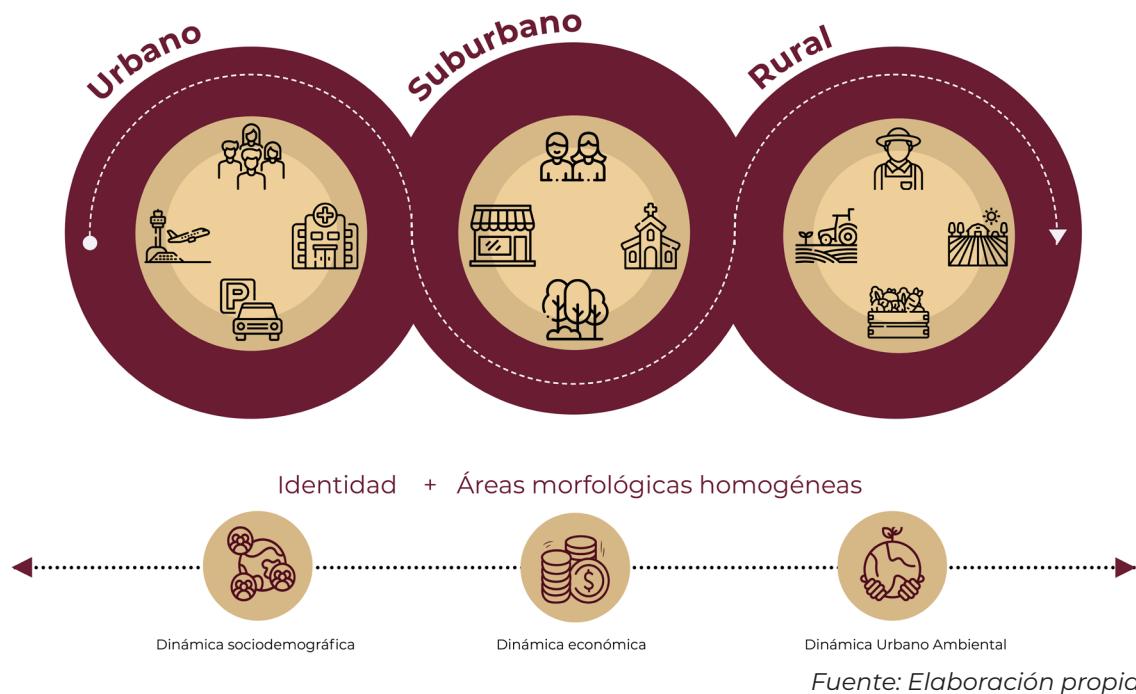
### Objetivos del apartado

Realizar una delimitación y análisis de los asentamientos humanos, tanto urbanos como rurales, mediante la aplicación de herramientas cuantitativas y cualitativas, considerando la morfología urbana y los procesos participativos con las personas. La delimitación de las **Unidades de Análisis Barrial** se aplica en los asentamientos humanos urbano y consiste en una agrupación de manzanas consultadas del Marco Geoestadístico Nacional, que determina elementos agregados y diferenciados en el territorio a través de variables cuantitativas demográficas, económicas y del entorno urbano y los resultados obtenidos mediante los procesos participativos.

Las **Unidades de Análisis Barrial** pretenden señalar aquellas zonas morfológicas homogéneas dentro de las localidades urbanas y agrupar características similares, buscando la identificación de temas y obras prioritarias, el establecimiento de programas específicos en materia de vivienda, infraestructura, equipamiento, zonificación y espacio urbano.

El caso del análisis para los asentamientos humanos en zonas rurales, se compone de una **Clasificación de las Zonas Rurales** que pretende señalar las zonas suburbanas y rurales dentro del territorio municipal. La clasificación se establece como: zonas integradas, intermedias y remotas, e incluye todos los asentamientos humanos dentro del análisis, diagnóstico y estrategias del instrumento. La clasificación de zonas rurales puede estar determinada a través de las principales vialidades de comunicación que dispone la Red Nacional de Caminos, la concentración de Unidades Económicas del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas y la dinámica de movilidad cotidiana al interior del territorio captada a través de los procesos participativos.

**Figura 7. Análisis de barrios**



## Alcances

- ▶ Realizar la delimitación de **Unidades de Análisis Barrial** en función de la identificación de zonas morfológicas homogéneas en las zonas urbanas
- ▶ Realizar la **Clasificación de Zonas Rurales** en: integrada, intermedia y remota.
- ▶ A partir de la delimitación de barrios y zonas rurales, se deberá realizar un análisis territorial en tres dimensiones: sociodemográfica, económica y urbana-ambiental; haciendo uso de la información cualitativa obtenida en el análisis de las personas y complementando con información cuantitativa de fuentes oficiales.
- ▶ El PMDU no solo incluye análisis del centro de población, es un documento que debe analizar todo el territorio municipal y por ende todos los asentamientos humanos existentes (urbanos y rurales). No es una clasificación por colonia o localidad rural, ni la clasificación que establecen los bandos de policía y buen gobierno.
- ▶ Adicionalmente se tendrán que definir el centro y subcentros económicos del municipio en función de su importancia financiera, comercial, direccional y simbólica en la ciudad, tomando como base la idea de ciudad monocéntrica y policéntrica<sup>8</sup>.
- ▶ Si el municipio cuenta con una clasificación o un antecedente de zonas homogéneas, tanto urbanas como rurales, que señale los elementos agregados y diferenciados en el territorio, puede ponerse en consideración utilizar dicha agrupación. Esto puede ser a través de polígonos de análisis propuestos por el gobierno local como lo son: colonias, sectores, zonas o agencias.
- ▶ El número máximo de páginas de este apartado debe ser de 20 a 25 páginas.

<sup>8</sup> Este análisis al interior de la o las zonas urbanas del municipio, es una herramienta que se podrá utilizar en la elaboración de planes o programas de centros de población donde no es necesario analizar el resto del territorio municipal. Al definir barrios en función de características identitarias o de necesidades y demandas comunes, así como al definir zonas centrales en términos económicos, es viable también poder elaborar planes o programas parciales.

¿Qué es?	¿Qué no es?
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ La delimitación de las <b>Unidades de Análisis Barrial</b> se define como la identificación de áreas morfológicas homogéneas en zonas urbanas y en las zonas rurales mediante las categorías de integrada, intermedia y remota.</li> <li>→ La <b>Unidad de Análisis Barrial</b> se aplica en los asentamientos humanos urbanos y consiste en una agrupación de manzanas consultadas del Marco Geoestadístico Nacional.</li> <li>→ La <b>Clasificación de las Zonas Rurales</b> de las zonas rurales (integrada, intermedia y remota), haciendo uso de de herramientas cualitativas a partir de lo que las personas que los habitan, argumentan respecto de cómo desarrollan su vida cotidiana. En complemento con el análisis de datos cuantitativos provenientes de fuentes oficiales.</li> <li>→ La delimitación de unidades de análisis para las zonas rurales y urbanas, es una aproximación metodológica que implica analizar a través de los subsistemas establecidos, para generar estrategias y políticas focalizadas en el territorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ No es solo un análisis de las zonas urbanas.</li> <li>→ No es un análisis ni una clasificación por colonia o localidad rural, ni la clasificación que establecen los bandos de policía y buen gobierno.</li> <li>→ No es una regionalización de zonas urbanas y rurales con base en criterios cuantitativos, normativos, económicos o en función de elementos del medio físico.</li> <li>→ </li> </ul>

## Productos para desarrollar

1. Análisis territorial de los barrios fundamentado en el uso de herramientas cualitativas y cuantitativas, identificando las Unidades de Análisis Barrial y la Clasificación de las Zonas Rurales. Es necesario generar un mapa con la delimitación de zonas rurales y urbanas y explicar la interrelación de las mismas.
2. Síntesis del procedimiento de identificación y delimitación de barrios, centro y subcentros urbanos y categorías de las zonas rurales (integrada, intermedia y remota).
3. Apartado dentro del Anexo sobre la identificación y delimitación de barrios.
4. Mapa con la delimitación propuesta.

Los productos siguientes deben elaborarse para todas y cada una de las categorías de delimitadas:

5. Análisis de la dinámica socio-demográfica. Se deberán elaborar los textos de análisis, tablas, gráficas y mapas en al menos dos períodos censales y estableciendo diferencia por género, de las siguientes variables:
  - ▶ Crecimiento poblacional.
  - ▶ Grupos de edad y sexo.
  - ▶ Religión.
  - ▶ Grado de escolaridad.
  - ▶ Grado de marginación y de rezago social.
  - ▶ Grupos vulnerables.
6. Análisis de la dinámica económica. Se deberán elaborar los textos de análisis, tablas, gráficas y mapas en al menos dos períodos censales y estableciendo diferencia por género, de las siguientes variables:
  - ▶ Población económicamente activa (ocupada y desocupada) por género.
  - ▶ Características económicas de las actividades remuneradas y no remuneradas.
  - ▶ Distribución y densidad de las unidades económicas, personal ocupado y valor agregado bruto censal.
  - ▶ Concentración de empleo.
  - ▶ Producción agropecuaria.

- ▶ Actividades y/o corredores industriales
  - ▶ Índice de especialización económica para todas las categorías.
  - ▶ Corredores económicos.
  - ▶ Análisis de centros y subcentros urbanos tomando como base la idea de ciudad monocéntrica y policéntrica.
- 7.** Análisis de la dinámica urbano-ambiental. Se deberán elaborar los textos de análisis, tablas, gráficas y mapas en al menos dos períodos censales y estableciendo diferencia por género, de las siguientes variables:
- ▶ Vivienda adecuada.
  - ▶ Servicios.
  - ▶ Infraestructura.
  - ▶ Equipamientos (diferenciando entre públicos y privados).
  - ▶ Espacios públicos de acuerdo con lo establecido en la NORMA Oficial Mexicana NOM-001-SEDATU-2021.
  - ▶ Equipamiento de acuerdo con lo establecido en la NORMA Oficial Mexicana NOM-002-SEDATU-2022
  - ▶ Análisis y mapas de la movilidad.
  - ▶ Análisis y mapas de riesgos en zonas urbanas.
  - ▶ Mapa y tabla con porcentajes de los usos de suelo actuales
  - ▶ Mapa y tabla de densidades.
  - ▶ Mapa de crecimiento histórico y ubicación de las tendencias de crecimiento de zonas urbanas y rurales, para al menos dos períodos de tiempo (2010 y 2020).
  - ▶ Mapa de asentamientos irregulares y cuantificación.
  - ▶ Análisis de los elementos que conforman la imagen urbana según Kevin Lynch (hitos, barrios, nodos, sendas y límites).
  - ▶ Tabla y mapa elementos que conforman la imagen urbana y percepción de identidad.
  - ▶ Análisis y mapas de peligros y/o riesgos en zonas urbanas basados en la información contenida en los atlas de riesgos nacional, estatal y/o municipal.
- 8.** Uno o dos párrafos de conclusiones del apartado



## **Especificaciones para el desarrollo de los productos**

### ***Delimitación de Unidad de Análisis Barrial***

La delimitación de barrios en las zonas urbanas estará representada por polígonos, los cuales constituyen la unidad básica del análisis de barrios. Estos polígonos que representan a los barrios o zonas morfológicas homogéneas se definirán en función de las siguientes variables:

- ▶ Sectores o conjunto de edificaciones con valor arquitectónico, urbanístico y ambientales representativos, es decir, en función de las tipologías edificatorias existentes y particulares de cada municipio.
- ▶ Zonas homogéneas caracterizadas con un desarrollo definido y estable.
- ▶ Zona homogénea caracterizada por un desarrollo incompleto e inadecuado.
- ▶ Zona homogénea caracterizada por un conflicto funcional y deterioro físico.
- ▶ Áreas libres urbanizables o construibles (vacíos urbanos).

La unidad de análisis mínima para trazar los límites de los polígonos de los barrios serán las manzanas del Marco Geoestadístico Nacional. La zona morfológica homogénea o barrio de un sector presenta características similares en cuanto a las tipologías de edificación y de malla urbana, dotación de infraestructura, imagen urbana, así como de sus condiciones sociales, económicas y ambientales.

### ***Clasificación de Zonas Rurales***

Para la clasificación de las zonas rurales del municipio las definiciones son las siguientes:

- ▶ Zonas rurales remotas: Áreas que tienen vínculos urbanos débiles y están distantes de cualquier concentración urbana principal.
- ▶ Zonas rurales intermedias: Área rural adyacente a una zona urbana pero no fuertemente ligado con estas, si bien existen algunas conexiones importantes entre los territorios urbanos y rurales, principalmente a través del flujo de bienes y servicios, los dos tipos de territorios siguen distintos caminos para el desarrollo.
- ▶ Zonas intermedias integradas: Área rural fuertemente integrada a un contexto urbano. Donde el proceso de desarrollo del territorio rural no puede desacoplarse del proceso más amplio de desarrollo urbano. Además, las áreas verdes, naturales y ecológicas proporcionan beneficios sociales, ambientales y económicos importantes a las personas; por lo tanto, existe la necesidad de integrar estos bienes con la zona urbana.
- ▶ Realizar cruce de zonas homogéneas identificadas cualitativamente.

Está delimitación de zonas rurales se complementarán tomando en cuenta los siguientes elementos:

- ▶ Información obtenida en el análisis de personas en cuanto a las características de las dinámicas socioespaciales y las particularidades del territorio.
- ▶ Identificar y mapear los sitios y rutas de movilidad en los cuales las personas establecen relaciones sociales, vecinales y/o de comunidad.
- ▶ Análisis cuantitativo territorial.
- ▶ Información de las autoridades municipales.

Se complementará con la información proporcionada por las personas a través de las herramientas cualitativas-participativas aplicadas, teniendo en consideración los siguientes elementos:

**¿En dónde se realizan las actividades cotidianas?**

**¿Qué se debería considerar para realizar actividades bajo condicionantes de vulnerabilidad?**

**¿Cuáles son los lugares con mayor identidad y arraigo para las personas?**

**¿Qué elementos culturales o identitarios definen estas actividades y cuáles son las zonas donde se realizan?**

**¿Cuáles son los límites físicos a partir de los cuales las personas conciben un lugar como “lejano” para ir caminando?**

**¿Cómo se definen los límites físicos a partir de los riesgos y vulnerabilidad en el territorio?**

Elaborar una **síntesis** del procedimiento de identificación y delimitación y colocarla de manera introductoria para este apartado.

Plasmar amplia y claramente cuál fue el procedimiento que se desarrolló para realizar la definición de los barrios y sus categorías en las urbanas y rurales. Es decir, se deberán mencionar los procesos, técnicas cualitativas, así como las variables cuantitativas que se utilizaron para definir estas unidades de análisis dentro del Anexo Metodológico de identificación y delimitación de barrios y elaborar una síntesis de este procedimiento para colocarla al inicio del análisis de barrios.

## **Análisis de barrios**

Una vez definidas estas zonas y barrios, se deberá caracterizar cada una (barrios y las zonas rurales integrada, intermedia y remota) lo que incluye la compresión de los procesos en su interior y su interacción con el conjunto municipal. Para realizar la caracterización se deberán llevar a cabo los análisis de las dinámicas sociodemográfica, económica y urbana-ambiental, tomando en consideración lo siguiente:

### **Dinámica sociodemográfica**

Se refiere a las principales características en cuanto a: crecimiento poblacional, grupos de edad, religión, grado de escolaridad, grado de marginación y de rezago social, y grupos vulnerables. Se diferencia del análisis de personas porque aquí se describe y analiza la información en función de la categorización de las zonas urbanas y rurales realizada y no de los grupos homogéneos. Dado que uno o más grupos homogéneos pueden ser parte de un barrio, del centro o subcentro económico, o de las zonas rurales integrada, intermedia y remota.

### **Dinámica económica**

Se hará en función del análisis de los siguientes elementos: población económicamente activa (ocupada y desocupada desagregado por género); características económicas de las actividades remuneradas y no remuneradas; distribución y densidad de actividades económicas; concentración de empleo; producción agropecuaria; índice de especialización económica para todas las categorías y de los corredores económicos. La intención de este análisis además de la caracterización es identificar las interrelaciones entre las zonas urbanas y rurales delimitadas. Se definirán el centro y subcentros económicos a partir de las teorías de ciudad o policéntrica.

## Análisis de barrios

Diagnosticar la situación actual en materia de vivienda adecuada Incluyendo variables de los siete elementos que la caracterizan: 1. Seguridad de la tenencia; 2. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; 3. Asequibilidad; 4. Habitabilidad; 5. Accesibilidad; 6. Ubicación; 7. Adecuación cultural. Se integrará en este análisis a los servicios, infraestructura, equipamientos, a partir de los datos cuantitativos oficiales, pero también rescatando las carencias y oportunidades que se identificaron en el análisis de personas.

Clasificar y analizar a los espacios públicos en los asentamientos humanos, de acuerdo con lo que establece la Norma Oficial Mexicana, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de febrero de 2022<sup>9</sup>. (colocar tabla y mapa<sup>10</sup> en Anexo Metodológico correspondiente).

Clasificar y analizar los equipamientos en los asentamientos humanos de acuerdo con lo que se establece en la Norma Oficial Mexicana, publicada en el Diario Oficial de la federación el 23 de agosto de 2022<sup>11</sup>.

Caracterizar los aspectos culturales, históricos, patrimoniales y ambientales de los barrios con base en la información oficial, de campo y del análisis de personas.

Desarrollar un análisis de la movilidad en el municipio y su interacción con las unidades de análisis (barrio, centro y subcentros urbanos), evaluando el funcionamiento de:

- ▶ Los sistemas de transporte público
- ▶ La red vial (incluyendo su jerarquía)
- ▶ La movilidad no motorizada.
- ▶ Motivos de viaje (con base en el proceso participativo), principales personas usuarias (énfasis en el uso diferenciado de los distintos horarios y personas en situación de vulnerabilidad).
- ▶ Patrones de viaje (Encuesta Intercensal 2015 y Censo de Población y Vivienda 2020), dentro de los microdatos del Cuestionario Ampliado se presentan variables sobre donde reside y donde trabaja y donde estudia, así como medios de transporte y horarios.
- ▶ Analizar la accesibilidad hacia los equipamientos, considerando condiciones físicas, de seguridad, y de movilidad.

## Dinámica Físico Natural

En materia de riesgos deberá indicarse para los barrios, centro urbano, subcentros urbanos y para las zonas rurales integradas, intermedias y remotas en dónde se ubican los refugios, cuáles zonas las principales áreas de riesgo y dónde se concentra la mayor parte de la población vulnerable.

<sup>9</sup> NOM-001-SEDATU-2021 (2022), Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDATU-2021, Espacios públicos en los asentamientos humanos, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano disponible en la siguiente liga: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5643417&fecha=22/02/2022](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5643417&fecha=22/02/2022)

<sup>10</sup> El mapa de la clasificación de espacios públicos deberá representarse con los colores y simbología que establecen los Lineamientos para la integración de cartografía y Sistemas de Información Geográfica los planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, publicados en el micrositio [mimexicolate.gob.mx](http://mimexicolate.gob.mx).

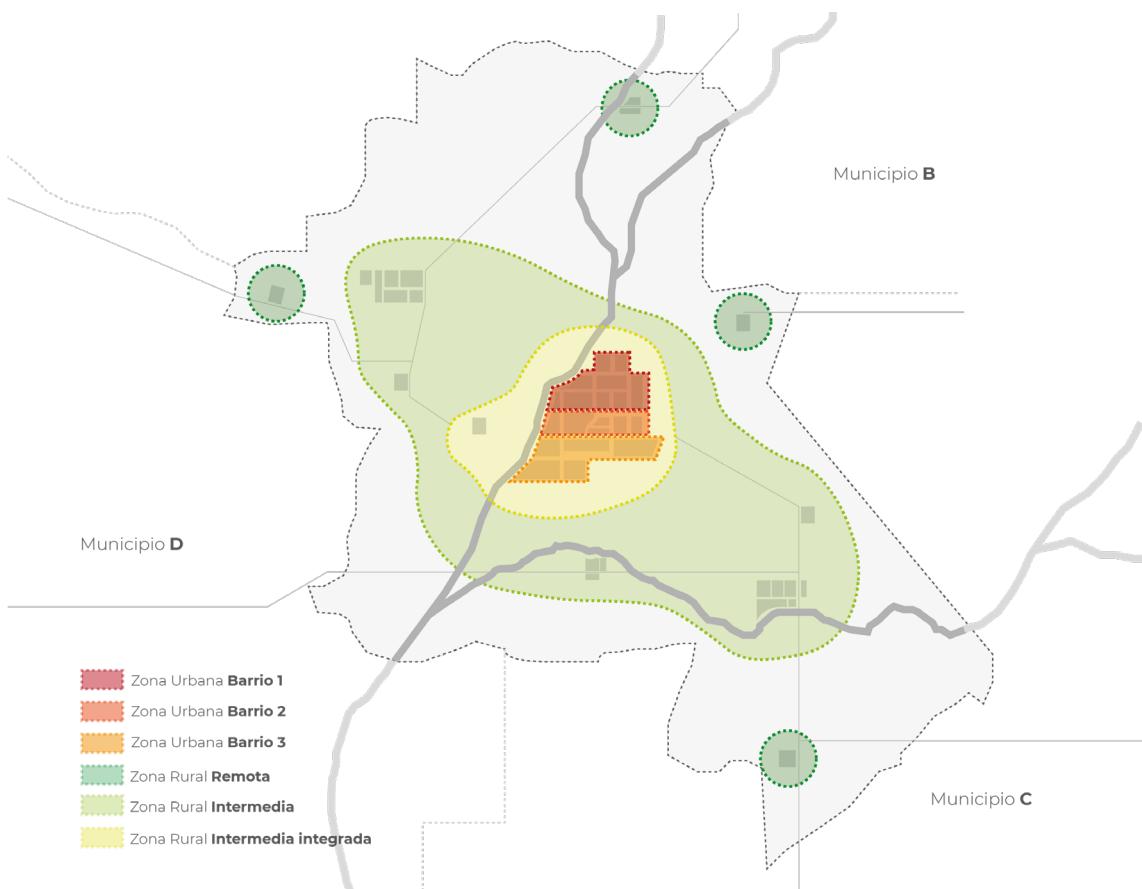
<sup>11</sup> En el proceso de formulación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano (así como los programas de desarrollo urbano de centro de población), los ayuntamientos y alcaldías deberán definir, clasificar y jerarquizar la terminología empleada para la identificación de los equipamientos públicos y privados establecidos en la NORMA Oficial Mexicana NOM-002-SEDATU-2022, Equipamiento en los instrumentos que conforman el Sistema General de Planeación Territorial. Clasificación, terminología y aplicación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 2022 disponible en la siguiente liga: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5662152&fecha=23/08/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5662152&fecha=23/08/2022#gsc.tab=0)

Es indispensable identificar los usos actuales del suelo y su proporción en la superficie municipal apoyándose del PMDU vigente (en caso de ser una actualización), de la información con la que cuenta el Ayuntamiento del conocimiento que tiene del territorio y complementar con recorridos en campo.

Asimismo, reconocer y describir las tendencias de crecimiento de la ciudad (o de los centros urbanos más importantes del municipio) y de las zonas rurales, para ello se realizará un análisis multitemporal de las imágenes satelitales históricas, dpe los años para los cuales existan (al menos dos años diferentes, con diferencia mínima de 10 años), a través de software que permita identificar el crecimiento de las áreas, a partir de los cambios detectados en la superficie construida, identificando las opciones más favorables.

De manera paralela se deben ubicar, cuantificar en número y en total de habitantes los asentamientos humanos irregulares ubicados en el municipio, y establecer si se localizan dentro o fuera de las regiones urbanas o rurales delimitadas.

**Figura 8. Ejemplo de mapa de delimitación para el análisis territorial de los barrios y clasificación de zonas rurales**



Fuente: Elaboración propia

**Tabla 6. Ejemplo de Tabla de clasificación de espacios públicos de acuerdo con la NOM-001-SEDATU-2021**

Clasificación por función (puede ser más de una)		Clasificación por administración					Clasificación por escala de servicio				
		F	E	M	PP	CM	A-1	B-2	C-3	D-4	E-5
Equipamiento público	Áreas verdes	Parque									
		Jardín									
		Huerto									
	Espacio abierto en equipamiento público	Plaza									
		Espacio deportivo									
		Mirador									
Infraestructura	Frentes marítimos y pluviales	Muelle									
		Malecón									
	Vías Urbanas	Vía peatonal									
		Vía terciaria									
		Vía secundaria									
		Vía primaria									
Áreas Naturales	Espacio designado dentro de un Área Natural Protegida										
	Bordes de frentes de agua	Playa									
		Ribera									

Fuente: Elaboración propia con base en la NOM-001-SEDATU-2021.

F= Federal

E= Estatal

M= Municipal

PP= Público-Privada

CM= Coordinación Metropolitana

**Figura 9. Ejemplo de clasificación de equipamiento de acuerdo con la NOM-002-SEDATU-2022**



Fuente: Elaboración propia

**Diagrama de clasificación 1/2**



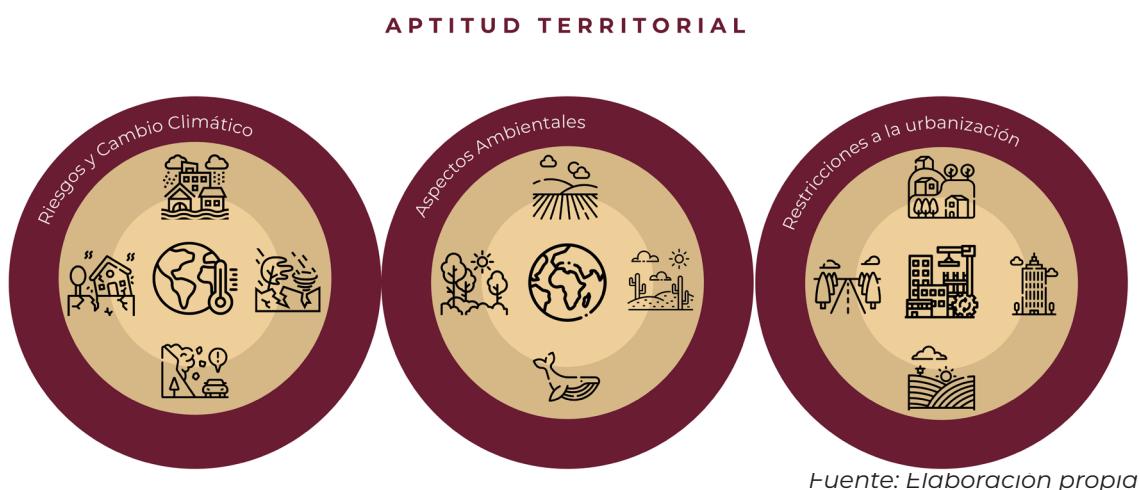
Fuente: Elaboración propia

## 2.2.3 Análisis del continuo municipal

### Objetivo del apartado

Reconocer las características y potencialidades de las áreas del territorio municipal que no son urbanas<sup>12</sup>, a fin de contar con elementos para determinar la zonificación primaria y para elaborar la propuesta de actualización de las Unidades de Gestión Ambiental (UGAs) y/o Unidades de Gestión Territorial (UGTs).

*Figura 10. Análisis del continuo municipal*



### Alcances

- Lo que se espera del análisis del continuo es identificar, comprender y tener los elementos para generar las políticas de suelo en las zonas urbanizadas y no urbanizadas del municipio.
- El análisis del continuo debe permitir entender las interrelaciones del municipio con otras escalas territoriales, como la regional o la metropolitana (siempre y cuando formen parte de una de las 74 Zonas Metropolitanas delimitadas por SEDATU, INEGI y CONAPO en 2015), para aprovechar o potenciar oportunidades y también para poder identificar impacto de esas escalas en el territorio municipal y poder generar políticas y proyectos con otros órdenes de gobierno.
- En el caso de los aspectos ambientales, los elementos de riesgo y la vulnerabilidad ante el cambio climático, la finalidad de contar con estos análisis no es elaborar monografías de los tipos de suelo, de climas o de las corrientes hidrográficas, sino generar un análisis de cómo estos están limitando, impactando o potenciando el desarrollo de los asentamientos humanos (urbanos y rurales) en el municipio.

<sup>12</sup> Cabe mencionar que algunos municipios están urbanizados en más de 90 por ciento de su territorio, en este caso el análisis del continuo tendría que realizarse solo para los elementos de riesgo (geológicos, hidrometeorológicos, químico-tecnológicos, sanitario-ecológicos y socio-organizativos), vulnerabilidad al cambio climático, disponibilidad de agua, vacíos urbanos, existencia de áreas naturales protegidas o zonas de valor ambiental urbano y áreas verdes urbanas. Se deberá integrar el tema de resiliencia urbana. Para mayor detalle del tema de riesgos se puede consultar Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; CENAPRED (2021), Manual de Protección Civil, versión electrónica, México, disponible en la siguiente liga: <http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/293-MANUALDEPROTECCINCIVIL.PDF>.

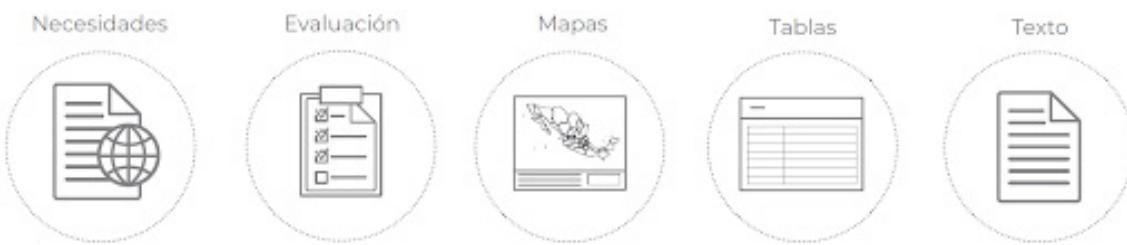
- ▶ La actualización de UGAs y/o UGTs y el análisis de aptitud territorial será un elemento importante para los municipios con territorios preponderantemente rurales, que aún tengan suelo forestal y agropecuario que proteger o potenciar.
- ▶ El número máximo de páginas de este apartado debe ser de 10 a 15 páginas.

¿Qué es?	¿Qué no es?
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Reconocer las características y potencialidades de las áreas del territorio municipal que no son urbanas, a fin de contar con elementos para determinar la zonificación primaria y para elaborar la propuesta de actualización de UGAs y/o UGTs.</li> <li>→ Es un análisis de cómo los elementos naturales, los riesgos, vulnerabilidad ante el cambio climático, la tenencia de la tierra, las restricciones de zonas federales y derechos de vías, las ANP y los instrumentos de OT y OE están incidiendo la organización de las actividades económicas, sociales y ambientales en el territorio no urbanizado y de su relación con los asentamientos que en el continuo se ubican.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ No es una monografía mapa anexo descriptiva de temas como edafología, clima, geología, entre otras variables del medio físico.</li> <li>→ No es un resumen o copia fiel de lo que establecen los instrumentos de OT, OE, riesgos y cambio climático.</li> <li>→ No es un resumen de problemas en el medio no urbano.</li> </ul>

## Productos para desarrollar

1. Clasificación del municipio de acuerdo con la ENOT y en la región establecida por la Entidad Federativa, caracterización de elementos que controlan o limitan el aprovechamiento.
2. Mapa de ubicación del municipio en la región.
3. Texto de análisis del municipio y su participación en la metrópoli (cuando corresponda a municipios que forman parte de una ZM, cuando no pertenezcan a una ZM, eliminar el apartado).
4. Análisis de aspectos ambientales (topografía, hidrografía, clima, edafología, biodiversidad y servicios ecosistémicos).
5. Análisis de los cambios en las coberturas de suelos artificializados y no artificializados.
6. Mapa de cambios en los suelos artificializados y no artificializados.
7. Análisis y mapa de la agricultura de temporal y riego y la infraestructura agroalimentaria.
8. Análisis, tablas y mapas de la distribución de la tenencia de la tierra.
9. Análisis, tablas y mapas de las Áreas Naturales Protegidas (federales, estatales y/o municipales) y áreas de valor ambiental susceptibles de protección y conservación por sus características biogeográficas.
10. Mapa de derechos de vías y zonas de restricción federales.
11. Análisis de elementos de riesgo.
12. Mapa de elementos de riesgos.
13. Mapa de ubicación de la población vulnerable ante el cambio climático en el municipio.
14. Análisis del cambio climático en el municipio.
15. Mapa de vulnerabilidad al cambio climático
16. Análisis de los escenarios de cambio climático definidos por el INECC, en caso de presentarse inundaciones, avance de la línea de costa o degradación de los servicios ambientales.
17. Realizar cruce de riesgos, problemáticas y necesidades de carácter urbano, rural y ambiental, obtenidos cualitativamente.
18. Principales peligros y/o riesgos que se encuentren identificados en los atlas nacional, estatal y/o municipal, incluyendo los asociados al cambio climático.

19. Análisis de las Unidades de Gestión Ambiental (UGA) y/o Unidades de Gestión Territorial (UGT) establecidas en los ordenamientos vigentes.
20. Mapa de las UGAs y/o UGTs establecidas en los ordenamientos vigentes.
21. Análisis y mapa de aptitud territorial.
22. Propuesta de actualización de las UGAs y/o UGTs, a partir de la elaboración o actualización del PMDU.
23. Requerimientos de suelo para la zonificación primaria en zonas no urbanizables.
24. Uno o dos párrafos de conclusiones del apartado.



## **Especificaciones para el desarrollo de los productos**

### *Interacciones con otras escalas territoriales*

Identificar los vínculos e interacciones que tiene el municipio y la región de la que forma parte.

Identificar a las zonas urbanas dentro del sistema de ciudades y en el marco del Sistema Urbano Nacional, 2018, como parte de una Zona Metropolitana, conurbación o centro urbano.

### *Restricciones a la urbanización*

Para el desarrollo de este contenido se tiene que analizar aspectos ambientales (topografía, hidrografía, clima, edafología, biodiversidad y servicios ecosistémicos), estableciendo las relaciones que caracterizan al medio físico natural del territorio.

Realizar un análisis de las coberturas de suelo artificializado y no artificializadas, se realizará un análisis de imágenes satelitales históricas, a partir de la imagen más reciente posible y de imágenes con cinco, diez, quince y veinte años de antigüedad. El análisis de estos datos ráster se realizará a través de un SIG.

Ubicar la agricultura de temporal y riego y la infraestructura agroalimentaria

Ubicar la distribución de la tenencia de la tierra, identificando sitios cuya propiedad no se encuentra legalmente en disputa para la ubicación de proyectos de infraestructura.

Ubicar Áreas Naturales Protegidas (federales, estatales y/o municipales) y áreas de valor ambiental susceptibles de protección y conservación por sus características biogeográficas.

Identificar y mapear derechos de vías y zonas de restricción federales.

### **Interacciones con otras escalas territoriales**

Analizar los riesgos de acuerdo con lo que establezcan los Atlas de Riesgos estatales o municipales, en caso de que no coincidan o no presenten información más actualizada se deberá:

- ▶ Consultar fuentes de información generales como el Atlas Nacional de Riesgos, el Atlas Nacional de Riesgos por Inundación y el Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático-
- ▶ Identificar las condiciones ambientales del municipio, en función de estas se detallarán los principales elementos riesgo a los que se encuentra expuesto el municipio.
- ▶ Analizar con técnicas de teledetección aspectos relativos a geología estructural, condiciones particulares del relieve o ubicación de los cuerpos de agua más cercanos.
- ▶ Sobreponer las áreas identificadas por algún tipo de riesgo y/o vulnerabilidad y analizar la situación de la población, identificando población e infraestructura susceptible en caso de riesgos.

### **Vulnerabilidad ante el cambio climático**

Se deberá analizar y mapear la información de los inventarios de Gases de Efecto Invernadero del municipio, revisar los escenarios de cambio climático del IPCC y del INECC, y adicionar información del Atlas Nacional de Zonas con Alto Potencial de Energías Limpias de SENER, y con los Planes de Acción Climática existentes.

Además de retomar los programas existentes en los diferentes órdenes de gobierno, se deberán calcular los sistemas expuestos<sup>13</sup> y en función de ellos proponer medidas de mitigación, que se deberán retomar en los apartados de objetivos, estrategias, líneas de acción y cartera de proyectos.

También es necesario detectar qué elementos del medio natural contribuyen o no con el fenómeno del cambio climático, haciendo énfasis en que elementos del entorno pueden disminuir o ser factor de resiliencia. Así como sitios vulnerables y análisis de las afectaciones que se presentarán de acuerdo con los escenarios planteados por el INECC. Finalmente, la ubicación de actividades productivas que reciban afectaciones ante el aumento de factores asociados con el cambio climático.

### **Aptitud territorial**

Desarrollar un análisis de aptitud territorial para, mínimo, tres actividades: 1) desarrollo de actividades productivas primarias; 2) consolidación de asentamientos humanos urbanos y rurales y 3) la conservación medioambiental activa de los ecosistemas. La metodología particular para desarrollar el análisis se presentará en el Anexo Metodológico correspondiente, en el cual se definirán y justificarán las variables, valores y ponderaciones utilizadas de acuerdo con las características particulares de cada municipio.

---

<sup>13</sup> SEDATU, (2014), Bases para la Estandarización en la Elaboración de Atlas de Riesgos y Catálogo de Datos Geográficos para representar el Riesgo. México Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/40838/Bases\\_AR\\_PRAH\\_2014.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/40838/Bases_AR_PRAH_2014.pdf)

Realizar la propuesta de actualización de las UGAs y/o UGTs de acuerdo con los siguientes criterios:

- ▶ Relaciones funcionales que el municipio mantiene con la Zona Metropolitana (ZM), si las hubiere.
- ▶ Crecimiento del suelo urbano de las localidades del municipio y la identificación de suelo artificializado donde las UGAs y/o UGTs plantean lineamientos diferentes;
- ▶ Visión de adaptación y mitigación de los riesgos de desastres a las estrategias ambientales propuestas por las UGAs y/o las UGTs;
- ▶ Consideraciones de mitigación de los efectos del cambio climático en el territorio.

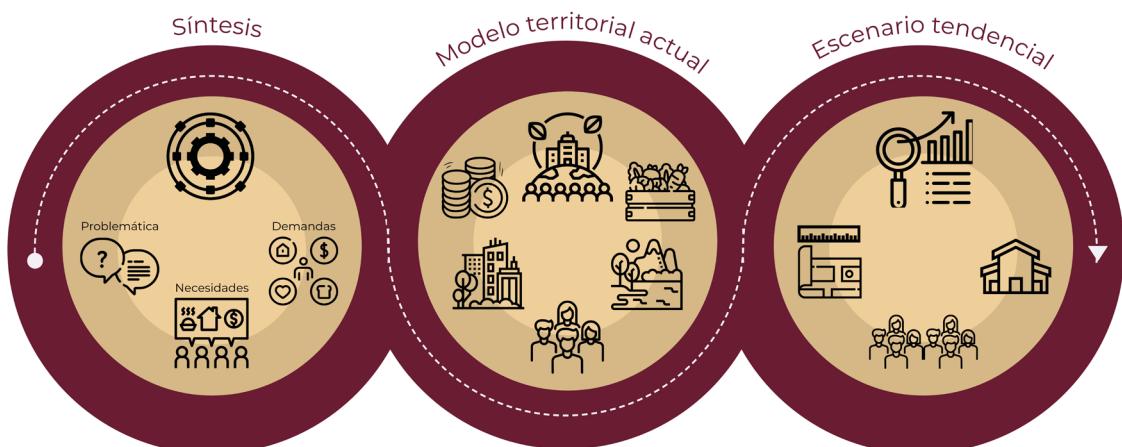
Establecer cantidades y zonas en el continuo que se requerirán para definir el suelo no urbanizable en concordancias con la propuesta de UGAs y/o UGTs.

## 2.2.4 Síntesis

### Objetivo del apartado

Elaborar una interpretación de los aspectos fundamentales del análisis de las tres escalas (personas, barrio y continuo), para determinar cuáles son las problemáticas y necesidades del municipio en tanto su desarrollo urbano y territorial, así como definir el escenario tendencial de crecimiento a 30 años.

**Figura 11. Síntesis del diagnóstico**



Fuente: Elaboración propia

### Alcances

- ▶ La síntesis de los análisis desarrollados debe ser el soporte para la etapa de planificación, es decir con los objetivos, las estrategias, las líneas de acción, la cartera de proyectos y las zonificaciones primaria y secundaria.
- ▶ Debe contener las principales problemáticas identificadas en la fase de diagnóstico, derivada de los tres análisis y del uso de las herramientas cualitativas y cuantitativas. No es un resumen de los tres apartados, es una identificación sistematizada de los problemas, necesidades y demandas, incluyendo lo relativo a los análisis de riesgos y/o peligros y vulnerabilidad al cambio climático, que van a permitir generar los objetivos, las estrategias, las líneas de acción, la cartera de proyectos y las zonificaciones primaria y secundaria.

- ▶ Del desarrollo de escenarios se espera un análisis de tendencias, qué responda a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las principales tendencias que inciden en la dinámica del territorio y en sus asentamientos humanos, en lo político, lo económico, lo social, lo tecnológico, lo ambiental, lo normativo-legal, lo cultural y lo organizacional y social?
- ▶ También como alcance se plantea la identificación de factores de cambio, las preguntas clave a resolver en esta para el desarrollo de los escenarios son ¿Cuáles son los principales factores de cambio identificados en el pasado y presente del territorio? ¿Cuáles son los principales motores aceleradores o retardadores del cambio?
- ▶ Por último, identificar las variables estratégicas de cambio. Las siguientes preguntas pueden servir de apoyo: ¿Cuáles son las variables con mayor fuerza para generar un cambio positivo a futuro en el territorio? ¿Cuáles son las variables más “controlables” en la dinámica territorial?
- ▶ El número máximo de páginas de este apartado debe ser de tres a cinco páginas.

¿Qué es?	¿Qué no es?
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Es una síntesis analítica de las problemáticas, necesidades y demandas identificadas en el diagnóstico (análisis de personas, barrios y continuo).</li> <li>→ Incluye el desarrollo del escenario tendencial.</li> <li>→ Permite una lectura comprensiva que permite entender las ideas clave, articulándolas entre sí para identificar hallazgos estratégicos.</li> <li>→ El soporte para la etapa de planificación, es decir a partir de esta síntesis se definirán los objetivos, las estrategias, las líneas de acción, la cartera de proyectos y las zonificaciones primaria y secundaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ No es reducir lo descrito en el diagnóstico de forma condensada.</li> <li>→ No es un conjunto de ideas incompletas e imprecisas, sin orden o jerarquía.</li> <li>→ No es copiar frases o enunciados del texto original presentando en los apartados anteriores.</li> </ul>

## Productos para desarrollar

1. Identificación de las problemáticas, necesidades y demandas en materia de suelo, vivienda, equipamientos, servicios, movilidad, desarrollo económico y medio ambiente del territorio municipal y de todos los asentamientos humanos que se ubican en este.
2. Tabla síntesis de los problemas y potencialidades.
3. Mapa de ubicación de las principales problemáticas.
4. Tabla síntesis de las necesidades expresadas en superficie de uso de suelo.
5. Modelo territorial actual.
6. Escenario tendencial del crecimiento poblacional y de las zonas urbanas y rurales, para al menos dos períodos de tiempo (2010 y 2020), señalando:
  - ▶ Tendencia de crecimiento población/superficie urbana.
  - ▶ Proyecciones de población y de crecimiento del suelo urbano y rural
  - ▶ Déficit y superávit de equipamientos urbano y rural.
  - ▶ Demanda de suelo para equipamientos urbano y rural.
7. Mapa del escenario tendencial de las zonas urbanas y rurales.

## **Especificaciones para el desarrollo de los productos**

### ***Síntesis de problemáticas, necesidades y demandas***

Integrar el análisis que se obtuvo a partir de los apartados anteriores, identificando las interacciones, necesidades, aptitudes y deficiencias que manifiestan habitantes del territorio municipal.

No se espera que se retomen pedazos de apartados de los análisis desarrollados en el diagnóstico, lo que se espera de este apartado es contar de forma analítica y resumida con la problemática que actualmente viven las personas en el municipio y sus diferentes zonas, así como de las demandas y necesidades que pueden ser atendidas mediante el PMDU de manera realista y que más adelante darán pie a la definición de la visión municipal, los objetivos, estrategias, líneas de acción, proyectos y a la zonificación.

### ***Modelo territorial actual***

El Modelo territorial actual (MTA) es una síntesis cartográfica que se establece con base en los resultados obtenidos de los análisis en los subsistemas territoriales, sociales, económicos y ambientales. En la síntesis del MTA se identifican los grandes elementos que definen el territorio, poniendo particular atención en la ciudad como principal centro concentrador del desarrollo urbano y actividad económica del municipio. La dinámica actual del municipio obedece también, a las condicionantes del sistema físico-ambiental, incluyendo lo relacionado a los peligros o riesgos detectados y la vulnerabilidad ante el cambio climático, así como a la configuración del sistema territorial urbano-rural y a las relaciones funcionales entre las localidades que lo componen. Finalmente, los procesos y dinámicas sociodemográficas inciden también de manera determinante en la configuración actual del municipio a escala municipal y de centro de población.

### ***Escenario tendencial***

Es indispensable desarrollar el escenario tendencial con base en las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO) a 30 años.

Adicionalmente, se podrán comparar las proyecciones realizadas por CONAPO con proyecciones propias, siempre y cuando se justifique el uso de otras fuentes de información, dadas las dinámicas sociales y territoriales que se identifiquen durante la fase diagnóstica de del PMDU. Es fundamental que en el Anexo Metodológico correspondiente se explique la fórmula de cálculo para determinar estas proyecciones poblacionales. Es importante añadir el requerimiento futuro en materia de equipamiento, suelo urbano y vivienda.

Las proyecciones adicionales de población deben estar basadas en los cálculos oficiales de INEGI sobre tasas de crecimiento, en el caso de que el equipo técnico considere que debe hacer cálculos propios, deberán tener como base la información de los Censos de Población y Vivienda y utilizar alguna de las tres fórmulas metodológicamente válidas, a saber: la tasa de crecimiento geométrica, exponencial o logarítmica; y tendrá que ser justificado y aclarado su uso y definición en el Anexo Metodológico<sup>14</sup>. Asimismo, se considera viable que se identifiquen los escenarios y proyecciones con perspectiva de género, mismos que se generan desde las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas, cuando se cuente con fuentes oficiales.

Cuando un municipio se encuentre como parte de los proyectos prioritarios del gobierno federal, en caso de que los gobiernos estatales o iniciativa privada lleven a cabo un proyecto estratégico relevante, se tendrá que considerar en los cálculos de los escenarios en un comparativo escenario tendencial, escenario con o sin proyecto. La forma de cálculo también deberá ser ampliamente explicada en el Anexo Metodológico y sintetizada en este apartado y en el de Metodología. Cuando se retomen proyecciones de otras fuentes deberá justificar su uso y explicar el procedimiento que se usó en dichas fuentes y cómo el equipo técnico de elaboración del PMDU lo ha integrado.

Una vez realizadas las proyecciones de crecimiento poblacional y con el fin de poder desarrollar los escenarios de crecimiento urbano y rural, se tendrán que hacer las estimaciones sobre los requerimientos de suelo urbano en general desglosado en suelo para vivienda y para el resto de usos urbanos. Asimismo, se deberá realizar el cálculo de las necesidades de suelo para vivienda rural y de las necesidades de equipamientos en zonas rurales. Tomando como base los siguientes elementos: tendencia de crecimiento población/superficie urbana; proyecciones de población y de crecimiento del suelo urbano y rural, déficit y superávit de equipamientos urbano y rural; demanda de suelo para equipamientos urbano y rural.

Las estimaciones de requerimientos de suelo urbano y rural deben ser explicadas en el Anexo Metodológico correspondiente, de manera detallada en términos estadísticos, espaciales y territoriales mediante fórmulas y uso de cartografía.

**Tabla 7. Ejemplo de tabla síntesis de problemáticas y potencialidades**

Síntesis de problemáticas o potencialidades identificadas por prioridad	Población afectada o beneficiada por esta situación	Localización de la situación identificada	Actores involucrados

Fuente: Elaboración propia

<sup>14</sup> Para mayor información se puede consultar el siguiente documento: ONU (1986), "Manual X: Técnicas indirectas de estimación demográfica", Estudios de Población No.8, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, Nueva York, disponible en la siguiente liga: [https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/handbooks/Manual\\_X-es.pdf](https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/handbooks/Manual_X-es.pdf).

## 2.3 Planeación

Otra gran etapa de la elaboración del documento del PMDU es la de planeación la cual incluye la visión del municipio que se proyectará en el largo plazo, el objetivo general y los específicos, las estrategias, zonificación y normas, así como las líneas de acción y los proyectos generales y prioritarios. Esta etapa de planeación debe estar articulada con la fase de diagnóstico y debe considerar en todo momento la participación de las personas en la definición de las propuestas específicas.

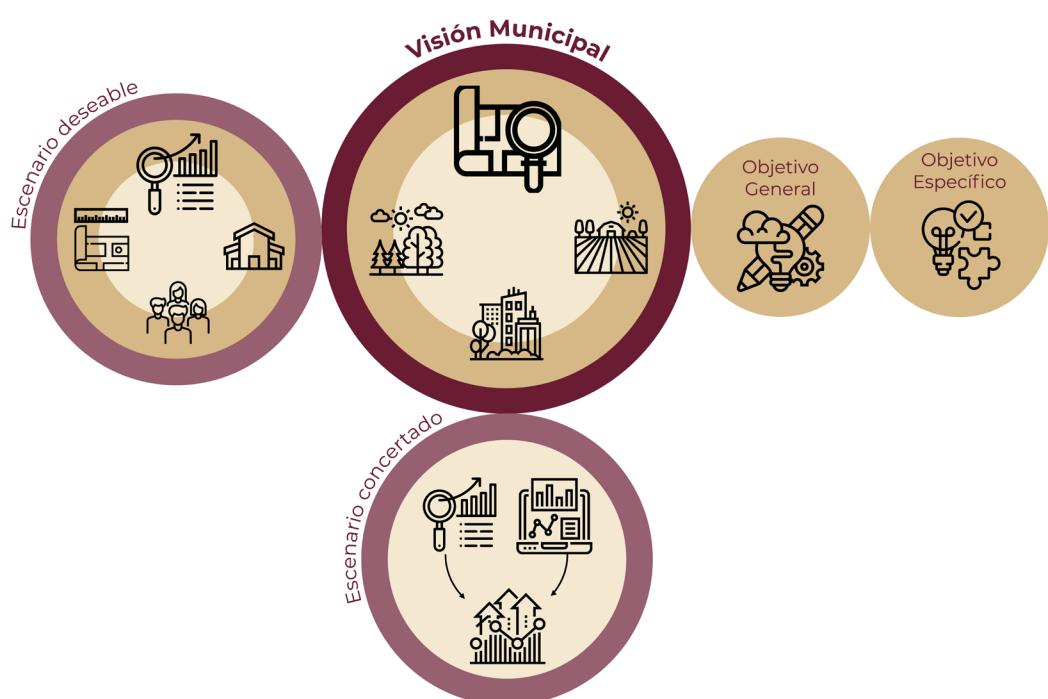
En esta etapa es fundamental el consenso en cuanto al escenario tendencial y el deseable, dado que la función del PMDU es ordenar el crecimiento para que no siga o siga la tendencia actual dependiendo de las necesidades, demandas y particularidades de sus habitantes, los peligros del territorio, la vulnerabilidad que existe ante el cambio climático y las capacidades de la administración pública municipal. La pregunta fundamental de esta etapa es ¿cómo puedo ordenar el territorio de forma que tenga las menores cargas y los mayores beneficios? no solo en el tema económico sino también social y ambiental.

### 2.3.1 Objetivos

#### Objetivo del apartado

Definir y redactar la visión municipal, el objetivo general y los objetivos específicos del PMDU y elaborar los escenarios deseado y concertado a 30 años. Dichos objetivos deben establecerse en función de fortalecer el desarrollo urbano integral, considerando las distintas dimensiones de género, la voz de las mujeres en todas sus diversidades, infancias, adolescencias, otorgando especial énfasis en grupos vulnerables y considerando la prevención de riesgo y vulnerabilidad ante el cambio climático.

*Figura 12. Objetivos*



Fuente: *Elaboración propia*

## Alcance

- ▶ La visión es la situación en la que se pretende que se encuentre el municipio en un futuro a largo plazo, derivada del consenso de los diferentes actores y personas. En tanto que el objetivo es la declaración que realiza el municipio para enunciar de manera cualitativa y cuantitativa lo que se propone lograr en el futuro. En términos sencillos la visión responde a la pregunta ¿a dónde queremos llegar?, en tanto el objetivo responde ¿qué queremos lograr?

### ¿A dónde queremos llegar? ¿Qué queremos lograr?

- ▶ Al redactar los objetivos se debe cuidar la alineación con las bases jurídicas y de planeación de acuerdo con lo que establece las ODS, la LGAHOTDU, las leyes y normativas locales, así como el vínculo con las problemáticas y necesidades identificadas en el diagnóstico (derivado de los análisis de personas, barrios del continuo municipal y la síntesis).
- ▶ En función de estos objetivos y en su deberá formular el escenario deseable para el crecimiento poblacional y urbano-rural del municipio.
- ▶ Se deberá plantear el escenario de consenso en función del escenario tendencial y deseable.
- ▶ El número máximo de páginas de este apartado debe ser de dos a cinco páginas.

¿Qué es?	¿Qué no es?
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Un objetivo es el fin que se anhela alcanzar para el municipio a través de la ejecución de determinadas acciones. Debe ser claro, preciso, medible, alcanzable, relevante y tener temporalidad y espacialidad.</li> <li>→ El objetivo responde a la pregunta ¿Qué queremos lograr?</li> <li>→ En este apartado también se definen los escenarios deseable y concertado que están alineados con la problemática, escenario tendencial y con el objetivo general y específicos.</li> <li>→ Los escenarios deseable y concertado son resultado de vincular el escenario tendencial con lo que la población refirió que desea para el municipio en el que habita.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ No es un párrafo amplio y general que justifica el por qué y el para qué de algo.</li> <li>→ No es un párrafo que se formula en función del proceso (lo que debe hacer para).</li> <li>→ No deben confundirse los objetivos generales y específicos.</li> <li>→ Los escenarios deseable y concertado, no son las visiones de futuro exclusivas de las autoridades municipales y de grupos de interés social, económico y político.</li> </ul>

## Productos a desarrollar

1. Visión municipal
2. Objetivo general
3. Listado de objetivos específicos
4. Texto y mapa del escenario deseable de crecimiento poblacional y urbano-rural a 30 años, delimitados en corto plazo (5 años), mediano plazo (15 años) y largo plazo (30 años).
5. Texto y mapa del escenario concertado a 30 años, delimitados en corto plazo (5 años), mediano plazo (15 años) y largo plazo (30 años).



## **Especificaciones para el desarrollo de los productos**

### ***Visión municipal y objetivos***

La Visión municipal debe ser redactada en función de la percepción de necesidades y demandas de las personas y el ayuntamiento, incluyendo una perspectiva técnica y objetiva.

Los objetivos deben expresarse con claridad y ser específicos, medibles, apropiados y realistas (Sampieri et. al 2014). Es decir, deben de ser operativos y con posibilidad de implementación, mediante los proyectos definidos en el apartado correspondiente. Hay que tener presentes las guías del PMDU.

Al redactarlos se debe iniciar con un verbo en infinitivo y deben ser congruentes con el diagnóstico. Es decir, deben fortalecer potencialidades y/o contribuir a la solución de problemáticas identificadas y priorizadas.

Los objetivos deben considerar:

- ▶ El enfoque de género y de derechos humanos, gestión integral de riesgo y adaptación al cambio climático
- ▶ Tener correspondencia con el ejercicio de competencias del municipio, tomando en cuenta sus interacciones en la región y de ser el caso en la ZM a la que correspondan.
- ▶ El vínculo entre las condiciones urbanas y rurales del municipio, así como la sostenibilidad, coherencia y aplicabilidad (operatividad) para el efectivo cumplimiento.

### ***Escenario deseable y concertado***

Desarrollar el escenario deseable con base en el crecimiento esperado de la población tomando como referencia las Proyecciones de Población del CONAPO a 30 años.

Los escenarios deseables, son los que paralelamente a las probabilidades de que algo suceda, son los que la ciudadanía y sus representantes, esperan que suceda. Los escenarios deseables surgen de la idea de que las personas pueden formar parte activa en la construcción de los escenarios futuros.

La construcción de los escenarios parte del modelo territorial actual bajo dos perspectivas: un escenario tendencial, es decir sin ningún tipo de intervención desde el punto de vista de la planificación de actividades sobre el territorio; y, un escenario deseable, que es la situación territorial idealizada con todos los elementos de planificación deseados, de estos dos modelos se crea un tercer escenario concertado en el que se plantean estrategias viables para el desarrollo de la ciudad, denominado escenario concertado.

El escenario concertado propone una imagen viable del crecimiento urbano, mejorando la tendencia, pero sin alcanzar los niveles óptimos. Representa una imagen hacia la que podrían converger la mayoría de las voluntades de instituciones políticas y de ciudadanos.

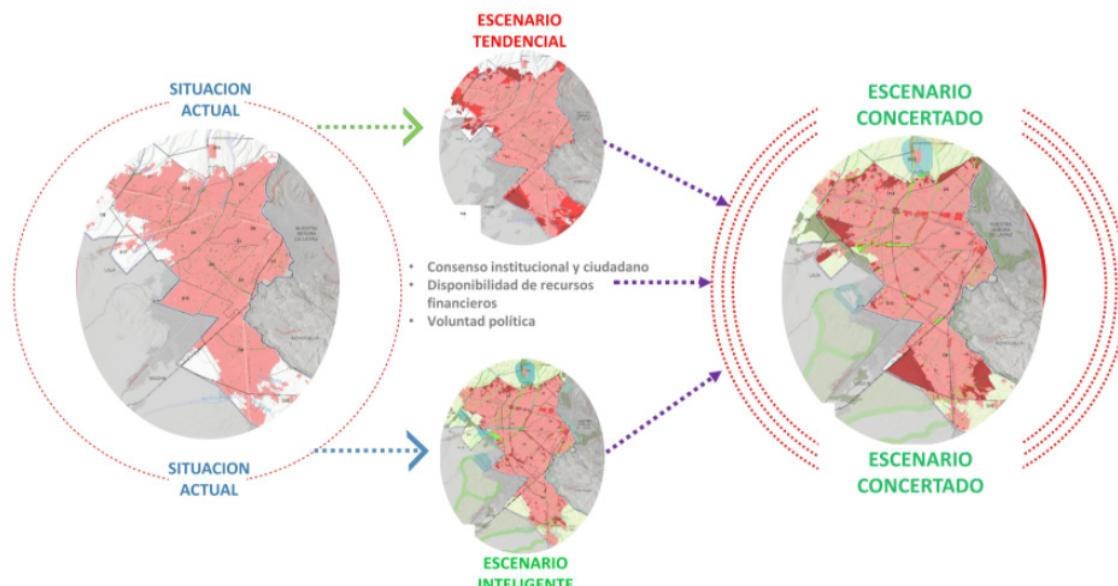
Para definirlo se deberá realizar un análisis comparativo de la evolución de las variables del sistema territorial según los escenarios deseados y tendencial, obteniendo los intervalos posibles de variación del crecimiento urbano.

La metodología de escenarios posee tres objetivos fundamentales, los cuales deben desarrollarse a cabalidad; dichos objetivos son:

- ▶ Descubrir y vincular las variables claves que caracterizan al sistema en estudio mediante un análisis explicativo global.
- ▶ Determinar a partir de las variables clave, los actores fundamentales y los medios de que disponen para concretar los proyectos.
- ▶ Describir, en forma de escenarios, la posible evolución del sistema en estudio a partir de la observación y análisis de las variables claves y de los comportamientos de los actores, respecto de un juego de hipótesis.

El modelo propuesto representa un desarrollo de la ciudad planificado y ordenado, en el que se promueve un crecimiento denso y continuo de los suelos urbanos, la puesta en valor de los suelos productivos y control de las áreas de alto valor ecológico; en este escenario, la huella urbana sigue un crecimiento ordenado, denso y compacto.

**Figura 13. Ejemplo de figura para presentación de escenarios**



Fuente: Adaptado con base en:

<https://storymaps.arcgis.com/stories/758279106f3e4b6285e9c0db84eaab5d>

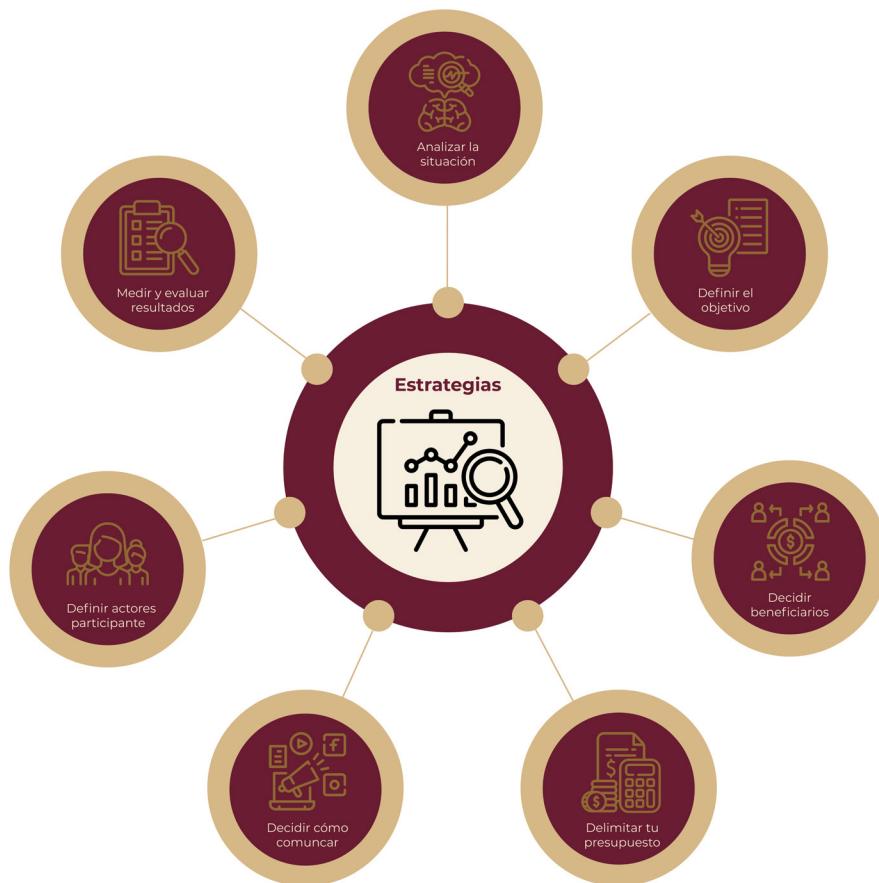
Consultado el 27/01/2022.

## 2.3.2 Estrategias

### Objetivo del apartado

Plantear las estrategias como acciones globales, de carácter temporal y permanente, que se desarrollan para alcanzar los objetivos de corto, mediano y largo plazo, es decir son los caminos, vías o enfoques posibles para el logro de los objetivos.

**Figura 14. Estrategias**



Fuente: Elaboración propia

### Alcances

- Para el planteamiento de las estrategias se debe considerar los siguientes criterios relevantes:
  - Adecuación a las problemáticas identificadas en el diagnóstico, así como al objetivo general y a los específicos, planteados.
  - Plazo temporal para lograrlas: corto plazo (5 años), mediano plazo (15 años) y largo plazo (30 años).
  - Impacto de las acciones sobre la calidad de vida de las personas habitantes de zonas urbanas y rurales.
  - El fomento de los usos mixtos, de la ciudad compacta y de la vivienda adecuada.

- e. Enfoque de Derechos Humanos y Perspectiva de Género, incluyendo a las infancias y adolescencias; teniendo presentes los intereses de las, juventudes, aportando interculturalidad sensible a la edad, al género misma que integre también todos los grupos vulnerables desde sus condicionantes contextuales, así como particularidades (edad, etnia, discapacidad, entre otras).
- f. La desigualdad entre medio urbano y rural, sin dejar a ningún grupo poblacional y grupo vulnerable atrás.
- g. La conservación de las zonas de valor ambiental y productivo.
- h. La vulnerabilidad ante el cambio climático y la gestión integral de riesgos.
- ▶ El número máximo de páginas de este apartado debe ser de diez páginas.

¿Qué es?	¿Qué no es?
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Son las líneas que orientan la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un territorio.</li> <li>→ Las personas son el eje y el motivo por el cual se diseñan las estrategias, por lo tanto, éstas deben estar alineadas con la visión, objetivo general y específicos, deben apoyar a lograr el escenario concertado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Las estrategias no son igual que los objetivos, ni que las líneas de acción.</li> <li>→ No son enunciados imprecisos desarticulados de la problemática identificada en el diagnóstico y analizada en la síntesis.</li> <li>→ No son párrafos redactados de forma espacial, atemporal y sin consideración de las implicaciones presupuestarias y administrativas para el Ayuntamiento y las personas.</li> <li>→ No son ideas sin orden lógico ni congruentes.</li> </ul>

## Productos a desarrollar

1. Texto y tabla de planteamientos estratégicos.
2. Mapa de estrategias generales y específicas.



## Especificaciones para el desarrollo de los productos

El diseño propiamente dicho de las estrategias debería, además de integrar el análisis de necesidades recogido y contrastado en el proceso de participación (indicadores cuantitativos y cualitativos), responder de manera general unas cuantas preguntas básicas, realizadas a partir de las conclusiones y principales necesidades detectadas y su localización territorial en la fase de diagnóstico:

**¿Qué y cuánto se pretende implementar?  
Con cada una de las estrategias**

**¿En qué zonas se lograrán esas implementaciones?  
Delimitación y priorización de áreas de intervención**

**¿Cómo y cuáles?  
Instrumentos normativos, gestión, financieros**

**¿Cuándo?  
Planificación temporal de las actuaciones**

**¿Cuál es la ruta de acción para la implementación?  
Seguimiento monitoreo y evaluación?<sup>15</sup>**

Redactar como una oración en infinitivo, con frases cortas y concisas. También deben ser congruentes con el diagnóstico. Es decir, deben fortalecer potencialidades y/o contribuir a la solución de problemáticas identificadas y priorizadas.

Las estrategias y dónde se apliquen se reflejarán en la zonificación y las normas de cada una de sus clasificaciones. De manera paralela, se determinarán los instrumentos necesarios para hacer cumplir las estrategias, así como los mecanismos de difusión de las estrategias y sus normas.

**Tabla 8. Ejemplo de tabla con las estrategias específicas**

Temáticas	Problemática que atiende	Objetivo específico con el que se vincula	Instrumentos o acciones necesarias para su cumplimiento	Estrategia	Mecanismos de difusión

*Fuente: Elaboración propia*

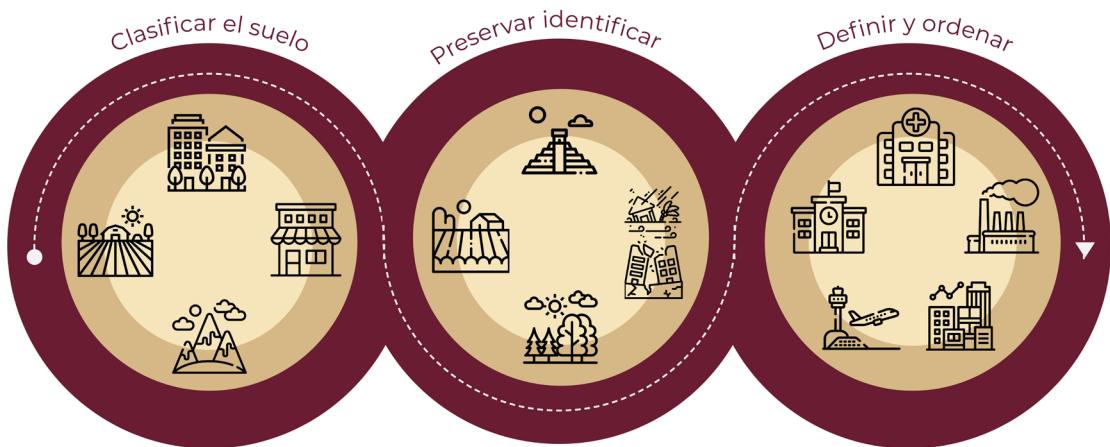
<sup>15</sup> Para mayor detalle se puede consultar el documento: ECODES, Gobierno de España y Observatorio Ciudad <sup>3R</sup>, (2020), Herramientas para el diseño de Estrategias Locales de Rehabilitación Urbana: Marco metodológico, capítulo 5.2. Diseño de la Estrategia, disponible en la siguiente liga: [https://ecodes.org/images/que-hacemos/pdf\\_20\\_MITECO/Herramientas\\_para\\_elaboracion\\_Estrategias\\_Locales\\_Rehabilitacion\\_Urbana\\_Marco\\_metodologico.pdf](https://ecodes.org/images/que-hacemos/pdf_20_MITECO/Herramientas_para_elaboracion_Estrategias_Locales_Rehabilitacion_Urbana_Marco_metodologico.pdf)

## 2.3.3 Zonificación

### Objetivo del apartado

Definir las zonificaciones primaria y secundaria para el territorio municipal.

**Figura 15. Zonificación**



Fuente: Elaboración propia

### Alcances

- La zonificación primaria y secundaria debe responder al escenario concertado y debe ser congruente con la visión, objetivos y estrategias planteadas.
- Identificar y plantear las zonas aptas para la urbanización y las zonas que no deberán urbanizarse.
- Establecer de forma clara, concreta, sencilla y transparentemente las normas que le corresponden a zonificación y predio.
- Para la elaboración de los mapas de zonificación primaria y secundaria se debe considerar la colorimetría y especificaciones establecidas en los Lineamientos para la integración de cartografía y Sistemas de Información Geográfica de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.
- El número máximo de páginas de este apartado debe ser de 15 a 20 páginas.

¿Qué es?	¿Qué no es?
<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>El objetivo de la zonificación es la ordenación y mejoramiento de los entornos urbanos, de los asentamientos humanos y de los territorios municipales.</li> <li>La zonificación es resultado de un consenso con participación primordial de la población, basada en criterios objetivos claramente identificados con anticipación, eliminando así la discrecionalidad de la administración en turno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Una justificación técnica o permiso administrativo para urbanizar o llevar aprovechamientos específicos del suelo y del territorio municipal.</li> <li>No es la definición de una zona solamente porque se desea construir un proyecto inmobiliario.</li> <li>No es una definición de zonas para urbanizar sesgada por la administración municipal o por grupos de interés específico.</li> </ul>

## Productos a desarrollar

1. Requerimientos de suelo urbano de acuerdo con el escenario concertado.
2. Mapa de zonificación primaria y tabla de áreas y porcentajes respecto al total municipal, además de incluir los elementos solicitados en el mapa base deberá contener la representación de las infraestructuras actuales y las propuestas como parte de la cartera de proyectos.
3. Mapa de zonificación secundaria y tabla de áreas y porcentajes respecto al total municipal, además de incluir los elementos solicitados en el mapa base deberá incluir la representación de las infraestructuras actuales y las propuestas como parte de la cartera de proyectos.
4. Mapa de detalle o acercamiento a las principales localidades para visualizar de manera más clara la zonificación primaria y secundaria.
5. Uso de suelo.
6. Coeficiente de Ocupación del Suelo.
7. Coeficiente de Utilización del Suelo.
8. Densidad.
9. Otras normas.



## Especificaciones para el desarrollo de los productos

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.

### Zonificación primaria

Para identificar las zonas no urbanizables, mediante un análisis de superposición de capas, tomando en consideración los siguientes criterios:

- ▶ Áreas que por sus condiciones naturales, ambientales y productivas en materia agropecuaria están o deberían sujetas a estrategias de protección, restauración o conservación.
- ▶ Áreas Naturales Protegidas (Federales, Estatales y/o municipales)
- ▶ Unidades de Gestión Ambiental y/o Territorial que no sean compatibles con los usos destinados a asentamientos humanos y actividades relacionadas con la producción económica.
- ▶ Áreas de riesgos establecidas en Atlas y estudios de riesgos federales y locales o las encontradas a partir del análisis de este PMDU.
- ▶ Derechos de vías y zonas de restricción federales.

- ▶ Zonas con pendientes mayores a 15 grados.
- ▶ Suelo con media y baja aptitud territorial.
- ▶ Zonas de alta productividad agropecuaria.

Para identificar las zonas aptas para ser urbanizadas tomando en consideración los siguientes elementos:

- ▶ Serán las únicas áreas en las que se podrá desarrollar crecimiento durante el periodo de vigencia del PMDU, en caso de que las tendencias de crecimiento demanden mayor área urbanizable, será necesario actualizar el programa, con la finalidad evitar la especulación inmobiliaria.
- ▶ Zonas aptas para el crecimiento urbano compacto, que no represente una amenaza para las zonas con alto valor ambiental y productivo en materia agropecuaria, evitando en la medida de las posibilidades que estén contiguas o cercanas, como medida de controlar la presión sobre estos suelos valiosos.
- ▶ Superficies colindantes al área urbana actual que estén justificadas mediante el escenario concertado y programar su crecimiento en corto plazo (5 años), mediano plazo (15 años) y largo plazo (30 años).
- ▶ Superficies colindantes al área urbana actual y espacios baldíos que cuenten con las condiciones de edificabilidad necesarias en términos físicos, sociales, normativos, económicos y ambientales.

Delimitar las zonas no urbanizables :

- ▶ Zonas de suelo artificializado (asentamientos humanos), con la finalidad de contar con la información de asentamientos que están ubicados en zonas federales por normas ambientales y de riesgos.
- ▶ Zonas donde se conservan las UGAs y/o las UGTs, donde no se plantea propuesta de actualización.
- ▶ Zonas donde se propone actualización de las UGAs y/o UGTs
- ▶ Zonas para el desarrollo productivo agropecuario.
- ▶ Zonas con valor cultural y patrimonial, aquellos catalogados por el INAH e INBA, así como los que representen apropiación cultural por pueblos originarios.

Delimitar las zonas urbanas actuales:

- ▶ Zonas consolidadas, definidas como las principales centralidades económicas, zonas que requieren mejoramiento urbano.
- ▶ Zonas suburbanas que requieren consolidación:
- ▶ Áreas de equipamientos, espacios públicos, áreas verdes, zonas industriales, corredores comerciales, entre otros usos urbanos.

Delimitar las zonas urbanizables :

- ▶ Para evitar la proliferación de asentamientos de forma no contigua se sugiere la implementación de políticas de ocupación del espacio planteadas en el RENARET por la CONAVI.
- ▶ El tamaño máximo que podrá tener el área urbana se calculará a partir de la siguiente ecuación:

$$\frac{\text{Superficie máxima del área urbana}}{\text{Densidad de población bruta del área urbana.}} = \frac{\text{Población proyectada en el escenario de concertado}}{\text{Densidad de población bruta del área urbana.}}$$

Donde:

La población proyectada corresponde a la proyección del escenario concertado a diez años después de la elaboración del PMDU, cuya unidad es el número de 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.

- ▶ Superficie máxima del área urbana= población proyectada en el escenario de concertado/densidad de población bruta del área urbana.

Donde,

- La población proyectada corresponde a la proyección del escenario concertado a diez años después de la elaboración del PMDU, cuya unidad es el número de 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.

- ▶ Se debe colocar el límite de estas zonas dentro del mapa de zonificación primaria y la forma en cómo se deberán asignar los usos del suelo, normas y densidades se presenta en el apartado de zonificación secundaria.

Delimitar las zonas rurales actuales y su área de crecimiento

- ▶ De igual manera que para las anteriores categorías, para la definición de la zonificación primaria, se deben considerar las áreas rurales, no solo los asentamientos humanos dentro de estas, sino el resto de actividades económicas que desarrollan las personas que habitan estos asentamientos.

Para la cartografía de este apartado, 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 (con las categorías de suelo de valor ambiental, suelo agropecuario y zonas rurales, señalado anteriormente), los límites entre ellas y la superficie municipal a la que corresponden.

### **Zonificación secundaria**

Para definir la zonificación secundaria se deberá tener en cuenta lo establecido en el Artículo 59 de la LGAHOTDU:

- a. *No se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;*
- b. *Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad. Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo, y*

- C.** *Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad".*

Adicionalmente se deberán considerar los siguientes elementos normativos mínimos:

- ▶ 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.
- ▶ Otras normas para cada uso, por ejemplo, que desincentivan 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, así como los siguientes criterios:

- ▶ La compatibilidad deberá desincentivar las tendencias de suburbanización extensiva y los traslados motorizados;
- ▶ Los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión permitida en cualquier uso de suelo;
- ▶ 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 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.

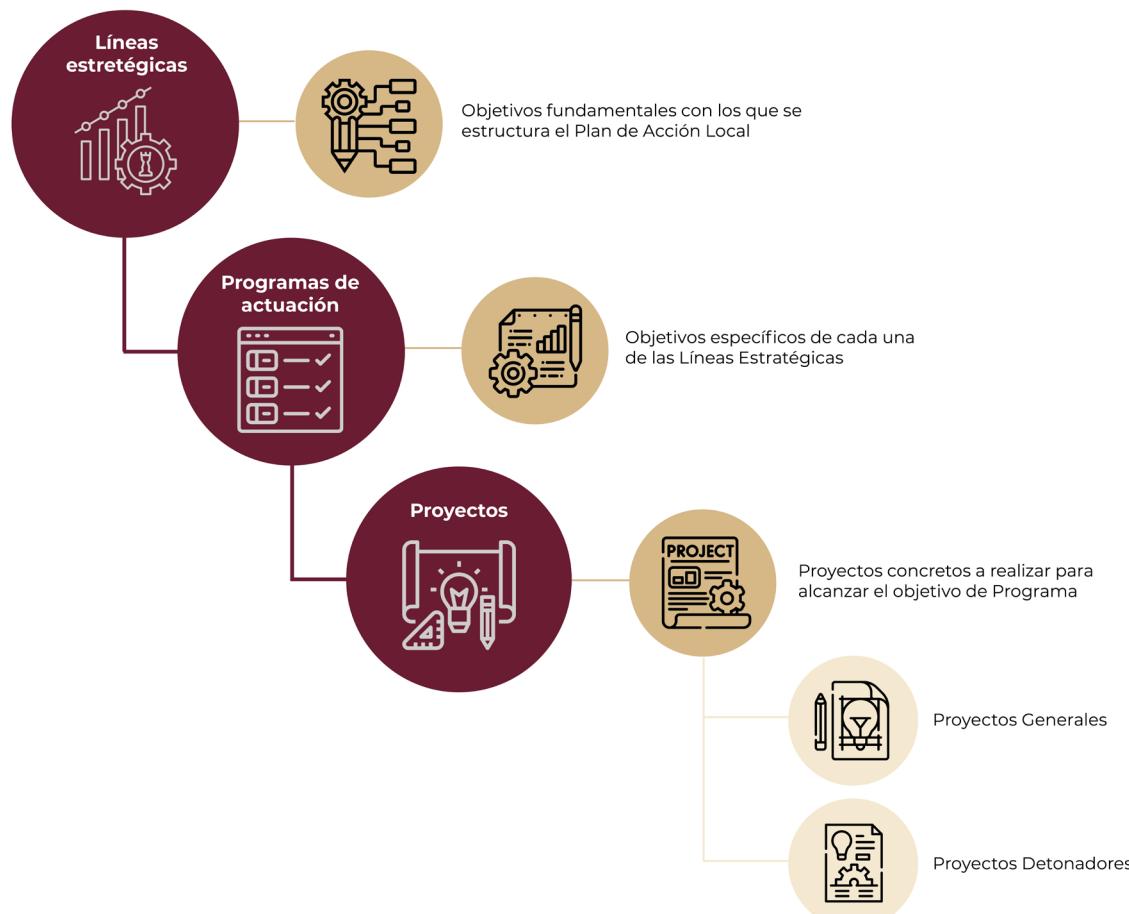
En el caso de la zonificación secundaria, el plano deberá definir claramente qué predios tienen qué normatividad en materia de uso de suelo, Coeficientes de Ocupación y de Utilización del Suelo y densidad; en caso de que se definan normas adicionales, también deberán estar plasmadas en el plano.

## 2.3.4 Líneas de acción y cartera proyectos

### Objetivo del apartado

Definir las líneas de acción (directrices o criterios de orientación) y los proyectos necesarios para alcanzar los objetivos: general y específicos, en alineación con las estrategias establecidas en el PMDU.

**Figura 16. Acciones y proyectos**



Fuente: *Elaboración propia*

### Alcances

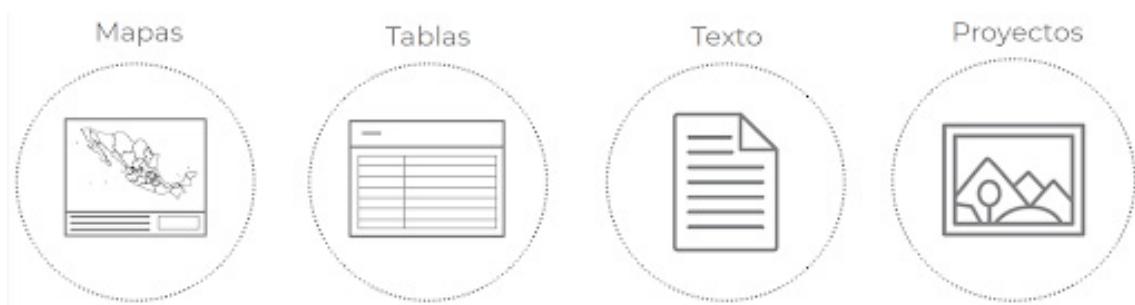
- El proceso de definición de las líneas de acción y proyectos, así como la priorización, deberán derivar de la aplicación de las herramientas cualitativas de participación para estos fines.
- A partir de las necesidades y problemáticas detectados en la etapa diagnóstico, las soluciones establecidas en los objetivos y en las estrategias, la definición de las líneas de acción atenderá a las siguientes características:
  - Estratégicas**, considerando que la localización, funcionalidad, cantidad y calidad de las acciones impacten de manera positiva a la mayor cantidad de población posible;
  - Específicas**, definidas de manera concreta y concisa, sin ambigüedades;

- a. **Cuantificables**, estableciendo parámetros de medición sobre cuánto es necesario construir o desarrollar para completar la acción;
  - b. **Congruentes**, siendo coherentes con lo establecido en las etapas de análisis y planificación; y
  - c. **Realizables y realistas**, que tengan en consideración los recursos financieros a los que puede acceder el Municipio, el tiempo de gestión y obra que requieren, así como las capacidades institucionales con las que cuenta y la asistencia técnica que puede solicitar.
- ▶ Las líneas de acción deberán identificar los Derechos Humanos cuyo ejercicio mejoran; evaluarse de acuerdo con la Perspectiva de Género y de inclusión de grupos vulnerables, considerando la gestión integral del riesgo y la adaptación al cambio climático, esto para relacionarse de manera directa con los objetivos y con la o las estrategias a la que atienden.
  - ▶ El número máximo de páginas de este apartado debe ser de cinco a 10 páginas.

¿Qué es?	¿Qué no es?
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Propuesta de líneas de acción y proyectos generales y detonadores que responden a las necesidades de las personas y que están alineadas con los objetivos, escenario concertado, estrategias y con la zonificación (primaria y secundaria), tienen una delimitación espacio-temporal.</li> <li>→ Es una programación para orientar el presupuesto municipal en proyectos y acciones que permitan implementar la zonificación y los proyectos específicos de mejoramiento del territorio municipal.</li> <li>→ Definición y diseño de proyectos generales de mediano y largo plazos y de proyectos detonadores de corto plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Una lista de proyectos desvinculados de la problemática, de la visión, objetivos, estrategias y la zonificación.</li> <li>→ No es un listado de proyectos sin definir quiénes son los actores clave públicos, privados y sociales que apoyaran en su implementación.</li> <li>→ No es un listado de proyectos sin considerar el presupuesto municipal y los instrumentos de financiamiento, gestión y gobernanza.</li> <li>→ No son ideas de acciones que no son realistas ni realizables.</li> </ul>

## Productos a desarrollar

1. Tabla de líneas de acción y proyectos generales a mediano y largo plazos.
2. Cartera de proyectos detonadores en el corto plazo.
3. Fichas técnicas de la cartera de proyectos.



- a. **Cuantificables**, estableciendo parámetros de medición sobre cuánto es necesario construir o desarrollar para completar la acción;
  - b. **Congruentes**, siendo coherentes con lo establecido en las etapas de análisis y planificación; y
  - c. **Realizables y realistas**, que tengan en consideración los recursos financieros a los que puede acceder el Municipio, el tiempo de gestión y obra que requieren, así como las capacidades institucionales con las que cuenta y la asistencia técnica que puede solicitar.
- ▶ Las líneas de acción deberán identificar los Derechos Humanos cuyo ejercicio mejoran; evaluarse de acuerdo con la Perspectiva de Género y de inclusión de grupos vulnerables, considerando la gestión integral del riesgo y la adaptación al cambio climático, esto para relacionarse de manera directa con los objetivos y con la o las estrategias a la que atienden.
  - ▶ El número máximo de páginas de este apartado debe ser de cinco a 10 páginas.

## **Especificaciones para el desarrollo de los productos**

Las líneas de acción deben derivarse directamente de los objetivos específicos y de las estrategias del PMDU, deben precisar las metas a alcanzar y los proyectos para su consecución. Estas últimas, son un insumo de la etapa de monitoreo y de su línea base, ya que se determinan cuáles son los parámetros bajo los cuales se considerará que el Ayuntamiento está dando cumplimiento y seguimiento a lo establecido en el PMDU, por lo que deben ser específicas, precisas, claras, medibles y con plazos de cumplimiento determinado.

**Tabla 9. Ejemplo de tabla de líneas de acción y proyectos generales de mediano y largo plazo**

Temáticas	Objetivo específico	Estrategia	Líneas de acción	Programas/ Proyectos	Programación (plazo)

*Fuente: Elaboración propia*

## **Cartera de proyectos**

Para definir los proyectos también se deben considerar algunas preguntas claves:

**¿Qué hacer?,**

**¿Dónde hacer?,**

**¿Cómo hacer?,**

**¿Con quién hacer?,**

**¿Cuándo hacer?**

**¿Cuánto costará?**

La denominación de proyecto general se realiza para diferenciarlos de los proyectos detonadores, pero esto no implica que estos proyectos tengan una redacción y descripción general que pueda ser aplicable a cualquier territorio. Lo que se solicita es que estos proyectos generales respondan a las necesidades y escenarios de mediano y largo plazos propios del municipio y que puedan ser implementados en otras administraciones. Los proyectos detonadores se plantean en el corto plazo para poder ser implementados en los primeros cinco años de aplicación del PMDU.

Los proyectos generales deben contar con un presupuesto paramétrico realista que considere la capacidad financiera del Ayuntamiento. Cuando el proyecto requiera financiamiento con recursos externos, se deben señalar las posibles fuentes de financiamiento y en el apartado de Gestión y Gobernanza los procesos necesarios para la consecución de dicho financiamiento.

La definición de proyectos generales deberá estar vinculada con el apartado de instrumentos, considerando los necesarios para su puesta en marcha en materia de financiamiento, planeación y regulación, adquisición de suelo, control y fomento.

Los proyectos generales deben formularse para superar las desigualdades prevalecientes en el municipio, considerando la pertinencia de género, étnico, cultural, intergeneracional, discapacidades y movilidad humana, así como los enfoques de gestión de riesgos y cambio climático.

Es necesario involucrar a la ciudadanía en el proceso de definición de líneas de acción y de proyectos (generales y detonadores) para el territorio municipal para que efectivamente respondan a las necesidades de su población.

Adicional a las propuestas de proyectos generales, deben definir proyectos detonadores en el corto plazo, generando fichas con información más detallada, con el fin de que estos proyectos sean operativamente viables de implementar en la administración municipal actual.

Las fichas de los proyectos detonadores deben incluir los siguientes elementos:

- ▶ La o las estrategias y sus dimensiones de las que emanan
- ▶ Los derechos humanos cuyo ejercicio mejoran
- ▶ Las necesidades específicas que atiende
- ▶ Las metas que coadyuva a cumplir
- ▶ Descripción breve
- ▶ Ubicación
- ▶ Prioridad
- ▶ Plazo en el que se desarrollará
- ▶ Monto de inversión paramétrico
- ▶ Responsable de ejecución
- ▶ Necesidades de concertación o coordinación
- ▶ Aspectos técnicos
- ▶ Análisis de alternativas
- ▶ Definición de marco institucional
- ▶ Forma de financiamiento

## 2.4 Gestión

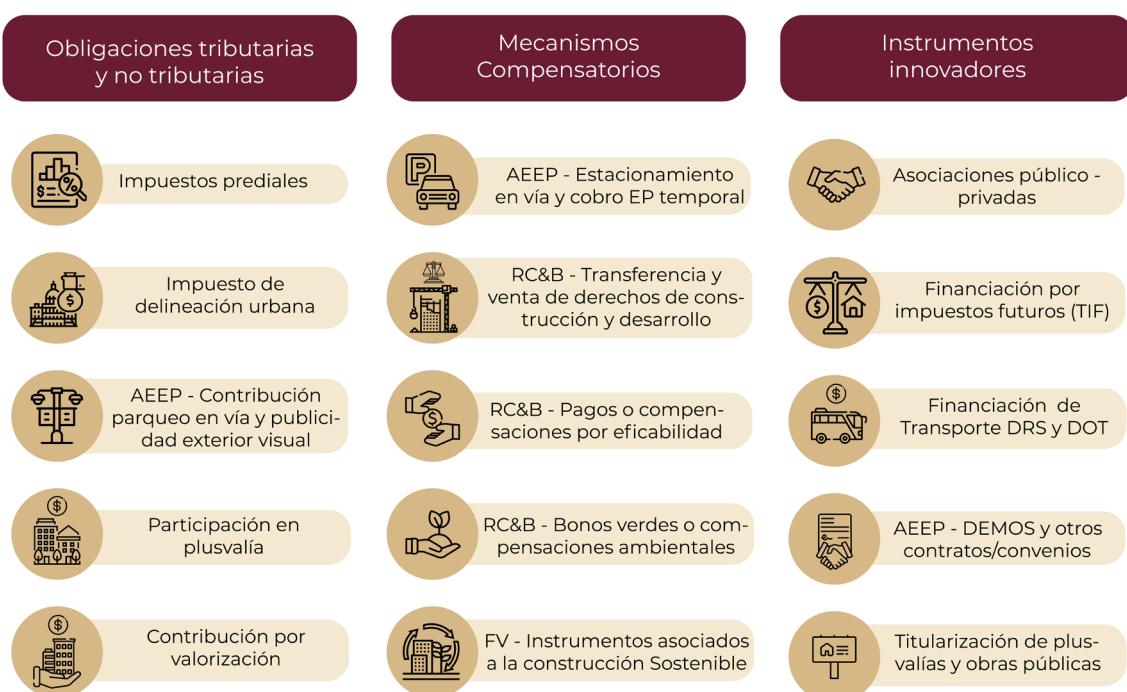
Una etapa más de la formulación del PMDU tiene que ver con la gestión en general y en especial para el financiamiento, regulación, adquisición de suelo, control, fomento y gobernanza, indispensables para la puesta en marcha del PMDU. La gestión pública está enfocada en la administración eficiente de todos los recursos con los que cuenta un municipio, con la finalidad de dar respuesta a las demandas de sus habitantes, a la vez que garantizar su desarrollo humano y territorial. En esta etapa se incluyen los apartados de instrumentos, de gestión y gobernanza.

### 2.4.1 Instrumentos

#### Objetivo del apartado

Definir los instrumentos de financiamiento, planeación y regulación, adquisición de suelo, control y fomento, necesarios para la implementación del PMDU. El propósito de la gestión pública es organizar, planear, controlar y dirigir el funcionamiento y sostenibilidad del PMDU.

*Figura 17. Instrumentos*



Fuente: Elaboración propia

## Alcances

- ▶ Los instrumentos estarán estrechamente vinculados con la estrategia, considerando para su definición las capacidades institucionales del municipio para operar y administrarlos. Por esta razón, independientemente de que se considere un apartado específico para el desarrollo de los instrumentos, se recomienda que estos se identifiquen al mismo tiempo que se desarrollen las propuestas del Plan o Programa Municipal.
- ▶ En este apartado se deberán exponer y justificar los instrumentos a utilizar para cumplir con los objetivos y llevar a cabo la implementación del PMDU. Por lo que solo deberán estar los instrumentos operativamente aplicables, dado que no es un listado de todos los instrumentos que existen en el país.
- ▶ Es conveniente realizar un análisis de los instrumentos financieros existentes en las diversas materias vinculadas con el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, y cómo se han mencionado, Derechos Humanos, equidad y perspectiva de género, inclusión de grupos vulnerables, gestión integral de riesgos y adaptación al cambio climático.
- ▶ El número máximo de páginas de este apartado debe ser de cinco a 10 páginas.

¿Qué es?	¿Qué no es?
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ La definición del conjunto de elementos financieros, fiscales, sociales, administrativos y legales que inciden en las zonas urbanas del municipio y que están vinculados con las particularidades del mismo para concretar las políticas urbanas establecidas en el PMDU.</li> <li>→ Son instrumentos de desarrollo urbano todos los procedimientos, sistemas, medios y recursos que permitan llevar a cabo lo establecido en el PMDU, tanto en su formulación institucional como en su operación y seguimiento. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los instrumentos se clasifican en:</li> <li>• Planeación</li> <li>• Regulación</li> <li>• Adquisición de suelo</li> <li>• Control</li> <li>• Financiamiento</li> <li>• Fomento</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Una descripción teórica y conceptual de los instrumentos planteados por organismos internacionales.</li> <li>→ No es un listado de los instrumentos contenidos en las legislaciones locales.</li> <li>→ No es un organigrama y listado de atribuciones de las distintas áreas de la administración municipal.</li> <li>→ No es un listado de instrumentos generales sin analizar las especificidades del territorio municipal.</li> </ul>

## Productos a desarrollar

1. Texto con cartera de instrumentos, describiendo brevemente su operación y funcionamiento.
2. Tabla con objetivos, estrategias, líneas de acción, proyectos e instrumentos de financiamiento, planeación y regulación, adquisición de suelo, control y fomento.



## Especificaciones para el desarrollo de los productos

Se deberán ligar los instrumentos aplicables con el apartado de gestión y gobernanza identificando las áreas administrativas, políticas, técnicas del municipio que deberán participar en la aplicación de dichos instrumentos. También se deberán señalar las áreas de otros órdenes de gobierno que tengan participación en estos instrumentos.

Se debe considerar que cada proyecto requerirá de uno o varios instrumentos de diferentes tipos: financiamiento, planeación y regulación, adquisición de suelo, control y fomento; por lo que deberán ser colocados en las fichas de la cartera de proyectos de forma enunciativa y sintética.

**Tabla 10. Ejemplo de fichas para instrumentos**

Nombre del instrumento	
Tipo de instrumento	
Descripción	
Base normativa	
Principios de la LGAHOTDU involucrados:	
Vinculación por los ODS	
Actores encargados de la implementación	
Pasos para su instrumentación	
Objetivo, estrategia o proyecto que atiende el PMDU:	

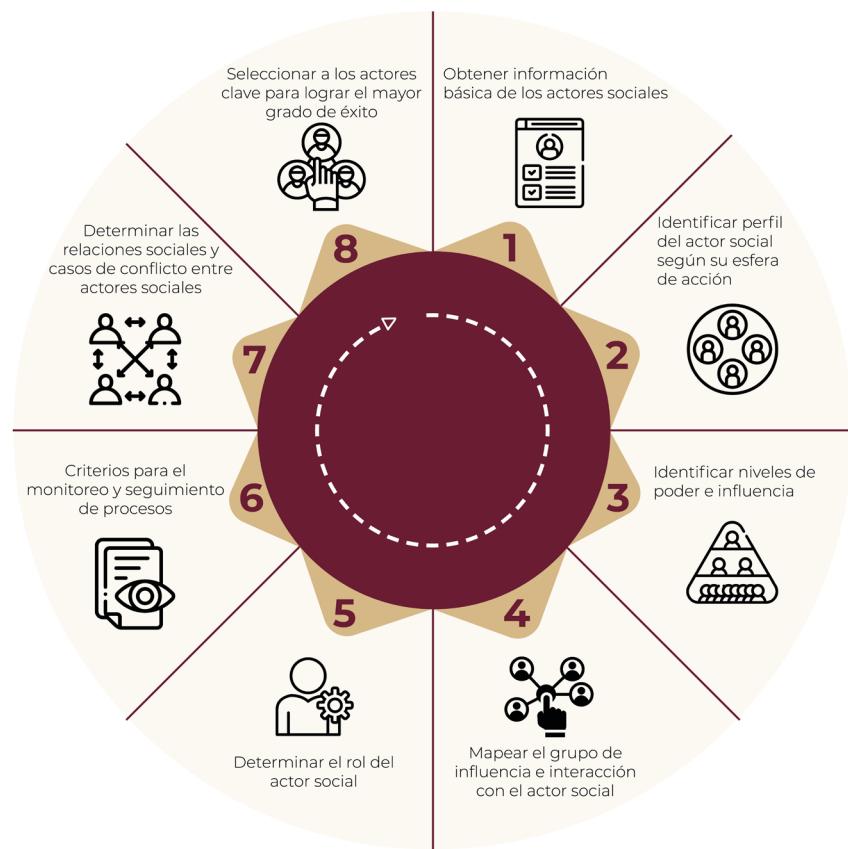
Fuente: Elaboración propia

## 2.4.2 Gestión y gobernanza

### Objetivo del apartado

Diseñar los mecanismos de gestión y gobernanza de la publicación e implementación del PMDU. En esta etapa se incluyen los apartados de instrumentos, de gestión, de gobernanza y de voz plural relacionada con el involucramiento de las necesidades y demandas de las personas, obtenidas en los procesos participativos.

**Figura 18. Gestión y gobernanza**



Fuente: Elaboración propia

## Alcances

- ▶ Hacer un plan de las acciones, operaciones y/o trámites que realizará el Ayuntamiento con el fin de lograr los objetivos y las estrategias planteadas, poner en marcha los proyectos y asegurar el cumplimiento de la normatividad del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable.
- ▶ El número máximo de páginas de este apartado debe ser de cinco a 10 páginas.

¿Qué es?	¿Qué no es?
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Diseño de las pautas y mecanismos para involucrar a los diversos actores de incidencia específica en el municipio y en la puesta en marcha del PMDU, cuya participación y coordinación sería fundamental para la concreción de los objetivos, estrategias, líneas de acción proyectos y zonificación establecidos en el PMDU.</li> <li>→ Especificación de: 1) los instrumentos y formatos de gestión a través de los cuales se ejecutarán los objetivos, estrategias, la zonificación y las líneas de acción y 2) las acciones de gobernanza necesarias para coordinar a los actores involucrados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Un mapa de actores generales que se puede aplicar a cualquier lugar y tiempo.</li> <li>→ Una explicación de lo que significa gestión, sus etapas y mecanismos generales a nivel conceptual y teórico.</li> <li>→ Un discurso sobre la importancia de la gestión en el desarrollo urbano.</li> <li>→ Un anexo de formatos para la gestión.</li> </ul>

## Productos a desarrollar

1. Mapa de actores específicos de incidencia en el municipio y que favorecen la implementación del instrumento y de los actores de conflicto.
2. Gestión administrativa. Ruta crítica para que el PMDU adquiera validez jurídica.
3. Texto de explicación de los procesos de gestión y gobernanza, necesarios para la implementación del PMDU.
4. Ficha que relacione objetivos, estrategias, líneas de acción, proyectos y los instrumentos de gestión y gobernanza.
5. Estrategia de difusión del instrumento de planeación.



## Especificaciones para el desarrollo de los productos

### Mapa de actores específicos

Elaborar el mapa de actores específicos a favor y en contra del PMDU, no es un mapa de actores generales. Por ejemplo, sector privado, se tiene que especificar el nombre de la agrupación o actor (por ejemplo, Asociación de Industriales del municipio o entidad federativa en cuestión). Para todos los actores que tienen que intervenir para que las gestiones puedan llevarse a cabo, por tanto, no serán solo actores del gobierno municipal, sino que tendrán que referenciarse algunos externos, tanto de otros órdenes de gobierno, internacionales y nacionales privados, sociales, entre otros.

### Gestión administrativa

Identificación de estructuras, procesos y mecanismos de gestión existentes. Así como de las áreas de oportunidad que presentan para la implementación de este PMDU (por ejemplo, la renovación o digitalización de catastros, entre otras).

**¿Qué órganos político-administrativos y técnicos van a responsabilizarse de la implementación, seguimiento y evaluación?**

**¿Qué áreas administrativas y técnicas intervienen y de qué manera?**

**¿Si se establecen nuevos órganos de gestión: centralizados, territorializados, sectoriales etc.?**

**¿Con los existentes es suficiente?**

**¿Cuáles actores sociales, locales y barriales podrían involucrarse en la gestión y gobernanza del instrumento?**

Proponer esquemas, formatos y tablas para la gestión y colocarlos en el Anexo correspondiente.

**Tabla 11. Ejemplo de ficha de gestión y gobernanza**

Proceso de gestión y/o de gobernanza	
Medios para la resolución de conflictos	
Procedimiento para la gestión de la implementación de objetivos y estrategias	
Actores político-administrativos, técnicos y sociales específicos	

Fuente: Elaboración propia

### **Texto de explicación de los procesos de gestión y gobernanza, necesarios para la implementación del PMDU**

Redactar en formato de texto los procesos de gestión y los mecanismos de gobernanza necesarios para la implementación del PMDU en el municipio, acorde con sus características y dinámicas particulares.

Se debe considerar que la gobernanza se refiere a los procesos de coordinación y de toma de decisiones, los mecanismos de participación y colaboración multisectorial, incluyendo la arquitectura institucional, que comprende al gobierno municipal y las áreas administrativas de éste con un propósito específico, es este caso, la implementación del PMDU.

### **Estrategia de difusión de instrumento de planeación**

La difusión consiste, básicamente, en poner la información relativa al PMDU, al alcance de las personas. Algunos de los instrumentos de difusión son:

Instrumentos de difusión: Gaceta Oficial, página web del gobierno local, publicaciones en la prensa, televisión y radio local, presentaciones electrónicas, audiovisuales, redes sociales, ferias urbanas, reuniones del Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda, y eventos académicos.

## 2.5 Monitoreo y evaluación

La etapa de monitoreo se centra en la evaluación de la planeación urbana municipal en dos vertientes: 1) si el Ayuntamiento está implementando y llevando a cabo los objetivos, estrategias, proyectos y zonificación 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.

### 2.5.1 Monitoreo

#### Objetivo del apartado

Diseñar un plan de monitoreo e indicadores para la consecución de los objetivos y estrategias e implementación del PMDU. Entendiendo al monitoreo de la siguiente manera:

*“La teoría de la planificación del desarrollo define el seguimiento o monitoreo como un ejercicio destinado a identificar de manera sistemática la calidad del desempeño de un sistema, subsistema o proceso a efecto de introducir los ajustes o cambios pertinentes y oportunos para el logro de sus resultados y efectos en el entorno. Así, el monitoreo permite analizar el avance y proponer acciones a tomar para lograr los objetivos; Identificar los éxitos o fracasos reales o potenciales lo antes posible y hacer ajustes oportunos a la ejecución” (Valle, Otto y Rivera, Otto, 2008:2)<sup>16</sup>.*

**Figura 19. Monitoreo**



Fuente: Elaboración propia

<sup>16</sup> Para mayor detalle se puede consultar el documento: Valle, Otto y Rivera, Otto (2008), “Monitoreo e indicadores Texto de apoyo al proceso de construcción de un Sistema Regional de Indicadores sobre Atención y Educación Inicial”, Organización de Estados Americanos y Junta de Andalucía, en la siguiente liga: [http://aularedim.net/wp-content/uploads/monitoreo\\_indicadores.pdf](http://aularedim.net/wp-content/uploads/monitoreo_indicadores.pdf).

## Alcances

- ▶ Se debe plantear 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.
- ▶ 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 del PMDU.
- ▶ El número máximo de páginas de este apartado debe ser de cinco a 10 páginas.

¿Qué es?	¿Qué no es?
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Diseño de un sistema de monitoreo y evaluación que responde a las particularidades del municipio y que proveerá la información para alimentar la toma de decisiones, y generar mejoras en las intervenciones y la gestión del Ayuntamiento en la implementación del PMDU.</li> <li>→ Un indicador es una expresión matemática que permite medir el cumplimiento de objetivos y metas, así como también, analizar y valorar los resultados derivados de la ejecución de los programas/proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Una lista de indicadores que no están vinculados con la visión, objetivos, estrategias, proyectos, zonificación e instrumentos de todo tipo.</li> <li>→ Solo la presentación de fichas de indicadores sin justificación y sin especificaciones detalladas de su medición y definición.</li> </ul>

## Productos a desarrollar

1. Diseño del plan de monitoreo.
2. Plan de monitoreo participativo.
3. Explicación de la definición de la línea base.
4. Explicación de la definición de cada uno de los indicadores.
5. Listado de indicadores (máximo 10 indicadores).
6. Ficha técnica de cada uno de los indicadores.



## Especificaciones para el desarrollo de los productos

Una vez que estén definidos los objetivos, metas, estrategias y líneas de acción, se identificarán las variables que permitan elaborar el plan de monitoreo y los indicadores del avance y cumplimiento del PMDU.

## Plan de monitoreo

Los elementos del plan de monitoreo tomando como referencia a Valle y Rivera (2008), son:

- ▶ El Plan o enunciado: se expresa en la manera en que se articulan las actividades, los resultados, los objetivos y los efectos buscados.
- ▶ Esquema de indicadores: cada objetivo, estrategia o proyecto son medidos por una serie de indicadores con sus valores respectivos (unidades de medida), los responsables y las fuentes para la recopilación de los datos.
- ▶ Esquema de metas durante el período: este componente permite identificar el comportamiento de los indicadores durante un determinado período de tiempo a definir (trimestral, semestral, anual etc.). Los indicadores pueden medirse o cotejar con referencia al pasado respecto a los valores de la Línea de Base, o bien a futuro, con respecto a las metas definidas para el ciclo de tiempo definido.
- ▶ Como parte del plan de monitoreo participativo se deberán proponer los mecanismos en que las personas podrán ser parte del monitoreo y evaluación del PMDU<sup>17</sup>.

## Definición de la línea base y de los indicadores

La línea base<sup>18</sup>, puede ser definida en función de cuatro supuestos en relación con la disponibilidad de información: cuando existe información completa, cuando existe información incompleta y cuando no existe información (indicadores nuevos).

La línea base es la primera medición de todos los indicadores contemplados en el diseño de un programa o proyecto, por tanto, permite conocer el valor de los indicadores al momento de iniciar las acciones planificadas, es decir, describe y explora condiciones iniciales de una población sobre la cual se va implementar una intervención.

La elaboración de una línea base comprende tres etapas: preparatoria, recolección de la información (en campo o mediante estadísticas oficiales) y la etapa del informe final<sup>19</sup>.

Para definir cada uno de los indicadores se deberá colocar en el Anexo Metodológico correspondiente la justificación y su contribución en la medición del avance en la implementación del PMDU.

<sup>17</sup> Tomando como referencia los Lineamientos de Diseño y Planeación Urbana publicados por FONATUR en agosto de 2021, una de las acciones básicas de planificación y diseño urbano es Generar participación profunda que trascienda la socialización de las decisiones previamente tomadas en función de cinco fases una de ellas es el Monitoreo Participativo que incluye la creación un observatorio ciudadano, consejo consultivo ciudadano o cualquier otro tipo de plataforma de seguimiento, que se encargue del monitoreo, medición y reporte de los resultados del instrumento de planificación.

<sup>18</sup> Para mayor detalle se puede consultar el documento: CONEVAL (2019), Guía para el establecimiento y cálculo de líneas base y metas, Ciudad de México, disponible en la siguiente liga:

[https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/guia\\_lineas\\_base\\_metas.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/guia_lineas_base_metas.pdf).

<sup>19</sup> Para una consulta más detallada se puede consultar el documento; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de Perú (2020), Cómo se elabora una línea base: Guía dirigida a directivos, funcionarios, profesionales y técnicos vinculados al sector vivienda, construcción y saneamiento, disponible en la siguiente liga: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/472662/Guia\\_Linea\\_Base.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/472662/Guia_Linea_Base.pdf).

**Tabla 12. Tabla de ficha de indicadores**

Indicador	
Tipo de Indicador	
Definición conceptual	
Línea base	
Localización (Dónde)	
Temporalidad de medición de resultados	
Fuente de información	
Autoridad encargada de seguimiento	
Proyecto, objetivo o estrategia que evalúa	

*Fuente: Elaboración propia*

## 2.6 Material complementario

### 2.6.1 Glosario de términos

Es un catálogo de palabras que son propias del instrumento. Los glosarios se parecen a los diccionarios (incluso, suelen ordenarse alfabéticamente), pero tienen la particularidad de presentar solo palabras de áreas específicas del conocimiento, es decir, términos específicos que son utilizados en el PMDU.

Debe ser fácil de navegar, los lectores deben encontrar fácilmente el término que buscan. Esto implica que los términos se coloquen en orden alfabético. También debe ser fácil de entender, lo que implica que la definición debe ser comprensible. De nada sirve confundir al lector con definiciones complejas.

### 2.6.2 Bibliografía

La bibliografía es la relación de fuentes documentales utilizadas dentro del documento de PMDU. Permite la identificación de un documento y es una guía indispensable a la hora de analizar cualquier documento para determinar su validez, actualización, exhaustividad del tema que trata y confiabilidad. En la bibliografía se ofrece información sobre el autor, título de la obra, casa editora, lugar y fecha de publicación, estos elementos se acompañan del formato para la cita y de su acotado en el texto.

Entre los principales estilos bibliográficos están: APA, MLA, Harvard e ISO 690. La de uso más común en México es Harvard.

### 2.6.3 Anexos

Este apartado comprende diversos anexos que proporcionen y describan información de primera mano a detalle utilizada en la elaboración del PMDU. También es un compendio donde se exponen detallada de las herramientas y metodologías llevadas a cabo para el desarrollo de los diversos análisis que se requieren en la etapa diagnóstica para poder identificar las problemáticas, necesidades y propuesta de solución en el instrumento de planeación.

### **Anexo jurídico y del marco de planeación**

Este Anexo debe contener el listado y contenido de toda la normatividad y del marco de planeación que sustenta al PMDU, que se revisó y se expuso en el capítulo de bases jurídicas y marco de planeación. Es decir, en este anexo deberán poner el artículo y sus fracciones tal cual están redactados en las leyes. De la misma manera se colocarán de manera completa los objetivos, estrategias, líneas de acción y demás políticas del marco de planeación sintetizadas en el apartado mencionado.

### **Anexo metodológico del análisis de personas y de la definición de grupos homogéneos**

Este anexo tendrá que detallar las variables, fuentes de información, temporalidad y procedimientos técnicos para identificar características similares que permitieron definir a cada uno de los grupos homogéneos en ambas dimensiones cualitativa y cuantitativa.

En segundo lugar explicará el procedimiento utilizado para identificar a los grupos vulnerables.

Finalmente, expondrá cómo, en función de estos grupos homogéneos y vulnerables se realiza el análisis de personas y se identifican sus problemáticas, necesidades y demandas.

### **Anexo metodológico de la delimitación y del análisis de barrios y la caracterización de zonas rurales**

En este anexo se debe explicar cuál fue el procedimiento, derivado del trabajo cualitativo de las personas y cuantitativo, que permitió identificar y delimitar los barrios en las zonas urbanas y en las zonas rurales a través de las categorías remotas, intermedias e integradas.

Se tendrá que describir en función de cuáles variables y técnicas se identificaron el centro y subcentros urbanos, a partir de las teorías de ciudad monocéntrica y policéntrica.

En este orden de ideas, se debe explicar cómo se realizó el análisis de los barrios en relación con las dinámicas socio-demográfica, económica y urbana-ambiental, para cada una de las categorías identificadas (barrios urbanos, centro y subcentros urbanos y zonas rurales remotas, intermedias e integradas).

### **Anexo metodológico del desarrollo del escenario tendencial, deseado y concertado**

Existen diferentes métodos para el diseño de escenarios, algunos utilizan primordialmente herramientas cuantitativas, otros que se enfocan en la simulación y testeo y unos más que abordan la complejidad de sistemas.

La metodología de escenarios se desarrolla en dos fases principales: la construcción de la base analítica y la elaboración de los escenarios. Por lo que en este anexo se tendrá que explicar cómo se llevaron a cabo estas dos fases para llegar a los tres tipos de escenarios solicitados, diferenciando entre el uso de la información obtenida de las herramientas cualitativas y cuantitativas.

### **Anexo metodológico de la actualización de las UGAs y/o AGTs**

Este anexo incluirá la explicación de las variables, datos e información utilizada para hacer una evaluación de la situación de las UGAs o UGTs actuales. Expondrá cómo a partir de esta evaluación se determinó la propuesta de actualización de las UGAs o UGTs y cuáles fueron las herramientas estadísticas y cartográficas utilizadas.

### **Anexo metodológico la definición de las zonas no urbanizables y urbanizables y de la zonificación secundaria**

En este anexo se debe desarrollar la metodología utilizada para la definición de las zonificaciones primaria y secundaria.

En el caso de la zonificación primaria deben mencionarse las variables que permitieron definir cuándo las áreas no deben ser urbanizables dados sus atributos físicos, naturales, sociales, jurídicos, económicos e históricos. Estas zonas no deben limitarse a zonas no urbanizables en general, debe definirse cómo se identifican zonas de producción agropecuaria y de valor ambiental que es mejor que se conserven y protejan. Se debe explicar cómo estas zonas se relacionan con el escenario deseable y concertado.

En el mismo sentido, se deben explicar los cálculos realizados para definir las zonas urbanizables en función del escenario tendencial y cómo se realizan los ajustes a estos cálculos en los escenarios deseable y concertado. En todo momento, este anexo debe permitir tener claridad de por qué se requieren tales hectáreas de crecimiento.

Para la zonificación secundaria también es necesario explicar la forma en qué se definen los diferentes usos del suelo tanto en la zona urbana como en el área urbanizable. Explicar cómo se realiza el cálculo y proyección de densidades en función de las normas que se proponen.

### **Anexo metodológico de la definición del sistema de monitoreo y de sus indicadores**

En este anexo deberán estar detallados los criterios, variables, fuentes de información y fórmulas utilizadas para la definición de los indicadores.

Un elemento importante en este anexo es explicar en función de qué se define la línea base, tradicionalmente se realiza a partir del inicio del programa o proyecto, pero en este caso deberá detallarse qué papel tiene la tendencia de crecimiento anterior y cómo la zonificación primaria y secundaria (con las densidades) serán monitoreadas.

### **Anexo de Gestión y Gobernanza**

Deberá contener de manera ordenada y secuencial los formatos, esquemas, tablas y material en general para la gestión. Es decir, en el mismo orden que se plantean los mecanismos de gestión y gobernanza dentro del documento, deberán ordenarse estos anexos, cuidando en todo momento que los títulos asignados sean los mismos dentro del documento.

### **Anexo de participación ciudadana**

Informe de resultados del análisis de personas, desde las acciones previas hasta el proceso de consulta pública, adjuntando formatos de guías de cuestionarios aplicados, fotografías, relatorías, entre otros.

### **Anexo Cartográfico**

Incluye el listado y toda la cartografía utilizada en la elaboración del PMDU, elaborada con base en lo que establecen los Lineamientos Cartográficos y Sistemas de Información Geográfica de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.

En el inicio del anexo debe ir el listado de los mapas que en adelante se presentarán, que a su vez tendrá congruencia con el orden que tienen dentro del documento.

# CAPÍTULO 3.

## Consulta Pública, aprobación, publicación e implementación del PMDU

Como parte del proceso de formulación del PMDU y habiendo concluido la etapa de elaboración del documento, el cual tiene como sustento la participación de las personas durante todas sus etapas, contenidos y propuestas, la LGAHOTDU y las distintas leyes locales en la materia señalan que debe llevarse a cabo un Consulta Pública, un dictamen de congruencia que emiten las entidades federativas. Después de haber cumplido con estas fases se podrá llegar a la Aprobación, Publicación e Implementación del PMDU.

La consulta pública representa el requisito que establece la ley local para que el instrumento de planeación pueda ser publicado, inscrito en el Registro Público de la Propiedad y adquirir validez jurídica. Pese a que el proceso de consulta pública es el último paso para seguir en cuanto a participación, esto no representa la transversalidad de los procesos participativos durante la elaboración del instrumento de planeación.





Zona Metropolitana de Coatzacoalcos  
Consultoría en Planeación, Desarrollo y Territorio, S.C.

## 3.1 Consulta pública

### 3.1.1 ¿Qué es?

Es el mecanismo mediante el cual los gobiernos locales dan a conocer el anteproyecto de PMDU y respetan el derecho de las personas a participar en la toma de decisiones para el desarrollo urbano del territorio en el que habitan. Asimismo, las autoridades locales, mediante este mecanismo, conocen las propuestas y comentarios de las personas y de todas las partes interesadas. Además de ser un procedimiento establecido en las leyes estatales de desarrollo urbano, el cual es ineludible.

### 3.1.2 ¿Cuál es su finalidad?

- ▶ Conocer la opinión, comentarios y propuestas de la ciudadanía, de manera que sean puestas a consideración en el Proyecto del Programa Municipal de Desarrollo Urbano.
- ▶ Apoyar a la rendición de cuentas del sistema regulatorio: dar a conocer lo que se hace y por qué se hace, para que todas aquellas personas que estén interesadas, se vean beneficiadas o se encuentren afectadas por alguna medida específica, puedan expresar su opinión.
- ▶ Para incrementar la calidad de la regulación del instrumento.
- ▶ Para incrementar la participación ciudadana y socializar las propuestas normativas.
- ▶ Para dar a conocer las estrategias, cartera de proyectos y escenarios planteados a mediano y largo plazo.

### 3.1.3 ¿Cómo se lleva a cabo?

Los gobiernos municipales deberán publicar la convocatoria y en donde así lo establezcan las leyes locales, el aviso de inicio de la Consulta Pública. Las personas que desean participar, se registran a partir de la publicación de la convocatoria y de acuerdo con la normatividad local y la logística que decida adoptar el gobierno municipal, se realizan foros o audiencias públicas, previo registro y entrega de las propuestas por los medios que el gobierno local designe. En la mayoría de los casos se solicita que las peticiones de los particulares deberán señalar el domicilio para recibir notificaciones, el cual deberá estar ubicado dentro del territorio del municipio correspondiente.

Cabe mencionar que en algunos casos los gobiernos locales deciden ir más allá de lo mínimo que establece la normatividad (peticiones por escrito, foros, audiencias, entre otras) y deciden realizar otro tipo de estrategias para que una mayor parte de la población pueda participar de dicha Consulta, por ejemplo se hacen consultas itinerantes, ferias de consulta, uso de las redes sociales y de las tecnologías de la información y de la comunicación para poder llegar a zonas más lejanas, incluyendo personas que puedan apoyar a las mujeres y hombres hablantes de lenguas indígenas o identificar en el personal las personas que son bilingües.

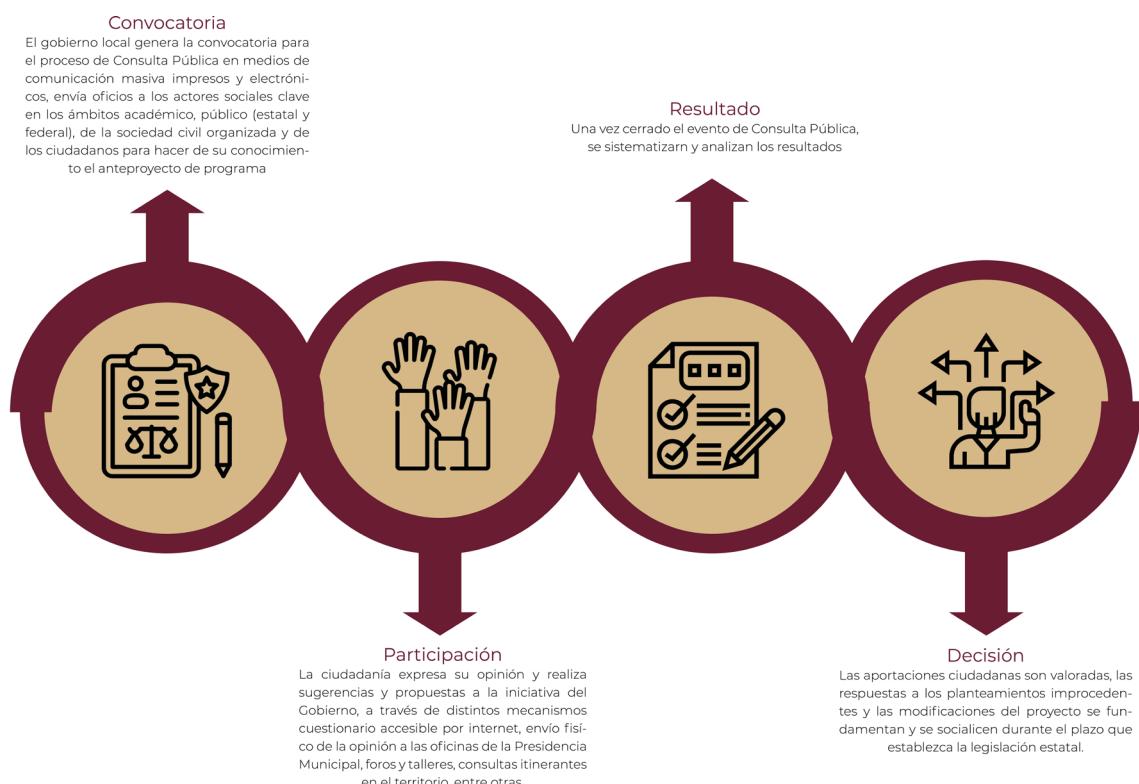
Derivado de la Consulta Pública, las respuestas por escrito a los planteamientos o propuestas improcedentes deberán fundamentarse y comunicarse por medios oficiales. Cumplidas las formalidades para la participación en la formulación o modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, las autoridades competentes elaborarán

la versión final de dichos planes o programas incorporando, en lo conducente, los resultados de dicha participación y los planteamientos o propuestas procedentes.

En la mayoría de los casos un Notario Público da fe de la Consulta Pública, desde la publicación de la Convocatoria, las audiencias y demás procesos, hasta la clausura o cierre de esta.

Con este proceso participativo, se busca afianzar acuerdos respecto de la ocupación del territorio, empleando como base del trabajo la resolución y prevención de conflictos, utilizando como respaldo herramientas que permitan a los actores visualizar claramente las implicancias territoriales de sus decisiones. Para lograr una Consulta Pública amplia, incluyente y ordenada, se deberá plantear la metodología para la implementación de dicho ejercicio, considerando el material que se presentará a la observación y consulta de la ciudadanía; haciendo énfasis en captar la atención, asistencia y consecuente participación de la población, promoviendo formas de comunicación y difusión con mensajes comprensibles, concretos y completos, con una redacción clara y sencilla sobre la propuesta del PMDU. Teniendo en cuenta el seguimiento y monitoreo posterior con las instancias de gobierno local e institucional.

**Figura 20. Consulta pública**



*Fuente: Elaboración propia*

## 3.2 Aprobación, inscripción al Registro Público de la Propiedad y publicación en el Periódico Oficial

Una vez atendida la consulta pública, el proyecto de PMDU se llevará al cabildo y/o a la legislatura estatal, dependiendo de lo que establezca la ley local, para someterlo a votación para su aprobación.

En los casos donde esté instalado formalmente un Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda, este podrá participar con opiniones y propuestas sobre la aplicación y orientación de las políticas de ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo urbano municipal en los términos de lo establecido en los Artículos 19, 20 y 21, así como en lo que señalen las legislaciones estatales.

En caso de ser aprobado, debe recibir un dictamen de congruencia de la entidad estatal correspondiente, cabe mencionar que en algunas entidades primero se solicita el dictamen de congruencia del gobierno estatal y posteriormente pasa al cabildo y/o legislatura. En este sentido la LGAHOTDU establece en su Artículo 44 lo siguiente:

*“El ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.*

*En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes”.*

Después de contar con el dictamen de congruencia y la aprobación del cabildo y/o la legislatura, debe ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad Finalmente, se inicia el trámite para ser publicado en el periódico o gaceta oficial de la Entidad Federativa.

## 3.3 Implementación del PMDU

En esta etapa, las estrategias, líneas de acción y sobre todo los proyectos establecidos en el PMDU se traducirán en acciones concretas mediante programas operativos anuales que serán llevados a cabo para tal efecto. Es necesario que los responsables de su ejecución procuren que sus actividades se apeguen a lo establecido en el plan o programa.

Para conocer los avances en la implementación de la zonificación primaria será conveniente hacer un análisis del estado de conservación de las capas de coberturas forestales, así como de las zonas agropecuarias.

En materia de los usos del suelo urbano será conveniente llevar el registro del crecimiento de los asentamientos humanos y las actividades en el área destinada como suelo urbanizable. También la medición de la densidad, en la medida que los nuevos datos lo permitan para evaluar si las políticas de densificación y de mixtura han tenido el efecto esperado.

También es necesario considerar como parte de la implementación del PMDU las gestiones y los procesos administrativos asociados con las zonificaciones primaria y secundaria, pero también con la puesta en marcha de los proyectos en los plazos establecidos (proyectos generales y detonadores). Otro elemento fundamental en la implementación son los actores que forman parte de esta etapa, no solo para el financiamiento de los proyectos, sino para hacer viable operativamente los mismos.

En este sentido, se recomienda considerar el enfoque basado en **procesos transversales de participación**, el cual enfatiza en cómo los resultados esperados se pueden lograr de manera más eficiente si se consideran las actividades agrupadas entre sí; teniendo en cuenta, que dichas actividades deben permitir el cambio de entradas en salidas y que en dicha transformación se debe aportar valor, al tiempo que se ejerce un control sobre el conjunto de actividades. La gestión basada en este tipo de procesos no es un fin en sí mismo, sino un medio para que las organizaciones, instituciones o gobiernos que conforman el sistema puedan alcanzar eficaz y eficientemente sus objetivos.

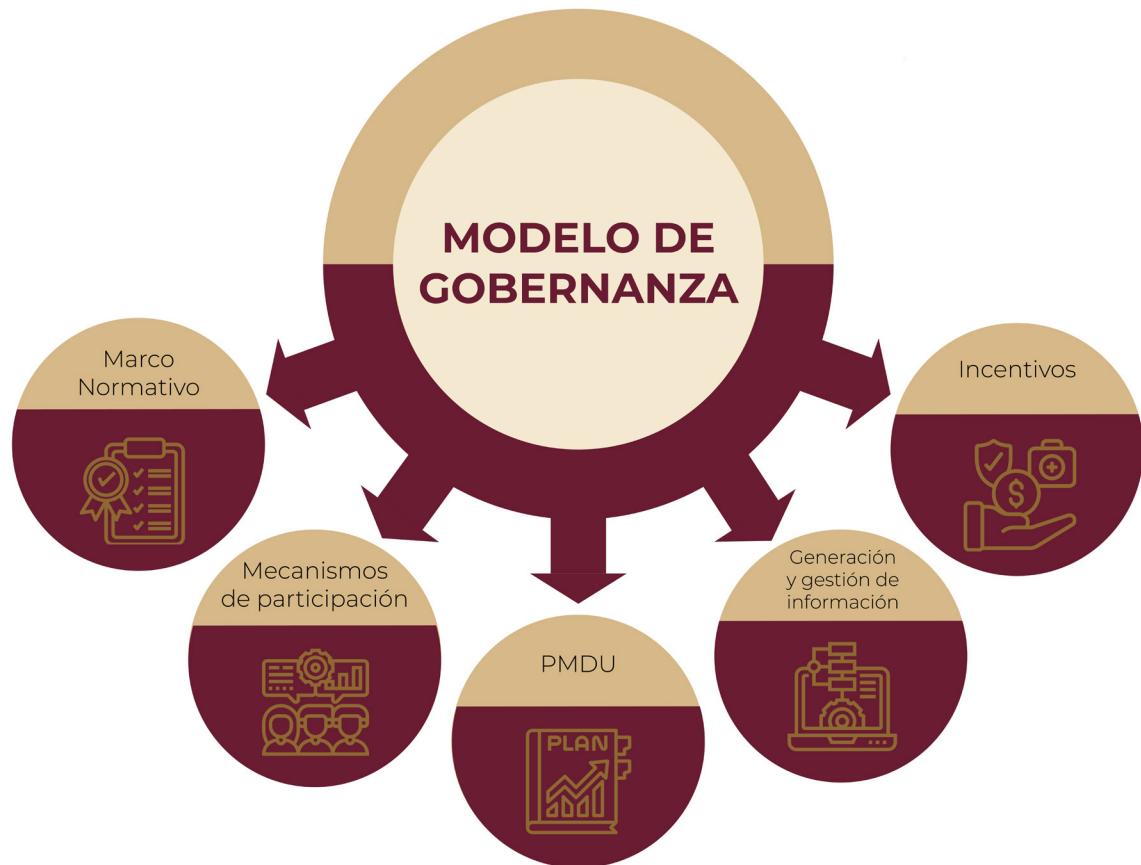
**Figura 21. Pasos para la implementación mediante el enfoque de procesos**



Fuente: Elaboración propia

La gobernanza territorial y urbana es un factor que forma parte de la implementación del PMDU, es fundamental que las entidades institucionales se consoliden a través de ésta. Si no ocurre se puede abandonar el control que se ejerce internamente, ocasionada por la falta de seguridad, derivada a su vez por las condiciones adversas de cada institución, una sucesión de encadenamientos que afectan la gobernabilidad y por ende la gobernanza. De tal forma que al no completarse la interrelación entre gobernados y gobernantes en sintonía con las funciones incumplidas, surgen organizaciones que suplen lo que la gobernanza no llega a completar.

*Figura 22. Diagrama de modelo de gobernanza del PMDU*



*Fuente: Adaptado de Novoa y Cancino, 2019.*

Adicionalmente, es recomendable identificar áreas de oportunidad en la implementación. A continuación, se enlistan algunas:

**Apropiación:** La razón más común por la que falla un PMDU es la falta de apropiación. Si las personas no tienen interés, si no perciben posibles beneficios o no existe una responsabilidad, por lo tanto no apoyarán a que este se lleve a cabo.

**Comunicación:** El PMDU no se comunica adecuadamente o no se comunica el tiempo suficiente, las personas no entienden cómo contribuyen y no participan.

**Vinculación e integración:** El PMDU se trata como algo separado, del resto de acciones o instrumentos a implementar por la administración municipal.

**PMDU simplificado y sencillo:** Los objetivos, estrategias, líneas de acción y proyectos, así como las zonificación primaria y secundaria son numerosas y complejas. El equipo técnico de elaboración del PMDU no tomó las decisiones necesarias para eliminar acciones no críticas. Los empleados no saben por dónde empezar o cómo llevar a cabo las gestiones para que lo planteado sea realizable.

**PMDU realista:** La visión, objetivos, estrategias, líneas de acción y proyectos, así como las zonificación primaria y secundaria no cuentan con la aceptación de las personas o grupos que posibiliten su implementación o no son operativas, es decir, no son realistas.

**Considerar la implementación:** La implementación no se discute en el proceso de planificación. El documento de planificación es visto como un fin en sí mismo.

**Informar progreso:** No existe un método para realizar el monitoreo y evaluación del progreso y el PMDU solo mide lo que es fácil, no lo que es importante.

Rendición de cuentas: La rendición de cuentas y la alta visibilidad ayudan a impulsar el cambio.

**Empoderamiento:** Aunque la rendición de cuentas puede proporcionar una fuerte motivación para mejorar el desempeño, los responsables de la implementación, también deben tener la autoridad, la responsabilidad y las herramientas necesarias para impactar las medidas relevantes.

**Consideración de la continuidad:** Generalmente los PMDU se trazan a 10, 20 o 30 años, pero en este diseño no se consideran los cambios administrativos municipales.

**Procesos transversales de participación:** Se utilizan herramientas de reforzamiento para la elaboración, implementación y seguimiento, desde los procesos participativos, involucrando actores de todas o la mayor cantidad de ámbitos posibles.

# Anexos

**Figura 23. Cambios en los principios generales de planeación**



Fuente: Adaptado de Novoa y Cancino, 2019.

## Cambios entre los lineamientos de 2021 y 2022

Los Lineamientos Simplificados 2022 no solo han tenido cambios en la visión o conceptualización de algunos elementos clave, también en su contenido y en su representación visual, los cuales se sintetizan en las siguientes tablas.

**Tabla 13. Cambios conceptuales de los Lineamientos Simplificados 2022 a 2023**

Temas	¿Qué se mantuvo?	¿Qué se cambió?
Planificación sensible a la edad y diversidad de género de las personas y particularidades de grupos vulnerables	Se generaron cambios	Se enfatiza otorgar prioridad a la población en condición de vulnerabilidad, desde las necesidades y particularidades diferenciadas existentes en cada territorio.
Enfoque en la elaboración del documento de planeación	Se mantiene con cambios	Enfoque en el proceso completo de planeación desde las acciones previas hasta la implementación, donde la elaboración del documento es una parte del proceso.
Enfoque en los derechos humanos	Se mantiene con cambios	Enfoque que incluye a todas las personas, particularizando herramientas por edades y grupos focales dentro de la planeación. Se puntualiza la integración de los enfoques de Derechos Humanos y Perspectiva de género, intercultural, de niñez y adolescencias, entre otras.

Temas	¿Qué se mantuvo?	¿Qué se cambió?
Enfoque en Perspectiva de Género	Se incluye y puntualiza	Se establecieron principios con Perspectiva de Género, mismos que deberán incluirse horizontal y transversalmente durante la elaboración e implementación del instrumento.
Delimitación de barrios	Se mantiene con cambios	Se diferenciaron los dos procesos de delimitación: Unidad de Análisis Barrial y la Clasificación de zonas rurales

Fuente: *Elaboración propia*

**Tabla 14. Cambios en los contenidos del documento de Lineamientos Simplificados 2022 a 2023**

Temas	¿Qué se mantuvo?	¿Qué se cambió?
Apartados que se agregan	Se mantiene con modificaciones	<p>Antecedentes del proceso de planeación que incluye los apartados de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundamentación jurídica</li> <li>• Principios del desarrollo territorial y urbano justos.</li> <li>• Importancia de la planeación</li> <li>• Proceso de formulación del PMDU</li> <li>• Importancia de la planeación urbana en el marco</li> <li>• Propósito del PMDU y consideraciones generales</li> </ul>
Principios del desarrollo territorial y urbano justos	Se mantiene con modificaciones	Fueron agregadas las definiciones de cada principio, enmarcando la importancia de mantener a las personas al centro de la planeación, desde una planificación sensible a la edad y diversidad de género de las personas y particularidades de grupos vulnerables.
Importancia de la planeación territorial	Se mantiene con modificaciones	<p>Se colocó un subapartado dentro de los antecedentes del proceso de planeación.</p> <p>Se hizo énfasis en la vulnerabilidad ante el cambio climático, la regulación de los procesos fiscales y la planeación de proyectos estratégicos desde y para las personas habitantes de los territorios señalados.</p>
Proceso de formulación de un PMDU	Se mantiene con modificaciones	<p>Actos previos se modifica por acciones previas, involucrando a una mayor cantidad de actores.</p> <p>Anteproyecto del instrumento de planeación cambia por Elaboración de anteproyecto, modificando el subapartado de Metodología por Metodología y vinculación participativa.</p>
Importancia de la planeación urbana en el marco del desarrollo territorial justo	Se mantiene con modificaciones	Se hace énfasis en la conservación del patrimonio cultural, la reducción de riesgos de desastres y en la adaptación ante el cambio climático.
Consideraciones generales para el desarrollo del PMDU	Se mantiene con modificaciones	Se puntualiza la integración de los enfoques de Derechos Humanos y Perspectiva de género, intercultural, de niñez y adolescencias, entre otras.
Etapas, contenido y desarrollo de los apartados del documento PMDU	Se mantiene con modificaciones	<p>Se dio énfasis en contenidos, productos y su desarrollo y no en apartados del documento.</p> <p>Se re clasificó el contenido dentro de cinco etapas: Fundamentación, Diagnóstico, Planeación, Gestión, Monitoreo y Evaluación</p> <p>También se replanteó la forma de presentar el contenido, enfatizando en: el objetivo, el alcance y los productos que deben tener cada una de las etapas y en cómo desarrollarlos.</p>

Temas	¿Qué se mantuvo?	¿Qué se cambió?
Fundamentación	Se mantiene con modificaciones	<p>Se puntuiza la integración de los enfoques de Derechos Humanos y Perspectiva de género, intercultural, de niñez y adolescencias, entre otras.</p> <p>Se solicita tabla comparativa entre Lineamientos y Ley Estatal correspondiente.</p> <p>Se actualizaron acuerdos, normas e instrumentos de planeación.</p>
Metodología y vinculación participativa	Se mantiene con modificaciones	<p>Se solicita cronograma de vinculación y enlaces con el gobierno local correspondiente, así como el mapeo de actores preliminar y la estrategia participativa.</p> <p>Se solicita la descripción de herramientas cualitativas utilizadas, población objetivo y concordancia con subsistemas de diagnóstico.</p> <p>Se integraron los principios con Perspectiva de Género (Movilidad equitativa, involucramiento, enfoque integrado).</p> <p>Se hace énfasis en contar con especialistas en metodologías participativas de investigación cualitativa y etnográfica.</p>
Análisis de personas	Se mantiene con modificaciones	<p>En términos de redacción se colocó con mayor precisión cuál es la finalidad y la metodología de este análisis.</p> <p>También se especificó cuál es la utilidad que tienen los resultados de este análisis para el resto de las etapas y contenidos de este documento.</p> <p>Se hace énfasis en involucrar a mujeres y expertas en género para involucrar otros grupos poblacionales.</p> <p>Se solicita integrar particularidades diferenciadas por edad, sexo, estado civil, nivel educativo, origen étnico, situación o condición física y/o mental, entre otras.</p> <p>Retomar los principios con Perspectiva de Género en las herramientas cualitativas usadas para los procesos de participación en el Análisis de las Personas con su territorio.</p> <p>Se sugieren subsistemas para realizar análisis de personas, mismos que permitirán una mejor homologación con análisis de barrios y análisis del continuo.</p> <p>Se sugieren cambios en la tabla de grupos homogéneos, integrando nuevas variables.</p>
Análisis de los barrios	Se mantiene con modificaciones	<p>Se detalló con precisión el objetivo de generar una escala de análisis al interior de los centros urbanos y otra escala de análisis que considere las zonas rurales.</p> <p>Se detalló y explicó de manera diferenciada la delimitación de las Unidades de Análisis Barrial y la Clasificación de zonas rurales.</p> <p>Se precisó en que, si el municipio cuenta con un antecedente de zonas homogéneas en escala urbana y rural, se puede retomar, a través de los polígonos de: colonias, sectores, zonas o agencias.</p> <p>En el tema de la dinámica urbano-ambiental, se incluyó la NOM-002-SEDATU de Equipamiento.</p> <p>Se puntuizó que para el análisis de la dinámica sociodemográfica y económica es necesario presentar la información desagregada por género.</p>
Análisis del continuo	Se mantiene con modificaciones	<p>Se puntuizan productos a desarrollar, como realizar el cruce de riesgos, problemáticas y necesidades de carácter urbano, rural y ambiental, obtenidos cualitativamente.</p> <p>Identificar los principales peligros y/o riesgos que se encuentren identificados en los atlas nacional, estatal y/o municipal, incluyendo los asociados al cambio climático.</p>
Síntesis	Se mantiene con modificaciones	<p>Se enfatizó en la importancia de señalar, de manera sintética, lo relacionado a los peligros o riesgos detectados y la vulnerabilidad ante el cambio climático.</p>

Temas	¿Qué se mantuvo?	¿Qué se cambió?
Zonificación primaria	Se mantiene con modificaciones	Se puntuó la necesidad de señalar como zonas no urbanizables aquellas con valor cultural y patrimonial, aquellos catalogados por el INAH y el INBA, así como los que representen apropiación cultural por pueblos originarios.
Líneas de acción y cartera de proyectos	Se mantiene con modificaciones	Se hace énfasis en incluir grupos vulnerables, considerando grupos vulnerables con gestión integral del riesgo y adaptación al cambio climático.
Gestión	Se mantiene con modificaciones	Se puntuó la integración de los enfoques de Derechos Humanos y Perspectiva de género, intercultural, de niñez y adolescencias, entre otras.
Gestión y gobernanza	Se mantiene con modificaciones	Se incluye el involucramiento de las necesidades y demandas de las personas, obtenidas en los procesos participativos.
Consulta Pública	Se mantiene con modificaciones	Se puntuó que la consulta pública, no representa la transversalidad de los procesos participativos durante la elaboración del instrumento de planeación, sin embargo es el paso final para la publicación e inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

Fuente: *Elaboración propia*

**Tabla 15. Tabla de cambios en elementos visuales del documento de Lineamientos Simplificados 2022 a 2023**

Imágenes	¿Qué se mantuvo?	¿Qué se cambió?
1.1 Principios de desarrollo territorial y urbano justo	Se mantiene la imagen	Se señala al centro “Planificación sensible a la edad y diversidad de género de las personas y particularidades de grupos vulnerables”
1.2 Proceso de formulación de un PMDU	Se mantiene la imagen	En el numeral 1. Actos previos, se cambia por “Acciones previas”
2.1 Introducción	Se mantiene la imagen	Cambio de paleta de color e iconos
2.3 Bases jurídicas y marco de planeación	Se mantiene la imagen	Cambio de paleta de color e iconos
2.4 Metodología		Cambio de propuesta conceptual señalada por herramientas cualitativas y cuantitativas
2.5 Poner en el centro a las personas	Se mantiene la imagen	Cambio de paleta de color e iconos
2.6 Ejemplo de mapa de grupos homogéneos		Cambio de propuesta conceptual para una mejor representación de localización de grupos homogéneos en el territorio
2.7 Análisis de barrios	Se mantiene la imagen	Cambio en conceptos y paleta de color
2.8 Ejemplo de mapa de delimitación para el análisis territorial de los barrios		Cambio de propuesta conceptual para una mejor representación delimitación de barrios y clasificación de zonas rurales
2.9 Diagrama NOM 002 SEDATU Clasificación de equipamiento	Diagrama de nueva creación	Elaboración de un diagrama que represente conceptualmente la aplicación de la NOM 002 SEDATU Clasificación de equipamiento
2.10 Análisis del Contínuo Municipal	Se mantiene la imagen	Cambio de paleta de color y palabras Riesgos y vulnerabilidad ante el cambio climático
2.11 Síntesis del diagnóstico	Se mantiene la imagen	Cambio de paleta de color e iconos
2.12 Objetivos	Se mantiene la imagen	Cambio de paleta de color e iconos

Imágenes	¿Qué se mantuvo?	¿Qué se cambió?
2.14 Estrategias		Cambio de paleta de color y palabras e iconos "Define personas beneficiadas"
2.15 Zonificación	Se mantiene la imagen	Cambio de paleta de color e iconos
2.16 Acciones y proyectos	Se mantiene la imagen	Cambio de paleta de color e iconos
2.17 Instrumentos	Se mantiene la imagen	Cambio de paleta de color e iconos
2.18 Gestión y gobernanza		Cambio de paleta de color y palabras "4: Mapear grupos de influencia e interacción con actores sociales. 5: Determinar el rol de los actores sociales. 8: Seccionar actores clave para lograr los objetivos y las estrategias planteadas."
2.19 Monitoreo	Se mantiene la imagen	Cambio de paleta de color e iconos
3.1 Consulta pública		Cambio de paleta de color y palabras "1. Realizar convocatoria 2. Presentación de resultados 3. Integración de observaciones ciudadanas 4. Entrega de documento final"
3.2 Pasos para la implementación mediante el enfoque de procesos		Cambio de paleta de color y palabras
3.3 Diagrama del modelo de gobernanza del PMDU		Cambio de paleta de color y palabras
A.01 Principios del desarrollo territorial y urbano justos		Cambio de paleta de color y palabras Se puntuiza la integración de los enfoques de Derechos Humanos y Perspectiva de género, intercultural, de niñez y adolescencias, entre otras.

Fuente: *Elaboración propia*

# Bibliografía

## Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial de la Sedatu

ESTRATEGIA  
NACIONAL DE  
ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL  
Versión ejecutiva

**Autor**

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

**Fecha de publicación**

09 de abril de 2021



## Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020 . 2024

**Autor**

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

**Fecha de publicación**

25 de junio de 2020



## Programa Nacional de Vivienda 2021 2024

**Autor**

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

**Fecha de publicación**

04 de junio de 2021



## Política Nacional de Suelo

**Autor**

Instituto Nacional del Suelo Sustentable

**Fecha de publicación**

10 de agosto de 2020



## Trazando territorios Ruta para la planeación y ordenamiento territorial sostenible

**Autor**

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

**Fecha de publicación**

26 de octubre de 2021



## Somos ciudades. Alineando la planeación a la Agenda Global de Desarrollo

**Autor**

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

**Fecha de publicación**

09 de septiembre de 2020



## Manual de calles: diseño vial para ciudades mexicanas

**Autor**

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

**Fecha de publicación**

03 de diciembre de 2019



## LINEAMIENTOS DE DISEÑO Y PLANIFICACIÓN URBANA Criterios para el desarrollo sostenible del Sureste de México

**Autor**

ONU Habitat y FONATUR

**Fecha de publicación**

24 de agosto, 2021



**GOBIERNO DE  
MÉXICO**

**DESARROLLO TERRITORIAL**

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO