

TRAZANDO TERRITORIOS:

RUTA PARA LA PLANEACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL SOSTENIBLE



Por encargo de:
Ministerio Federal
de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza
& Seguridad Nuclear
de la República Federal de Alemania



GOBIERNO DE
MÉXICO

DESARROLLO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

TRAZANDO TERRITORIOS

RUTA PARA LA PLANEACIÓN
Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL SOSTENIBLE

TRAZANDO TERRITORIOS

RUTA PARA LA PLANEACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL SOSTENIBLE

La presente compilación se realizó en el marco del LAV Fortalecimiento de Capacidades para el Desarrollo Urbano Ordenado y Sostenible, iniciativa en la que confluyen la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Cities Alliance, la Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable (GIZ-por sus siglas en alemán) GmbH en México; ONU-Habitat y la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación, AC. Esta publicación fue financiada en el marco de cooperación técnica entre la Sedatu y el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección a la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMU) de Alemania, a través del Programa Protección del Clima en la Política Urbana de México (CiClim).

Primera edición 2021.

Elaborado en México.

Coordinación institucional

SEDATU

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

Daniel Octavio Fajardo Ortiz,
Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda

Oscar Javier Garduño,
Titular de la Unidad de Planeación y Desarrollo Institucional

Álvaro Lomelí Covarrubias, *Director General de Coordinación Metropolitana*

Melina Castro, *Directora General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda*

Martha Laura Peña Ordoñez,
Directora de Vinculación y Producción de Conocimiento

Diana Esmeralda Quiroz Benítez,
Directora de Políticas Públicas de la Unidad de Planeación y Desarrollo Institucional

Beatriz Corina Mingüer Cestelos,
Directora de Vinculación Metropolitana Sur

Cities Alliance

Ana Claudia Rossbach,
Gerente Regional para América Latina y el Caribe

Héctor Becerril,
Investigador en Planeación del Desarrollo

Patricia Gryciuk,
Especialista en Planeación Urbana

Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable-GIZ GmbH en México

Marita Brömmelmeier,
Directora Residente

Dennis Quennet,
Director de proyectos Ciudades Sustentables y Transporte, GIZ

Guadalupe Wallace,
Coordinadora Ejecutiva del Programa Protección al Clima en la Política Urbana de México CiClim

Gerardo González,
Asesor Técnico del Programa Protección al Clima en la Política Urbana de México CiClim

ONU-Habitat

Elkin Velásquez Monsalve,
Representante Regional de ONU-Habitat para América Latina y el Caribe y Director A.I. para México y Cuba

Eugenia De Grazia,
Oficial de Programa, ONU-Habitat, Oficina para México y Cuba

Elisa Meza,
Analista de Programa y Proyectos, ONU-Habitat, Oficina para México y Cuba

Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación, AC.

Luis Lara,
Presidente

Revisión de contenidos

Martha Peña (SEDATU)
Gerardo González (GIZ)
Ana Claudia Rossbach (Cities Alliance)
Héctor Becerril (Cities Alliance)
Patricia Gryciuk, (Cities Alliance)
Eugenia de Grazia, (ONU-Habitat)
Elisa Meza (ONU-Habitat)
Beatriz Mingüer (SEDATU)
María Guadalupe Martínez (SEDATU)
Abraham Nuñez (SEDATU)
Marco García (GIZ)

Sistematización y desarrollo de contenido

Dairee Ramírez
Sofía Barrera (Asistencia)

Ilustraciones y Diseño editorial

Daniel Meza
Nieves Dánae

Agradecimientos especiales

Agradecemos a quienes fueron partícipes de las reflexiones del LAV; especialmente a la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación, AC. (AMIMP), Metropoli Laguna, TECHO, IMPLAN León e IMPLAN Tuxtla por compartir sus experiencias para ser integradas en esta publicación.

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.

Forma de citar

SEDATU (2021). Trazando Territorios. Ruta para la Planeación y Ordenamiento Territorial Sostenible. México.



ÍNDICE

PRÓLOGO	5
INTRODUCCIÓN	6
I. AGENDAS GLOBALES Y PLANEACIÓN EN MÉXICO	8
Tendencias regionales en la planeación y gobernanza (CITIES ALLIANCE)	16
II. TERRITORIO Y PLANEACIÓN	17
1. Importancia de la planeación	18
2. Mapa de desafíos y soluciones	22
Una planeación urbana basada en la naturaleza, el territorio y el clima (Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable - GIZ)	28
3. Experiencias	29
III. PRINCIPIOS PARA UNA PLANEACIÓN SOSTENIBLE Y HOJA DE RUTA	46
1. Principios	47
2. Hoja de ruta	52
Participación comunitaria en la planificación para el ejercicio del derecho a la ciudad (ONU-HABITAT)	59
3. Test diagnóstico	61
EPÍLOGO	71

PRÓLOGO

UNA BUENA ESTRATEGIA DE PLANIFICACIÓN URBANA exige un marco normativo integral, capaz de generar sinergia entre los sectores público, privado y la sociedad civil. La ciudad no es un sitio fijo ni un sistema estable, sino un espacio en construcción y crecimiento permanente. Es un quehacer comunitario, de participación constante y mantenimiento frecuente, fundado en vías claras de comunicación.

En ese sentido, la creación de ciudad en nuestro contexto actual sigue un modelo de desarrollo urbano basado en respuestas eficaces a demandas sociales. La tarea de los gobiernos, y en especial de los gobiernos locales, comienza sobre el territorio, forjando relaciones personales y tratos directos con las personas más necesitadas. Estos lazos comienzan desde el hogar, núcleo de los valores familiares y el desarrollo personal, donde identificamos y atendemos las primeras necesidades de la población. Buscamos activar una planificación más estratégica y resolutoria desde el comienzo, con visión de largo plazo, que aborde cada dimensión del conflicto con planes inteligentes, económicamente viables y sostenibles, puestos en práctica por equipos capacitados, al servicio de la gente y el cumplimiento de sus derechos.

Convertir el espacio público y doméstico en un motor del desarrollo es una labor transversal. Necesitamos institucionalizar la cooperación para poder completar la cadena que convierte las demandas de la población en política pública, con atribuciones y responsabilidades claras para cada parte, donde el trabajo diario se alinea con una visión compartida de futuro. Es por eso que la planeación y fortalecimiento de las capacidades locales —desde la vivienda y el barrio hasta el liderazgo comunitario y los gobiernos municipales— es el puente para la transformación de nuestras ciudades.

En estas páginas se ofrecen diversas herramientas para una planificación urbana sustentable e incluyente, explorando instrumentos de ordenamiento territorial con objetivos y rutas de acción claramente pautados. También se sugiere un análisis de los criterios para una visión integral del territorio, donde la vocación social de los gobiernos locales es la base de la agenda nacional y los compromisos globales. Además, se ofrece información práctica para cumplir con los principios fundamentales de planeación integral en las ciudades, con perspectiva de gobernanza, sustentabilidad económica y ambiental, justicia social, de género y derechos humanos.

Todos los textos que aquí se incluyen forman parte de un esfuerzo por unificar la visión de desarrollo sobre el territorio; por identificar las áreas de oportunidad, aprender de la experiencia internacional y fortalecernos repitiendo los aciertos. Estoy seguro de que resultará un recurso valioso para el proyecto de transformación que atraviesan las ciudades mexicanas, mejorando a cada paso la vida de las y los mexicanos.

Román Meyer Falcón

Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano / Gobierno de México



INTRODUCCIÓN

En los últimos 25 años las ciudades han crecido aceleradamente, incluso para 2050 es probable que 7 de cada 10 personas vivan en espacios urbanos¹. Dicho de otra manera, las ciudades se están convirtiendo en los principales ecosistemas de la vida humana, lo cual trae consigo la transformación de paisajes urbanos mediante procesos sociales, económicos y ecológicos². En México esto ya es una realidad, puesto que, según el Censo de Población y Vivienda 2020, el 79% de la población habita espacios urbanos.

Lo anterior ha puesto a la planeación urbana y el ordenamiento territorial como ejes articuladores de múltiples acciones públicas para atender tanto las problemáticas presentes a corto y mediano plazo, como los retos futuros. Particularmente es urgente atender las desigualdades económicas y sociales que prevalecen, así como crear estrategias a largo plazo para un desarrollo que sea socialmente inclusivo, económicamente justo y ambientalmente sostenible. Si bien ha habido un avance considerable, tanto en marcos legales y regulatorios como en política pública, para fomentar y favorecer la planeación a escala local, estatal y nacional; sigue siendo un desafío guiar el desarrollo urbano, el cual por mucho tiempo fue dejado a la suerte de intereses privados desarticulados y sin una visión colectiva.

Tomando en cuenta lo anterior, *Trazando territorios* es un documento que busca visibilizar la importancia de la planeación como elemento esencial para alcanzar un ordenamiento territorial que contribuya a garantizar el derecho a la ciudad de todas las personas y reduzca los impactos ambientales de la vida urbana. También, con la finalidad de fortalecer la planeación local, presenta una hoja de ruta para una planeación sostenible que contemple el territorio desde una perspectiva integral y la participación de diferentes actores.

El material que aquí se presenta ha tomado como base los marcos normativos y de política existentes, así como los diálogos realizados en el contexto del LAV Desarrollo Urbano Ordenado y Capacidades Instaladas para un Desarrollo Sostenible, iniciativa en la que confluyen la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Cities Alliance, la Coope-

1 Banco Mundial (2020). "Desarrollo Urbano". Consultado el 5 de octubre de 2021 en <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>

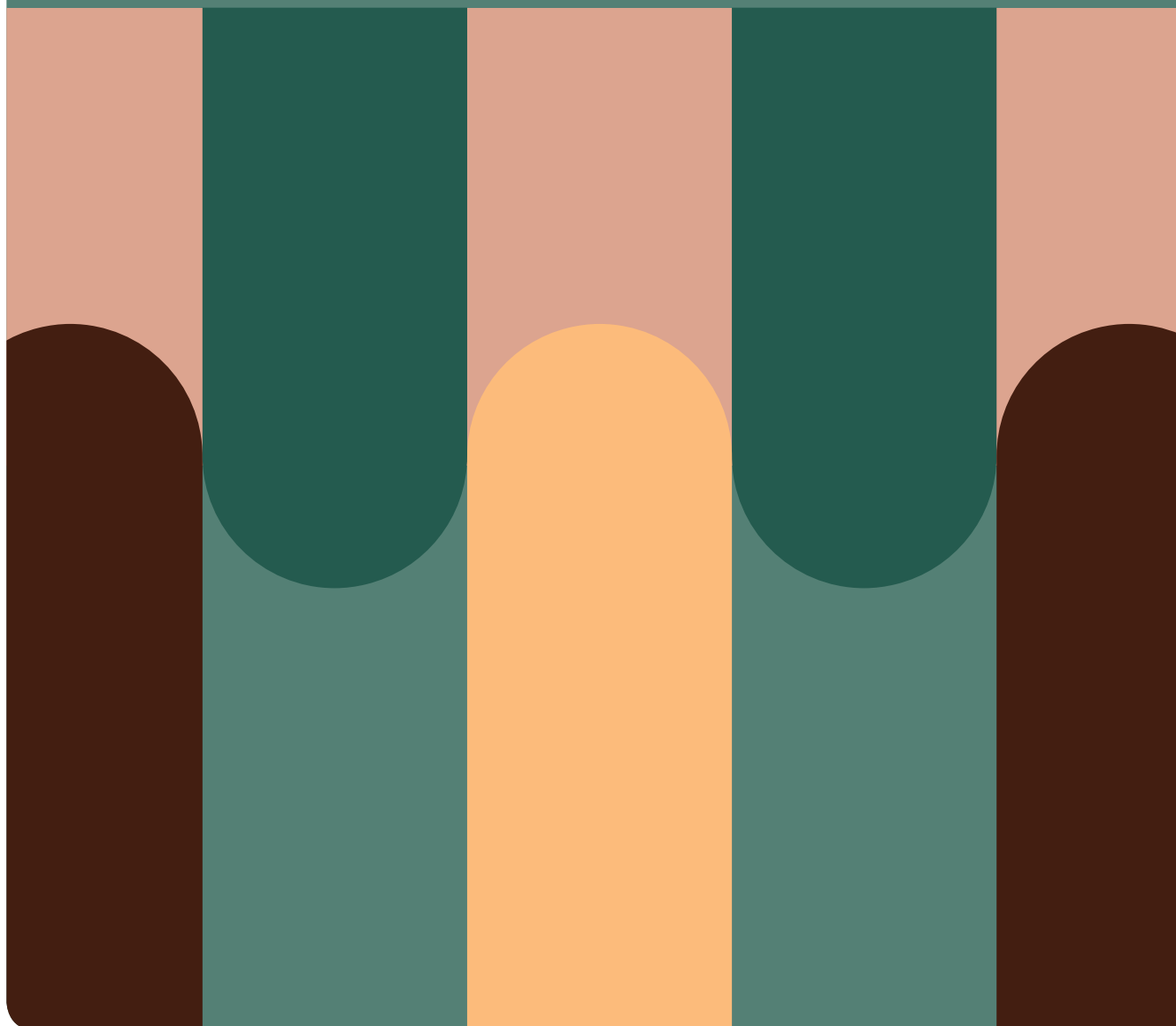
2 Angeoletto, Fabio, et. al. (2015) "Ecología Urbana. La ciencia interdisciplinaria del Planeta Ciudad". *Desenvolvimento em Questão*, vol. 13, núm. 32, octubre-diciembre, 2015, pp. 6-20 Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul Ijuí, Brasil. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/752/75241745002.pdf>

ración Alemana al Desarrollo Sustentable (GIZ-por sus siglas en alemán) GmbH en México; el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) y la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación, AC.

¿Qué encontrarás en este documento?

1. En el primer apartado, se expone un breve recorrido por las agendas globales y el marco normativo mexicano.
2. El segundo apartado parte de un planteamiento de la importancia del territorio y su planeación, tomando en cuenta la escala local, una visión integral, la participación de la sociedad y el rol de los institutos de planeación. Posteriormente se presenta un mapa de desafíos y líneas de acción, en cuanto al abordaje y los procesos de planeación, y la gestión urbana. Aquí también encontrarás la documentación de cuatro casos que están contribuyendo a una planeación integral y un desarrollo sostenible.
3. En el tercer apartado se presenta una propuesta de principios y hoja de ruta para lograr una planeación sostenible. Además al final encontrarás un test de diagnóstico que permite identificar criterios para alcanzar los principios.

I. AGENDAS GLOBALES Y PLANEACIÓN EN MÉXICO



LA FORMA ACELERADA DE URBANIZACIÓN que ha conllevado el crecimiento de las ciudades, especialmente en los países en desarrollo, ha estado ligada a procesos intensos de industrialización y a un desarrollo urbano con carencias de gestión territorial integral, lo cual ha derivado en diversas problemáticas que atentan contra la calidad de vida de las personas y el equilibrio ambiental. Algunas de ellas son el incremento de la exclusión y desigualdad urbana, la cual es visible en la segmentación, la creación de barrios privados y barrios marginales, y la privatización del espacio público; la contaminación de los ecosistemas; la inseguridad; la falta de provisión de vivienda adecuada y servicios de calidad para todas las personas; la escasez de alternativas sostenibles de movilidad, la exposición de población en condiciones de vulnerabilidad ante riesgos diversos; entre otros.

De igual manera, las ciudades no se encuentran exentas de los retos y problemáticas globales, como lo es el cambio climático y sus impactos. El cual, además de las inclemencias climáticas, tiene repercusiones sobre la infraestructura física; impactos económicos en sectores como el comercio, el turismo o industrias diversas; la intensificación en la pérdida y degradación de ecosistemas; desastres y riesgos que afectan la vida urbana; vulnerabilidad de la salud de las personas; y desplazamientos y migraciones forzadas³. A lo anterior se ha sumado la crisis sanitaria y socioeconómica derivada del brote de la pandemia por la enfermedad Covid-19, misma que a partir del año 2020 ha intensificado los retos en el quehacer municipal y territorial, y ha evidenciado la necesidad de transitar a ciudades más sustentables y resilientes⁴, lo cual conlleva la preparación de los municipios para prever y prevenir los riesgos desde un enfoque multidimensional⁵.

Todos estos retos de importancia global tienen repercusiones locales que deben ser atendidas, en vías de garantizar ciudades sustentables, inclusivas y seguras para todas las personas. Asimismo, desde la escala local es posible implementar acciones que contribuyan tanto con la mitigación y adaptación del cambio climático, como con la mejora de la calidad de vida de las personas. Para ello, las agendas globales de desarrollo, incluyendo la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a través de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana, el Acuerdo de París para el Cambio Climático o el Marco de

3 ONU-Habitat (2011). Las ciudades y el cambio climático: orientaciones para políticas. Informe mundial sobre asentamiento humanos 2011. Río de Janeiro.

4 ONU-Habitat (2020) Guía Metodológica de Recuperación Socioeconómica Municipal en contexto de COVID-19. Disponible en: <https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Guia-Covid.pdf>

5 ONU-Habitat (2019) Guía metodológica. Estrategia Municipal de Gestión Integral de Riesgos de Desastres. Disponible en: <https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Cu%C3%ADa-Metodo%C3%B3gica-EMGIRDE.pdf>



Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres, entre otras, se han abocado a establecer acuerdos clave para promover la sostenibilidad, ambiental y socioeconómica y garantizar que nadie, ni ningún lugar se quede atrás. Estos compromisos, han sido asumidos por los gobiernos nacionales -incluyendo México- mismos que en su responsabilidad de orientadores han establecido estrategias y leyes con el objetivo de guiar y legitimar las acciones en territorio respecto a las necesidades nacionales y en sintonía con los compromisos asumidos por cada país a nivel global. No obstante lo anterior, todas las agendas globales, tienen una dimensión local que se relaciona directamente con las particularidades del territorio y las necesidades concretas de las personas en su vida cotidiana, por lo tanto, su materialización requiere realizar esfuerzos en ciudades y asentamientos humanos de todos los tamaños, lo cual sólo será posible con la participación activa de todos los actores del territorio, incluyendo los distintos niveles de gobierno, sociedad civil, academia, sector privado y comunidad.

Bajo tal contexto, la planeación urbana y el ordenamiento territorial son elementos fundamentales para repensar, reorganizar y mejorar las ciudades y asentamientos humanos para así contribuir al logro de las agendas globales desde lo local. En las últimas décadas, se ha hecho un esfuerzo en México por desarrollar marcos legales y herramientas de planeación del desarrollo urbano y regional, entendiendo que estos contribuyen a garantizar los derechos de las personas y establecer dinámicas sostenibles con la naturaleza.

Agendas globales

Las agendas globales de desarrollo abordan desafíos ante los cuales es necesario establecer acuerdos entre múltiples actores y programas concretos para hacerles frente. Particularmente, el desarrollo sostenible ha sido una de las inquietudes principales, tras comprender que en el mundo prevalecen intensas desigualdades económicas y sociales y que el modelo de desarrollo hasta ahora propuesto es insostenible para los ecosistemas. Muestra de lo último es que las actividades humanas han alterado cerca del 75% de la superficie terrestre⁶, que en los últimos cincuenta años el uso de combustibles fósiles ha liberado suficiente cantidad de gases para afectar el clima mundial⁷ y que las ciudades del mundo ocupan solo el 3% de la superficie de la tierra pero representan más del 60% del consumo de energía⁸.

Pero al mismo tiempo, las agendas globales representan aspiraciones compartidas y comunes entre todos los países, para un mejor futuro donde todas las personas y las generaciones actuales y futuras tengan las mismas oportunidades y se garantice el ejercicio de sus derechos. La acción en pro de un desarrollo sostenible ha tomado su forma más reciente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁹, la cual plantea 17 objetivos (ODS) con 169 metas que orientan los programas mundiales de desarrollo, así como las acciones de los diferentes Estados para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar la vida de las personas. El ODS rector para lo concerniente al desarrollo urbano sostenible, planeación urbana y el ordenamiento territorial es el número 11: Ciudades y comunidades sostenibles, el cual promueve la construcción de entornos equitativos, seguros, incluyentes y sostenibles, a través de la planificación y gestión participativa de los componentes de vivienda adecuada, servicios básicos, movilidad, transporte, espacios públicos, medioambiente, desarrollo económico, vinculación con entornos rurales, gestión de riesgos de desastres, entre otros.

Sin embargo, el desarrollo urbano sostenible, tiene una relación directa con el logro de los 17 ODS, ya que cuando las ciudades y asentamientos humanos son correctamente gestionados, permiten abordar cuestiones relacionadas con la pobreza, la exclusión social y la desigualdad espacial, la prosperidad compartida, el clima y el medio ambiente, así como diversas formas de crisis. Asimismo, la planeación urbana y el ordenamiento territorial, pueden tener un impacto catalizador positivo en el desarrollo y ofrecer mejores condiciones de vida, especialmente a las poblaciones en mayores condiciones de vulnerabilidad. Esta dimensión urbana y territorial de los 17 ODS, ha tenido un seguimiento y se ha profundizado ampliamente a través de la Nueva Agenda Urbana¹⁰ (NAU) derivada de la Conferencia Habitat III celebrada en Quito en 2016, en la que los países se han comprometido a una planificación y gestión del desarrollo espacial urbano integral, incluyendo la mejora de barrios marginales y la construcción de espacios públicos de calidad; así como la integración

6 Criado, M. (2018) "Antropoceno, la era en la que destruimos el planeta". Consultado el 5 de octubre de 2021 en https://elpais.com/elpais/2018/05/25/ciencia/1527257820_374244.html

7 Organización Mundial de la Salud (2018). 10 Datos sobre el cambio climático. Consultado en: https://www.who.int/features/factfiles/climate_change/facts/es/

8 Naciones Unidas (2015). Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras y sostenibles. Consultado en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

9 Naciones Unidas. Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible. Consultado en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

10 ONU-Habitat (2017) Nueva Agenda Urbana. Disponible en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>

de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, de manera que el diseño de servicios, infraestructura, edificios y espacios estén basados en la resiliencia y la eficacia desde el punto de vista climático y soluciones a la naturaleza (101). La NAU también reconoce cuatro factores fundamentales para impulsar el cambio: 1. El diseño e implementación de políticas urbanas nacionales y subnacionales; 2. El fortalecimiento de mecanismos de gobernanza y cooperación; 3. La reactivación de la planificación y el diseño urbano y territorial y 4. Los marcos e instrumentos de financiamiento.

Por otra parte, aunque la atención al cambio climático se encuentra presente en ambas agendas, también tiene su propia historia desde 1992 con el establecimiento de la Convención Marco Climático de las Naciones Unidas. De ella han derivado acuerdos como el Protocolo de Kioto en 1997 y el Acuerdo de París en 2016; ambos con la intención de sumar compromisos para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y así mantener el calentamiento global por debajo de los 2 grados centígrados, siendo 1.5 °C lo ideal para reducir considerablemente los riesgos. Para ello cada país firmante se ha comprometido a determinadas contribuciones determinadas a nivel nacional, a establecer medidas tanto de mitigación como de adaptación al cambio climático y sentar estrategias de desarrollo a largo plazo con bajas emisiones.

Una mirada al marco normativo y los instrumentos de planeación en México

Si bien desde la promulgación de la Constitución Mexicana de 1917 se presentan indicios sobre la regulación de propiedad de las tierras y de las aguas del país, el inicio formal de la planeación urbana en México puede ser considerada en la década de los años setenta. El contexto de transformación a un país predominantemente urbano, el fuerte movimiento de migración y la proliferación de los asentamientos humanos, implicó grandes retos para el gobierno federal y los gobiernos locales. Es así como en esta década se presentan esfuerzos para crear bases legales como la Ley General de Asentamientos Humanos (1976) y la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (1971). A ello también se sumó la creación en 1972 del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y en 1974 el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE). Posteriormente una de las transformaciones legales que mayor impacto ha tenido en los temas de urbanización fue la reforma al régimen de propiedad social del suelo en 1992, que incluyó reformas al artículo 27 de la Constitución y la expedición de la Ley Agraria.

En 2013, se creó la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), con lo cual se elevaron a rango de Secretaría de Estado los aspectos relacionados con la planeación y administración del territorio. Posteriormente en 2016 se estableció la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano- LGAHOTDU (2016) que sustituyó a la promulgada en 1976, la cual reconoce el derecho a la ciudad como un principio rector de la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, para lo cual es de suma importancia el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento urbano y servicios básicos (artículo 4, fracción I). Además estipula que las políticas públicas de desarrollo y planeación deberán observar diversos principios entre los que se encuentran la equidad e inclusión, protección y progresividad del espacio público, la resiliencia, sustentabilidad ambiental, accesibilidad universal y movilidad (artículo 4 y 5).

Los principios anteriormente mencionados se alinean con los objetivos de las agendas globales y se fortalecen con lo estipulado en otras leyes, tales como la Ley General de Cambio Climático y sus estrategias y planes; la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. Asimismo, una de las más recientes reformas con efecto en la planeación y en el territorio fue en 2020, ya que se incorporó el derecho de toda persona a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad a nivel constitucional.

INSTRUMENTOS PARA LA GOBERNANZA TERRITORIAL

SEDATU (2021) Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial de la SEDATU 2020-2040.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos			
Marco internacional Nueva Agenda Urbana / Agenda 2030 (ODS) / Acuerdo de París / Acuerdo 169 OIT / Ramsar / Marco Sendai			
	Ordenamiento de los asentamientos humanos	Aprovechamiento de los recursos naturales	Conservación y restauración del medioambiente y patrimonio
FEDERAL	Ley general de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano		
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ley federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricos ■ Ley general de equilibrio ecológico y la protección al medioambiente ■ Ley general de desarrollo forestal sustentable ■ Ley general del cambio climático 		
	Ley de Aguas Nacionales		
ESTATAL	Ley Agraria y su reglamento		
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano ■ Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial ■ Programa Nacional de Vivienda ■ Política Nacional de Suelo ■ Programas de ordenamiento de zonas metropolitanas 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ley Federal de Competencia Económica ■ Ley de hidrocarburos y otras del sector energético ■ Programas sectoriales para el desarrollo económico, turístico, agropecuario, pesquero, entre otros. ■ Leyes sectoriales para el aprovechamiento de los recursos naturales (agua, bosques) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Programa de ordenamiento Ecológico General del Territorio ■ Programas Marinos de Ordenamiento Ecológico ■ Áreas Naturales Protegidas ■ Evaluación de Impacto ambiental
	Leyes, códigos y programas estatales de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, vivienda, registrales, catastrales y otros más sectoriales		Programas sectoriales para el desarrollo económico
MUNICIPAL	Leyes y programas estatales de desarrollo económico, turístico, agropecuario, entre otros.		
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bandos, reglamentos y programas municipales de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial de alcaldías ■ Programas parciales, sectoriales, esquemas de planificación simplificada y centros de servicios rurales 	Programas sectoriales municipales	Programas locales de Ordenamiento Ecológico

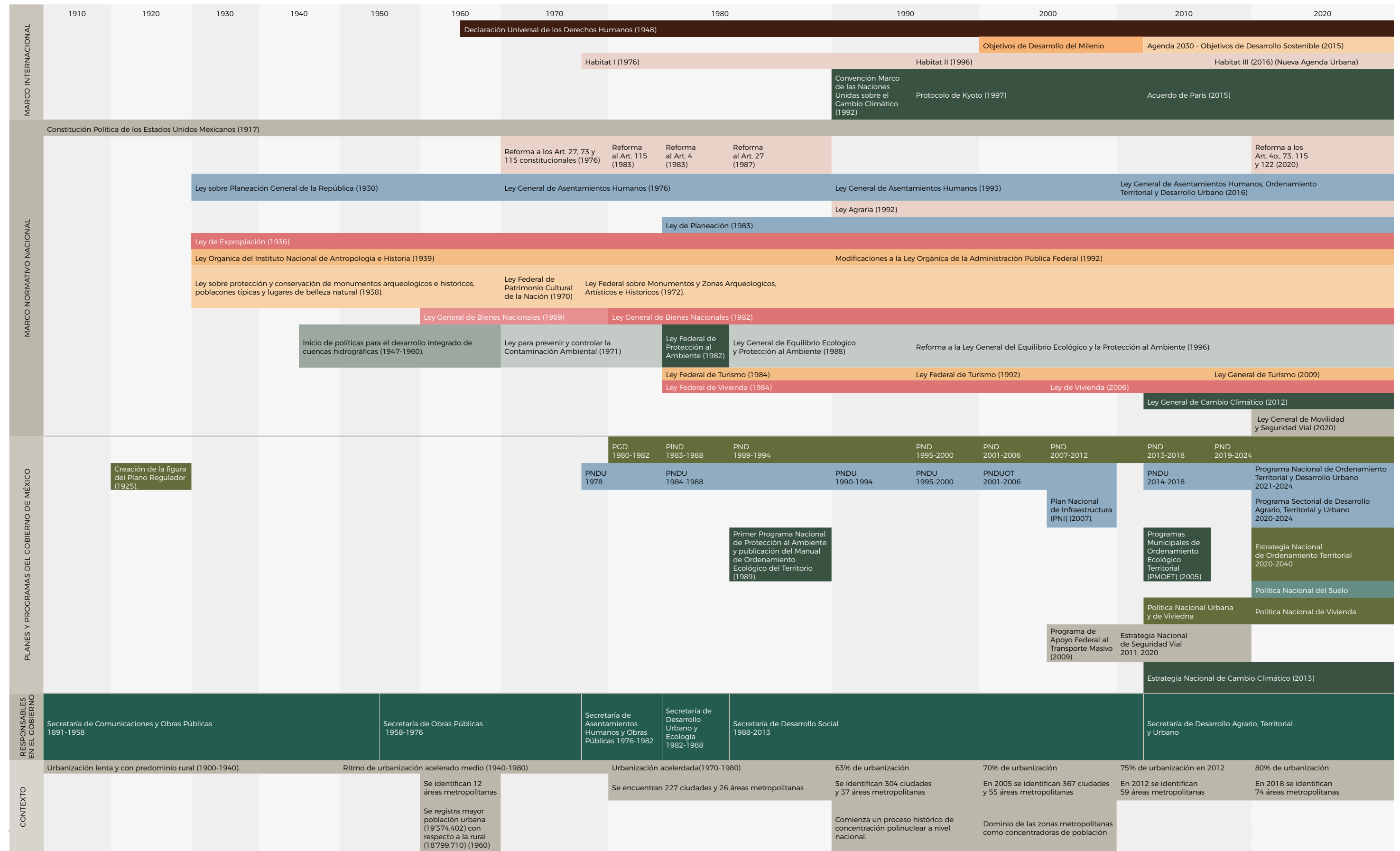
A partir de la LGAHOTDU se ha logrado incluir acciones coordinadas entre los órdenes de gobierno para la consolidación de un territorio ordenado e incluyente. También, se ha mostrado voluntad para fortalecer la planeación local, ello ha sido visible en la reciente reforma de junio 2021 a las disposiciones de la LGAHOTDU, con las cuales se establece la necesidad de que los institutos de planeación sean consolidados como Organismo Públicos Descentralizados (OPD) con autonomía financiera. Lo anterior con el objetivo de permitir procesos de planeación urbana en los cuales los intereses particulares queden supeditados al bien común.

En concordancia con la LGAHOTDU el Gobierno Federal ha creado instrumentos de política pública en colaboración con gobiernos locales, agencias de cooperación internacional y sociedad civil, para impulsar la planeación urbana. Estos esfuerzos muestran el interés por retomar la rectoría de la planeación del territorio para el desarrollo sostenible de las ciudades y comunidades. Algunos ejemplos son la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, la Política Nacional de Suelo, el Programa Nacional de Vivienda, el Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial, el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, entre otros.



>
Foto:
GIZ 2020

LÍNEA DE TIEMPO



TENDENCIAS REGIONALES EN LA PLANEACIÓN Y GOBERNANZA

Desde hace décadas se ha reconocido la importancia de los marcos legales y las políticas públicas de planeación urbana y vivienda como elementos cardinales para orientar los procesos de urbanización y enfrentar sus desafíos, incluyendo la persistencia de asentamientos precarios y el limitado acceso a oferta de tierra urbanizada bien localizada para la construcción de vivienda social. Más recientemente, la Nueva Agenda Urbana promueve tanto los marcos legales y de política públicas como los mecanismos de gobernanza y cooperación como factores impulsores de cambios fundamentales. Asimismo, promueve la colaboración entre los gobiernos nacionales, subnacionales y sociedad civil para transitar hacia un desarrollo urbano eficaz, inclusivo y sostenible, subrayando la importancia de fortalecer las capacidades de los actores subnacionales y locales, y de instituir patrones de gobernanza locales y metropolitanos inclusivos.

En América Latina y el Caribe, un número importante de países ha avanzado en el desarrollo de marcos legales nacionales y locales así como de políticas urbanas.¹¹ Como ejemplos se pueden mencionar el caso de Colombia con la Ley Nacional n°388 en los años noventa, Brasil con la promulgación del Estatuto de las Ciudades en 2001 y la creación del Ministerio de las Ciudades en 2003, y de México con la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) en 2013 y la

aprobación de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en 2016.¹²

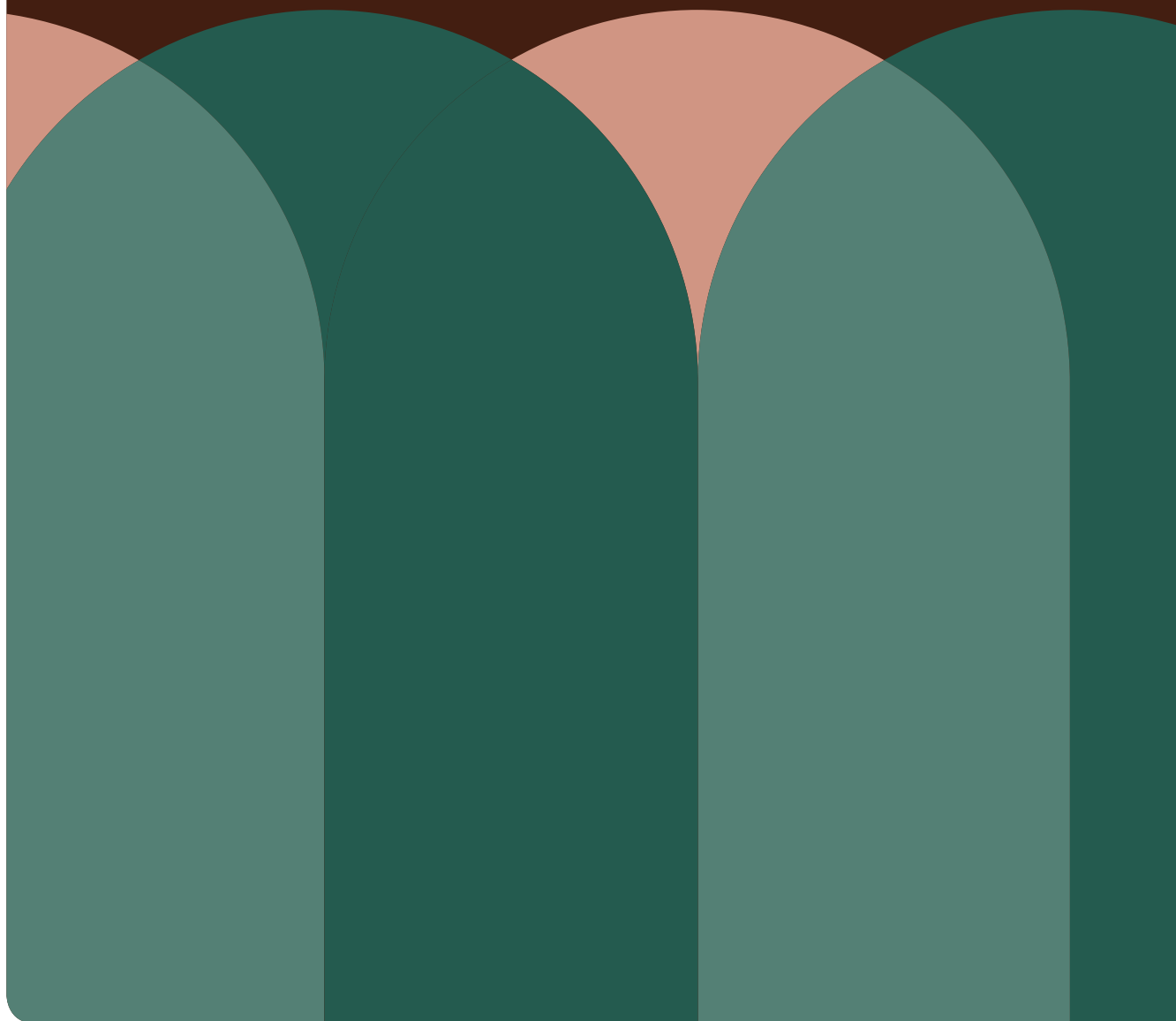
A partir del abanico de experiencias en la región emergen cuatro tendencias para seguir consolidando patrones de gobernanza participativos y marcos legales y de política pública. Primero, reconocimiento de la función social de la propiedad y de los derechos a la vivienda y a la ciudad y la importancia de estar incorporados en los marcos constitucionales para que orienten y sostengan marcos nacionales y las políticas de planeación urbana y vivienda. Segundo, instauración de mecanismos efectivos de gobernanza y participación como base para una gestión democrática e inclusiva de los territorios y en los procesos de política. Tercero, abandono de los abordajes sectoriales y transición hacia alternativas integrales y territorializadas que aborden de manera relacional los desafíos actuales, incluyendo déficits habitacionales, gestión del suelo, cambio climático, desigualdades y asentamientos precarios. Por último, entender los potenciales y fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales para concretar los marcos legales y políticas públicas nacionales en el territorio.

Actualmente, los desafíos de la urbanización se han agravado a causa de la pandemia por Covid-19, la cual ha sido predominantemente urbana y ha impactado de manera particular a las personas viviendo en asentamientos precarios e informales debido a condiciones de hacinamiento, carencias de servicios y equipamientos públicos y escaso acceso a los beneficios que proporcionan las ciudades, menguando la calidad de vida de las personas que ahí residen. Por ello, hoy más que nunca se precisa seguir consolidando patrones de gobernanza participativa y multinivel; y marcos legales y de política que contribuyan a transitar hacia ciudades justas, inclusivas y sostenibles.

11 Rossbach, A., & Montandon, D. (Eds.). (2017). Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia. Cities Alliance. http://ie.u.unal.edu.co/images/Leyes_nacionales_de_ordenamiento_territorial_en_Latinoamerica_y_el_Caribe.pdf

12 UHPH. (2021). Informe del Estado del Arte de Vivienda y Hábitat Urbano en América Latina y el Caribe. <https://www.uhph.org/en/node/354>

II. TERRITORIO Y PLANEACIÓN



II.1 Importancia de la planeación

Es sabido que México es un país predominantemente urbano. En 2018 se identificaron para el Sistema Urbano Nacional¹³ 401 ciudades, de las cuales 74 son áreas metropolitanas, 132 conurbaciones y 195 centros urbanos. De igual manera los resultados del censo 2020 (INEGI) han permitido determinar que cerca de la mitad de la población nacional habita en ciudades de 100 mil habitantes o más.

El alto porcentaje de población urbana en el país representa el cierre de un ciclo de urbanización caracterizado por la migración urbano-rural, e indica la necesidad de poner atención a la problemática de las desigualdades que prevalecen al interior de las ciudades y las reivindicaciones de derechos a la ciudad¹⁴; así como gestionar a las ciudades, especialmente las medianas y pequeñas, para ir hacia un crecimiento y expansión ordenada que promueva la justicia social y ambiental, puesto que son éstas las que concentran y concentrarán el mayor crecimiento poblacional. Ante tal crecimiento, una de los retos más apremiantes es garantizar el derecho a una vivienda adecuada, lo que deriva en la atención de los asentamientos precarios, tanto de vivienda social como informales, así como una estrategia adecuada de gestión sostenible de la vivienda, ya sea para su producción o renta.¹⁵

El territorio

El territorio es una condición para el desarrollo de la vida humana, pero no solamente es un elemento físico con características dadas, sino que también es una construcción continua de relaciones históricas, sociales, culturales, económicas y políticas. Si bien el territorio es afectado por las acciones humanas y las relaciones de los seres humanos con los demás componentes de la naturaleza; éste a su vez es co-productor de realidades¹⁶, por tanto los beneficios y prejuicios en el territorio tienen efectos en la población y su calidad de vida, mismos que no son distribuidos de forma igualitaria. Podemos decir que las dinámicas y problemáticas que tienen lugar en el territorio son complejas, puesto que se vinculan y no necesariamente se limitan a una frontera clara.

El territorio es el espacio que habitamos e históricamente las sociedades humanas se han organizado para la transformación de éste con la finalidad de llevar a cabo las actividades necesarias para el desarrollo de la población: vivienda, actividades económicas, alimentación, educación, entre otras. Sin embargo, el aumento de la concentración de población en espacios particulares como lo son las ciudades, ha dado pie a complejizar la labor de ordenamiento, es así como la planeación surge como disciplina para hacer frente a las diferentes problemática de la vida urbana.

13 SEDATU y CONAPO (2018). Sistema Urbano Nacional 2018. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN_2018.pdf

14 Carrión, F. Y Morales V. (2020) "Repensar la Metrópoli desde la vivienda", en Eibenschutz R. y Carrillo, L. *Repensar la Metrópoli III. Tomo I. Planeación y Gestión*. ANUIES y Universidad Autónoma Metropolitana.

15 ONU-Habitat (2018) "Vivienda y ODS en México". México. Disponible en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-vivienda-en-el-centro-de-los-ods-en-mexico>

16 Morales, F., y Jiménez, F. (2018). Fundamentos del enfoque territorial: actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles. México: CEIICH-UNAM.



¿Qué es la planeación y el ordenamiento territorial?

Más allá de un plan y documentos que reflejan el resultado de lo analizado, cabe decir que la planeación es un proceso de análisis constante del lugar que se habita con la finalidad de entender su lógica, prever dinámicas y riesgos, así como diseñar y organizar la distribución de actividades en el espacio; es decir, planear implica gestionar el suelo que se habita. De manera tal que la organización del territorio conlleva pensar cómo vamos a vivir no solo en el presente sino también cómo nos vamos a organizar ahora para que las nuevas generaciones en el futuro tengan un espacio que habitar y en el que puedan solventar sus necesidades.

Planear también supone nombrar los deseos que se tienen para un lugar, por ello la planeación no puede ser solo labor de especialistas, sino también de diferentes actores que viven, experimentan y anhelan diversas cosas para un mismo territorio. Por lo tanto, planear no solo es entender el territorio en su dimensión física, sino también conciliar las diferentes lógicas políticas, económicas, sociales y ambientales. Lo anterior conlleva conflictos y contradicciones, puesto que quienes planean se enfrentan al desafío de mediar entre lo que debería ser y lo que es viable realizar.

La planeación también es hacer ciudad; es decir configurar espacios habitables con espacios públicos, infraestructura, servicios, equipamientos, etc. Esto requiere hacer frente a

una historia de urbanización acelerada, en la que la estructura urbana ha tenido un crecimiento periférico excluyente y con múltiples precariedades¹⁷ que ha derivado en una clara desigualdad palpable en los paisajes urbanos y que repercute en la calidad de vida de las personas.

¿Por qué planear?

La planeación es una corresponsabilidad entre los diferentes actores que coexisten en un territorio, donde el Estado en sus diferentes representaciones (nacional, regional, local) tiene una rectoría con la finalidad de alcanzar un desarrollo sostenible y dar respuesta a los problemas que trae consigo el uso de un espacio físico.¹⁸ Es también una serie de acciones y decisiones, que pueden acentuar o no las desigualdades¹⁹, ya que lo que se haga o se deje de hacer tiene consecuencias en la vida social, en la infraestructura y en el medio natural. Por consiguiente, planear es fundamental para distribuir los beneficios económicos y sociales de forma más equitativa, así como para prevenir riesgos y reducir vulnerabilidades ante fenómenos externos o internos, naturales o antropogénicos .



17 Carrión, F. y Morales, V. (2020) "Repensar la Metrópoli desde la vivienda", en Eibenschutz, H. y Carrillo, L. (coords). *Repensar la Metrópoli III. Tomo I Planeación y Gestión*. UAM y ANUIES. Disponible en: <https://biblio.flacoandes.edu.ec/libros/digital/58345.pdf>

18 Pérez, A. (1998). "La ordenación del territorio una encrucijada de competencias planificadoras". (pp. 74-138) Documento en línea. Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1998_147_097.PDF

19 Fainstein, S. (2013). "Planificación, Justicia y Ciudad/Planning, justice and the city". *Urban*, 0(06), 7-20. Recuperado de <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/2050>

Además de los imperativos propios de la función pública, la planeación urbana es una herramienta que facilita la formulación de objetivos a mediano y largo plazo para racionalizar tanto los recursos disponibles como los diferentes esfuerzos necesarios para implementar los planes. Debido a esto, uno de los principales beneficios, para los gobiernos locales, es que la planeación puede ayudar a hacer un mejor uso de los presupuestos y fungir como base para la toma de decisiones.²⁰ De igual manera, ya que la planeación urbana busca conciliar una visión colectiva, se puede reconocer como beneficio la posibilidad de crear un marco de colaboración entre diferentes actores para el logro de los objetivos comunes²¹.

El papel de los gobiernos locales

El territorio local aguarda el potencial de transformación para lograr ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sustentables; por ello el liderazgo de los gobiernos locales es fundamental para llevar a cabo la labor de planeación de la mano con otros órdenes de gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Además es posible decir que el municipio es quien tiene a su cargo una parte fundamental de la provisión de condiciones de habitabilidad, ya que el artículo 115 constitucional dota al municipio de diversas responsabilidades de prestación de servicios como drenaje, agua potable, tratamiento de residuos y seguridad pública; y la habilitación y mantenimiento de mercados, calles, parques.

Pero más allá de esta distribución de responsabilidades, el gobierno local mantiene una cercanía tanto con el territorio como con la población, lo cual le permite tener un conocimiento sustancial para guiar procesos de planeación de forma integrada y realista. Además, esta cercanía, es un campo fértil para guiar procesos de planeación urbana inclusivos, dado su potencial de establecer mecanismos de participación social que contribuyan con un esquema de gobernanza y corresponsabilidad con el que se fortalezca la democracia y el derecho a la ciudad.

Las necesidades de las personas y la participación social

Las ciudades son espacios de innovación desde las cuales se pueden implementar proyectos que contribuyan con las soluciones a las problemáticas globales así como a la mejora de la calidad de vida de las personas. Este potencial depende, en gran parte, de una gobernanza eficiente que permita dirigir las acciones a soluciones que contemplen necesidades y objetivos colectivos. La gobernanza es un ejercicio de cooperación y corresponsabilidad que deja por sentado la responsabilidad compartida entre distintos actores para dar soluciones a problemas comunes y/o para actuar conjuntamente en pro de la mejora de los espacios compartidos.²² En vías de facilitar la gobernanza es importante establecer relaciones sostenibles que posibiliten diagnósticos integrales, consensos y el seguimiento de acciones en el futuro.

20 ONU-Habitat (2014) Planeamiento urbano para autoridades locales. Colombia. Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Urban%20Planning%20for%20City%20Leaders_Spanish.pdf

21 Idem

22 GIZ. (2018). Multi-level Climate Governance Supporting Local Action. *Instruments enhancing climate change mitigation and adaptation at the local level*. Bonn. ONU-Habitat. (2002). The Global Campaign on Urban Go-

Ante ello, se rechaza el papel de la planificación como una práctica meramente técnica y se adopta la perspectiva que la entiende como una práctica que invita abiertamente a que se dialoguen las necesidades, percepciones e incluso afectos sobre un lugar. En este sentido las decisiones no son monopolio de las personas administradoras públicas, de personas expertas o actores gubernamentales, sino que debe operarse de manera que incluya a la ciudadanía a participar en la planeación.²³ Esta inclusión no significa solo que las personas sean escuchadas; también significa permitirles estar bien informadas en los procesos de planificación y, más aún, involucradas en ellos.

El territorio es un bien colectivo que es experimentado de manera diferenciada, según sean las características y dinámicas de vida de las personas y grupos que ahí habitan. Por ello, por más que se cuente con capacidades técnicas para el análisis de datos y dinámicas territoriales, es también esencial escuchar las diferentes voces que coexisten en una ciudad, comunidad o barrio, especialmente de aquellos grupos en condición de vulnerabilidad o que no han sido históricamente incluidos en los procesos de conformación urbana como son las mujeres, grupos indígenas y/o afrodescendientes, personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas jóvenes, niños y niñas, comunidades LGBTTI+, entre otros.

La labor de las personas planificadoras y los institutos de planeación

Como bien se ha mencionado, la planeación es elemental para gestionar ciudades habitables en las que las personas puedan desarrollarse de la mejor manera posible y acceder a oportunidades en igualdad de condiciones. Es así que las personas encargadas de planificar son traductoras de mundos y son mediadoras entre diferentes posiciones y elementos que coexisten en un mismo territorio.

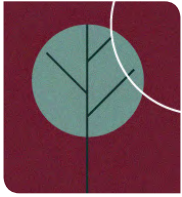
No es una labor fácil, puesto que se enfrentan a múltiples retos administrativos, de concertación y de análisis que requieren preparación y capacidades técnicas específicas. Por ello, los institutos de planeación son órganos de suma relevancia para facilitar una planeación que no sea improvisada ni sujeta a decisiones de administraciones de corto plazo e intereses aislados.

II.2 Mapa de desafíos y soluciones

Quienes planean se enfrentan constantemente a diferentes retos a la hora de llevar a cabo tal labor. No solo se trata de retos en el acceso de información o el análisis de las problemáticas, sino también las limitantes políticas y sociales como los costos o los intereses de los diferentes actores que coexisten en la vida pública. A esto se le suma el factor tiempo, el cual es determinante a la hora de pensar en soluciones que permitan atender problemáticas urgentes en el momento en el que están ocurriendo, pero que también contribuyan a soluciones de problemas estructurales en el largo plazo. A continuación se sintetizan algunos retos, desafíos y líneas de acción en cuanto a la planeación, sus abordajes y procesos.

vernance. Concept Paper 2nd Edition. Nairobi. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Global%20Campaign%20on%20Urban%20Governance.pdf>

23 Davidoff, P. 2003 "Advocacy and Pluralism in Planning", en Campbell Scott and Fainstein Susan (coords.) *Readings in Planning Theory*, pp. 305-322, Ed. Blackwell Publishers. United Kingdom.



ABORDAJES DE LA PLANEACIÓN

Reconocimiento local • No existen recetas que puedan aplicarse en todas las ciudades puesto que los municipios tienen características particulares, diversos tamaños y dinámicas de crecimiento. Si bien es sumamente útil compartir prácticas y experiencias, urge valorar e impulsar el conocimiento local, pues sólo así se pueden tener soluciones adaptadas al territorio y a las dinámicas sociales.

Perspectiva de Derechos Humanos • La planeación urbana integral, con el desarrollo sostenible como objetivo, es parte del proceso de subsanar las injusticias que han acompañado el crecimiento y la expansión urbana. Una ciudad accesible, sustentable e inclusiva contribuye a garantizar el derecho a la ciudad de todas las personas, lo que se traduce en acceso a los beneficios, oportunidades, equipamientos y servicios que las ciudades ofrecen. Esto implica también una especial atención a asentamientos irregulares que concentran diversas carencias; para lo cual es urgente realizar las adaptaciones necesarias en la legislación para facilitar la atención de estos asentamientos sin que su situación, en cuanto a la tenencia de la tierra o la vivienda, sea un impedimento.

Integralidad • En México existen tres sistemas independientes de planeación (planeación democrática, ordenamiento ecológico y la planeación urbana), lo que resulta en un desafío mayúsculo de articulación y ensamblaje. Una visión integral de la planeación no solo mira desde lo urbano, sino que incluye una perspectiva social, ecológica y económica. También requiere poner atención en la forma en la que ha crecido la ciudad, en los antecedentes de planeación y en la justicia territorial. Dados los retos que se enfrentan desde las ciudades, particularmente los efectos del cambio climático, es necesario unir instrumentos ecológicos y de planificación.

Visión multimunicipal y metropolitana • Las dinámicas de los territorios no necesariamente responden a fronteras específicas, por ello es importante fomentar una visión multimunicipal y/o metropolitana (en los casos que así sea necesario). Para lograrlo es conveniente promover agendas entre diferentes municipios que permitan encontrar coincidencias, soluciones conjuntas y eficientar recursos.



SOBRE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN

Rol de los diferentes niveles de gobierno y coordinación • La responsabilidad de la planeación se encuentra repartida entre diferentes entidades que influyen en el territorio, recayendo principalmente en los gobiernos locales quienes son los encargados de proveer a la sociedad de diversos servicios y equipamientos. Por una parte es fundamental contar con una coordinación multinivel que respete los límites de cada instancia. Por otra parte, el gobierno federal tiene el gran reto de acompañar sin imponer, de manera que se evite el centralismo y se reconozca la autonomía local.

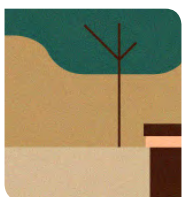
Trascendencia • Uno de los retos más apremiantes es garantizar la permanencia de los planes a pesar de los vaivenes de los procesos político-electorales. Los cambios administrativos

y los pocos mecanismos existentes para el seguimiento de los planes, vulneran tanto la autonomía como el financiamiento de los institutos de planeación.

Fortalecimiento de capacidades • Es importante fortalecer las capacidades de los municipios y de los institutos de planeación. Si bien es reconocida la importancia de planear, en ocasiones la capacitación del personal técnico y administrativo involucrado en esta labor no ha sido adecuadamente financiada. De igual manera, es importante compartir experiencias entre ciudades e institutos de planeación, pues esto permite reducir la curva de aprendizaje.

Involucramiento de la sociedad • La sociedad es clave para garantizar que los planes elaborados se lleven a cabo, por lo cual es importante generar procesos en donde la participación de la ciudadanía esté presente en la toma de decisiones y se garantice una continuidad en los planes a través de las administraciones. La experiencia de algunas ciudades ha mostrado que recurrir a la promoción de nuevos liderazgos, fortalecer los canales de comunicación e implementar estrategias de planeación-acción puede ser útil para librar el reto que implica involucrar a la sociedad

Medir y evaluar • Lo que no se mide no se puede evaluar. Para poder monitorear los cambios y mejoras producidas por las decisiones tomadas, es necesario contar con herramientas de evaluación.



SOBRE LA GESTIÓN URBANA

Gestión del suelo • Uno de los principales desafíos para el ordenamiento del territorio urbano son las dificultades para gestionar suelo bien localizado y asequible para la distribución de vivienda, equipamientos y actividades económicas que permita orientar un crecimiento ordenado y sustentable, así como priorizar la atención a población en situación de riesgo o rezago social. Además de las directrices para la regulación del uso y ocupación del suelo, también es necesario contar con estrategias para su aprovechamiento y conservación, particularmente cuando se trata de áreas naturales.

Especulación inmobiliaria • La débil presencia del Estado en las aristas de la planeación del espacio urbano, ha tenido como consecuencia el favorecer un amplio margen de acción por parte de actores privados para la localización de actividades, así como de uso y aprovechamiento de suelo más accesible y equipado. Con ello el suelo, y la ciudad en sí misma, se ha convertido en un bien comerciable sujeto a los intereses de acumulación, lo cual enfrenta hoy a las administraciones públicas a un descontrol de la especulación inmobiliaria y al imperativo de transformar los patrones de gobernanza en unos más equitativos y justos.

Financiamiento • Otro reto importante es el financiamiento para llevar a cabo las implementaciones. En este sentido alinear los presupuestos a los planes de ordenamiento y articular instrumentos de gestión urbana es urgente, de manera que los beneficios no se queden concentrados en unos cuantos sectores. Un ejemplo de instrumentos fiscales ha sido la recuperación de plusvalías o tasar de forma mínima las inversiones para asegurar un flujo de recursos para la planeación, así como para redistribuir las inversiones en el territorio.



Panorama de la planeación en México

Para septiembre de 2021 SEDATU identificó que de las 32 entidades del país solamente 11 cuentan con instrumentos publicados en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

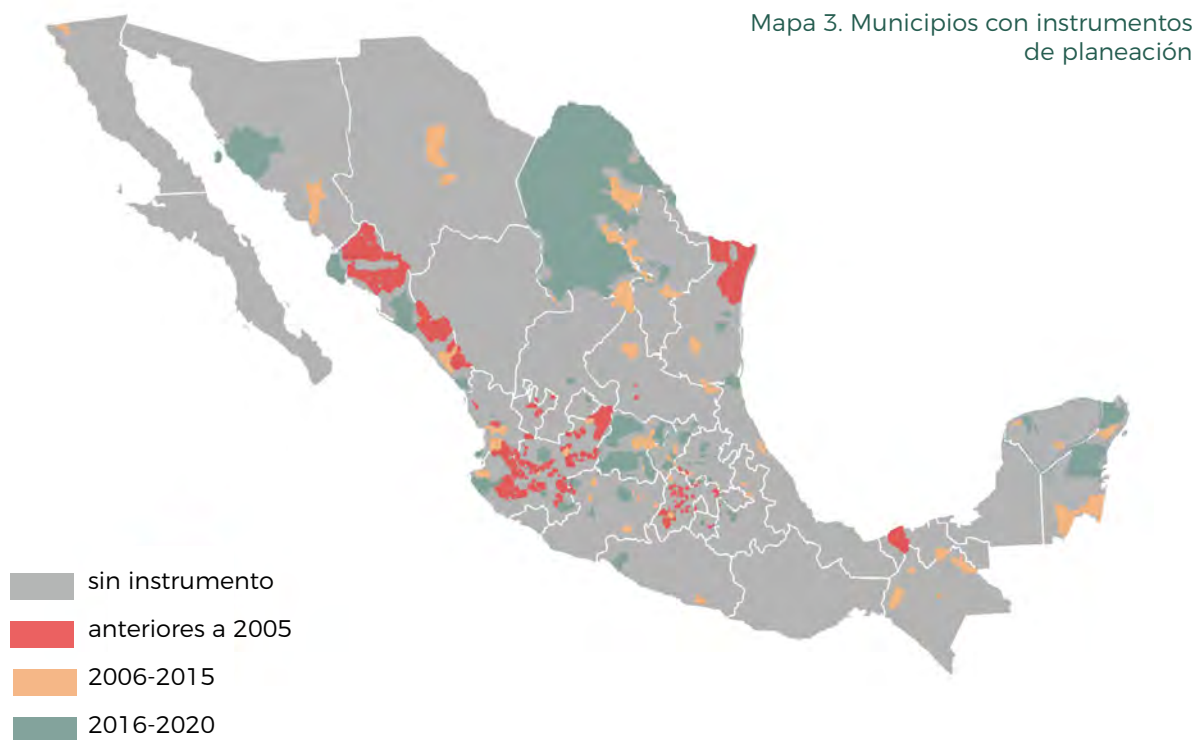
Mapa 1. Estados con instrumentos de planeación



En 2021, de las 74 Zonas Metropolitanas delimitadas en 2015, más de la mitad (56%) no cuentan con instrumentos publicados en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.



En 2020 de los 2457 municipios del país, solo 506 contaban con un instrumento de planeación publicado. De éstos 44.7% son anteriores al año 2005; 36.75 % se realizaron entre 2005 y 2015 y 18.77% fueron realizados entre 2016 y 2020.



UNA PLANEACIÓN URBANA BASADA EN LA NATURALEZA, EL TERRITORIO Y EL CLIMA

El clima terrestre es producto de la interacción entre la atmósfera, los océanos, las capas de hielo y nieve, los continentes y, ... la vida en el planeta.²⁴

Las ciudades y el clima son los protagonistas del cambio climático. Los fenómenos naturales son cada vez más recurrentes e intensos debido al incremento de la temperatura ocasionado por las actividades de la población.

Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de la ONU (IPCC por sus siglas en inglés), las ciudades son responsables de cerca del 70 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) generadas. Estas emisiones se deben, en buena parte, a las emisiones que se derivan de la circulación de los vehículos. De tal manera que, la mayor parte de quema de combustibles fósiles ocurre en las ciudades, donde el pavimento ha remplazado a la naturaleza sin tomar en cuenta todas las funciones y condiciones ambientales que afectan a los asentamientos humanos.

En ese sentido, más allá de pensar en impulsar la urbanización, habría que considerar cómo las ciudades pueden co-habitar con la naturaleza y cómo diseñar y planear ciudades basadas en ésta. Para responder el “cómo” habría que hacer un primer reconocimiento del lugar en el que vivimos, saber sus condiciones climáticas básicas y cómo afectan al territorio y su biodiversidad. Después, reconocer las vul-

nerabilidades del sitio y de los asentamientos ante estas condiciones climáticas. Por último, pensar la planeación bajo la mirada de la resiliencia al reconocer los efectos adversos del cambio climático.

Hablar de planeación sostenible no sólo es hablar de urbanización, sino también del suelo, la vivienda, los equipamientos y la infraestructura básica. La sostenibilidad es un enfoque amplio que integra la biodiversidad, el género, la seguridad y la igualdad social. Con ello, se establecen acciones para generar una planeación y ordenamiento territorial con miras al desarrollo integral de las ciudades: ciudades resilientes.

Ciudades compactas, ciudades igualitarias y ciudades basadas en la naturaleza son tres conceptos desarrollados bajo sistemas y redes que nos ayudan a generar una planeación sostenible que beneficia tanto a la población como al medio ambiente. Asimismo, genera una serie de acciones que permiten fomentar e implementar soluciones sustentables para la mitigación y adaptación al cambio climático. Por ejemplo, considerar un transporte eficiente y bajo en emisiones de gases de efecto invernadero o mejorar el diseño de calles y espacios públicos con la integración de la infraestructura verde.

Lo anterior, es posible si se cuenta con un marco normativo que promueva estas acciones y soluciones. En ese sentido, hay que considerar que la planeación y ordenamiento territorial sostenible es un tema imprescindible en la agenda pública de todo gobierno municipal. Desde la Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable (GIZ – por sus siglas en alemán) GmbH en México se impulsan iniciativas que ayudan a que más municipios se sumen a generar instrumentos de planeación y ordenamiento territorial que promueva un desarrollo urbano sostenible basado en la naturaleza para la protección del clima.

24 Conde, C. (2006). México y el cambio climático global. México D.F., Centro de Ciencias de la Atmósfera, UNAM. Pp.28.

II.3 Experiencias

CASO 1

Participación Social para impulsar una gobernanza metropolitana en La Laguna



<p>Actores involucrados</p>	<p>Metrópolis Laguna (Red de organismos de la sociedad civil)</p>
<p>Contexto</p>	<p>La zona metropolitana de La Laguna está integrada por cinco municipios de dos entidades federales: Coahuila y Durango. Ubicada en el lugar número 13 de 15 ciudades de más de un millón de habitantes (México) en el Índice de Competitividad Urbana (IMCO, 2018 y 2020).</p> <p>Sin embargo, el Fomento Económico de La Laguna, A.C. (FOMEC) identifica a la falta de coordinación metropolitana como una condición que obstaculiza la atracción de inversiones a la región.</p>
<p>Descripción de la experiencia</p>	<p>En marzo de 2019 se lanzó la campaña Metrópolis Laguna con el objetivo de acompañar el proceso de construcción de un modelo de gobernanza metropolitana.</p> <p>El proyecto incluyó:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Campaña para colocar en la agenda pública el tema entre actores políticos, privados y medios de comunicación. 2. Gestión para identificar las instituciones públicas y marcos legales vigentes para iniciar un proceso de metropolización institucional. 3. Crear red para convocar a OSC de la región a impulsar el tema desde sus propias agendas. 4. Construir alianzas para impulsar el proceso formal de una firma de convenio de coordinación metropolitana (RENAMET). 5. Socializar los principales temas de interés metropolitano en lenguaje ciudadano a través de conferencias, talleres y conversatorios.

^ Foto: Metrópolis Laguna.

Principales logros y aprendizajes

Logros	Aprendizajes
<ol style="list-style-type: none"> 1. Posicionar el tema metropolitano en la agenda de medios locales 2. Construir una red de más de 30 OSC (cámaras empresariales, universidades públicas y privadas, organismos sociales de temas diversos) 3. Formar parte de la Renamet (Red Nacional Metropolitana) 4. Traer el Primer Foro Nacional Metropolitano de SEDATU, Comisión de Zonas Metropolitanas del Senado e INAFED. 5. A partir del Foro, se detonó el proceso para la firma de convenio e instalación de la Comisión Metropolitana; ahora se espera la convocatoria para integrar el Consejo Ciudadano. 6. Colocar el tema de coordinación en campañas electorales. 7. Formar parte de la Mesa de Salud de La Laguna para tratar de homologar protocolos sanitarios en el contexto de la pandemia por COVID-19. 	<p>La complejidad de la zona interestatal implica mayores desafíos en el marco legal y contexto político.</p> <p>Es necesario un modelo a la medida para la ZML para dar viabilidad a la planeación urbana con enfoque metropolitano.</p>
Dificultades	<ul style="list-style-type: none"> → Rol del organismo ciudadano frente a las instituciones públicas. Aprovechamos el capital social y político de los organismos integrantes de la red para llevar temas específicos en momentos coyunturales de la agenda de instituciones gubernamentales. → Poco conocimiento o sensibilidad de actores políticos ante el tema metropolitano y la legislación vigente. → (Reuniones con alcaldes, diputados locales y secretarios de gobierno para sensibilizar y explicar el proyecto) → La campaña permanente en redes sociales y colaboraciones en medios pierde impulso entre los organismos a medida que pasa el tiempo. (Re-convocar a organismos periódicamente a reuniones del grupo para informar avances y refrendar compromisos)
Beneficios para la planeación sostenible	<p>Se espera que la participación de los organismos durante la campaña y hasta conformar las instituciones metropolitanas de planeación se traduzca en la participación plural e incluyente de la ciudadanía en esos nuevos procesos de planeación con enfoque metropolitano de sostenibilidad, inclusión y vinculación legal a los estados y municipios.</p>

<p>Trascendencia</p>	<p>La campaña sigue activa en redes sociales. Metrópoli Laguna cuenta con dos espacios de colaboración periódica en medios de comunicación locales (GREM y El Siglo de Torreón).</p> <p>El grupo de representantes de organismos se renueva y aporta nuevos mecanismos de participación para mantener el tema vivo en la agenda.</p> <p>El proyecto se vincula con otros organismos para explorar rutas paralelas de coordinación metropolitana mientras continúa acompañando el proceso de institucionalización de la planeación y toma de decisiones con enfoque de gobernanza metropolitana.</p>
<p>Retos en el futuro</p>	<p>El principal reto al corto plazo será mantener vivo el interés de las OSC y gobiernos por construir el modelo de gobernanza a la medida de la ZML, e impulsar la construcción de instituciones con espacios de participación sustantiva, plural e incluyente.</p> <p>A mediano y largo plazo, renovar el proyecto para continuar el acompañamiento de los procesos de planeación desde la sociedad civil y sensibilizar sobre la importancia de la planeación como procesos, y no la instalación de instituciones o la creación de instrumentos como fin en sí mismo.</p> <p>Plantear estrategias de acompañamiento paralelas al proceso legal/institucional/normativo, en espacios y coyunturas que permitan o requieran la coordinación puntual por coyunturas específicas (como el caso de la pandemia)</p>
<p>Recomendaciones para otras ciudades</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Elaborar un mapa de actores políticos y sociales de manera colaborativa. → Construir y ejercitar la capacidad de dialogar entre organismos diversos, incluso opuestos, en temas críticos para la ciudad en términos de derechos de sus habitantes y sostenibilidad. → Respetar la voz y posiciones de los organismos en temas específicos, y consolidar la red a partir del interés común en el desarrollo integral de la ciudad. → Sumar a actores políticos diversos, con disposición para llevar la agenda de coordinación a sus grupos o partidos.

Información proporcionada por:

Talía Romero
 Coordinadora de Metrópoli Laguna

Más información en:

www.metropolilaguna.mx

<https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/h.Zonas-metropolitanas-ICU-2018.pdf>

CASO 2

Caracterización de asentamientos humanos populares en México



<p>Actores involucrados</p>	<p>TECHO MX</p>
<p>Contexto</p>	<p>De acuerdo con las cifras más recientes de ONU Hábitat, hay más de 104 millones de latinoamericanos y latinoamericanas viviendo en asentamientos informales. En México, aun cuando el país cuenta con un instituto especializado en la recolección y análisis de información que permite contabilizar y caracterizar a toda la población mexicana, en la actualidad se continúa con el desconocimiento de los asentamientos humanos populares que hay, cuántas personas viven en ellos, qué características tienen y cuáles son las dimensiones exactas y reales de esta problemática.</p> <p>La invisibilización de los asentamientos ha generado que los derechos humanos de las personas que habitan en estos espacios sean vulnerados, que hayan quedado al margen de las políticas públicas, que sean excluidos, e incluso discriminados, por el simple hecho de vivir en el lugar en el que viven.</p> <p>Por ello, es necesario que las autoridades gubernamentales, la academia y la sociedad civil trabajen en conjunto para reconocer esta problemática, ver sus dimensiones, analizar las características comunes entre los asentamientos y las particulares de cada uno. Solamente con datos confiables se podrá construir política pública que atienda el problema de forma integral, con enfoque de derechos y así poder integrar los miles de hectáreas irregulares al resto de la ciudad. La información es, en definitiva, el primer paso para mejorar la calidad de vida de miles de personas que viven en esta situación.</p> <p>Ante este contexto, el objetivo de los proyectos que TECHO realiza es caracterizar a los asentamientos humanos populares en situación de pobreza, para ayudar a identificar y georreferenciar la gran mayoría; y, en el mejor de los casos todos, describir el entorno, la condición jurídica, así como la existencia y los tipos de organización de las comunidades.</p>

^
Foto:
TECHO México

<p>Descripción de la experiencia</p>	<p>A nivel intencional, TECHO ha caracterizado más de 7500 asentamientos humanos populares en al menos 12 países de América Latina. Con la participación de un equipo multidisciplinario, se lleva a cabo un análisis de la información pública disponible para la ubicación de los posibles asentamientos populares. Posteriormente, éstos se confirman con una primera salida a territorio llamada etapa de rastrillaje. Con los datos obtenidos durante esta fase, se busca garantizar que los asentamientos que serán caracterizados con el instrumento final cumplan con los elementos operativos de la definición. También, es en esta etapa se busca un primer acercamiento y contacto con las personas con mayor antigüedad reconocidos por los habitantes del asentamiento y que tengan conocimiento del mismo.</p> <p>Una vez definidos los asentamientos a caracterizar, se da inicio a la organización de las rutas, la capacitación del voluntariado y la organización del staff. El levantamiento de información es un evento masivo que busca acercar a las juventudes a la realidad de estos territorios como parte integral de su formación humana y profesional. Los equipos acuden a los asentamientos, sostienen una entrevista con las personas referentes de la comunidad y entablan una conversación en donde se brinda y se obtiene información acerca del asentamiento. Cabe señalar, que estos proyectos buscan vincularse y colaborar con las instituciones gubernamentales, empresas y organizaciones con el interés de mejorar la calidad de vida de miles de habitantes a través de la generación de información.</p> <p>Actualmente, se cuenta con una plataforma de asentamientos populares en donde se puede visualizar información relevante de éstos en los países donde TECHO ha generado información.</p>
<p>Principales logros y aprendizajes</p>	<p>Identificar asentamientos populares, donde TECHO puede acercarse con su modelo de trabajo para el fortalecimiento de las capacidades comunitarias o cohesión social.</p> <p>Al mismo tiempo, damos a conocer la realidad de miles de personas que habitan estos territorios y que abren un camino de colaboración con las autoridades locales para la atención de las comunidades.</p> <p>Un aprendizaje que se refuerza en este ejercicio es la participación activa de los ciudadanos, ya que son quienes conocen la situación y las problemáticas del territorio y a quienes se debe dar la voz para que sean incluidos en las políticas públicas.</p>
<p>Dificultades</p>	<p>La principal dificultad es la falta de información. A pesar de que existe un instituto especializado en generar la información estadística y geoespacial, no existe un catálogo o proyecto que permita consultar información con respecto a la irregularidad, características de estas áreas, riesgos, población, etc.</p>

<p>Beneficios para la planeación sostenible</p>	<p>Poner atención a la dinámica urbana, específicamente en estos territorios, abonará a la comprensión del problema; a construir propuestas integrales que considere la mejora en la infraestructura comunitaria y calidad de las viviendas que ayude a disminuir el rezago habitacional y la falta de acceso a servicios básicos (agua, electricidad, drenaje y saneamiento).</p>
<p>Trascendencia</p>	<p>En la actualidad, TECHO continúa buscando vincularse con instituciones gubernamentales para elevar la problemática a la agenda pública.</p> <p>Al día de hoy TECHO mantiene una colaboración activa con el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS) con la finalidad de trabajar en una guía que permita la identificación y caracterización de asentamientos populares de origen irregular. Paralelamente, se desarrolla una guía de regularización a través de la cual se dé a conocer los tipos de tenencia del suelo y el proceso que conlleva la regularización de cada uno. Esta información, será compartida con la población de los asentamientos con la finalidad de prevenir problemas jurídicos, así como mejorar la gestión del suelo.</p>
<p>Retos en el futuro</p>	<p>Consolidar un proyecto de visualización de información que contribuya al seguimiento de los asentamientos ya configurados y prevenga la conformación de nuevos, principalmente de aquellos que se ubican en zonas de riesgo.</p>
<p>Recomendaciones para otras ciudades</p>	<p>Reconocer estas partes de la ciudad para dar atención integral e inclusiva para la construcción de soluciones conjuntas que den paso a un ejercicio ciudadano de participación. También, activar las redes entre organizaciones y colectivos que trabajen con población en situación de precariedad, que desde su conocimiento puedan sumar a las acciones para mejorar la calidad de vida de los habitantes de los asentamientos populares.</p>

Información proporcionada por:

TECHO México

Más información en:

<https://mapa.techo.org/>

CASO 3

Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico y Territorial de León, Guanajuato



<p>Actores involucrados</p>	<p>Organismos de la sociedad civil, comités de colonos y delegados rurales, habitantes de los distritos urbanos y polos rurales interesados en el desarrollo de su municipio, consejos municipales, cámaras empresariales, colegios de profesionistas, universidades, así como dependencias y entidades de la administración pública.</p>
<p>Contexto</p>	<p>Desde 1997, con la aprobación del primer plan estratégico de ordenamiento territorial y urbano, se estableció un instrumento para guiar el desarrollo de León a partir del dinamismo que presentaban los diversos sectores, actividades y vocaciones. En este plan se definió la zonificación del municipio, reconociendo tres grandes zonas: la norte como un área natural protegida, el centro en donde se localiza la urbe con sus zonas de reserva para el crecimiento, y la sur con una vocación agroindustrial. Como parte de los lineamientos se determinó un desarrollo hacia el oriente y poniente del municipio, los usos y densidades del suelo, la red de estructura vial urbana con proyección de largo plazo, además de las primeras políticas de densificación.</p> <p>En seguimiento a las estrategias que derivaron de este instrumento en materia ambiental, en 1999 se realizó un Plan de Ordenamiento Ecológico. Con la actualización de este plan estratégico en el 2009, León dio un paso más allá, al establecer en un solo documento el ordenamiento territorial y ecológico.</p> <p>¿Qué nos hizo tomar esta decisión? Para definir las estrategias que impulsen el desarrollo de un territorio es necesario analizar el todo, ya que los aspectos urbanos no están aislados de los ambientales; de hecho, estos son complementarios en el planteamiento de las mejores prácticas para una ciudad, porque ese es el escenario real en el que vivimos como sociedad.</p>

^
Foto:
GIZ 2020

Bajo esta visión holística, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico y Territorial se actualizó en 2015 y 2020. Estos instrumentos, en poco más de dos décadas, marcaron la evolución que ha tenido la zona urbana y la relación de ésta con su entorno.

Sin embargo, el crecimiento de las urbes obedece a varios factores. Históricamente, León por su ubicación geográfica y desarrollo económico e industrial, ha sido un polo de atracción para habitantes e inversionistas de la región y el país.

Esto ha sido un detonante para el aumento de población. Tan solo de 2010 a 2020 la población del municipio creció 1.8% al pasar de 1 millón 436 mil 480 a 1 millón 721 mil 215 habitantes.

León es el municipio más poblado del estado de Guanajuato y el tercero a nivel nacional, después de Tijuana e Iztapalapa. En éste vive el 28% de la población estatal. A su vez, la superficie urbana actual asciende a 23 mil 083.94 hectáreas, cifra que representa el 18% de la superficie municipal. Es decir, que entre 1998 y 2020 esta superficie creció aproximadamente 9 mil 734 hectáreas.

Con el fin de establecer un parámetro para el análisis de esta zona, que incentive el desarrollo de políticas públicas para la densificación y consolidación del territorio dentro del límite urbano, se definieron dos contornos. El primero se denomina polígono de densificación. Está delimitado por los bulevares José María Morelos, Delta, Timoteo Lozano, Miguel de Cervantes Poniente y San Juan Bosco; tiene una superficie aproximada de 10 mil 845 hectáreas, de las cuales alrededor de 1 mil 458 hectáreas son de baldíos intraurbanos. En este contorno se concentra el 65 por ciento de la población urbana.

En el segundo contorno o polígono de consolidación, se localizan 4 mil 365 hectáreas de baldíos periurbanos, en una extensión aproximada de 12 mil hectáreas. Atendiendo estas características, el total de baldíos dentro del área urbana es de 5 mil 823 hectáreas, con infraestructura y servicios públicos, que podrían favorecer el desarrollo densificando la zona urbana, con usos mixtos, vivienda vertical, equipamiento y espacios públicos.

Otro aspecto importante en León son los espacios públicos. Estos son áreas abiertas en la zona urbana destinadas al descanso, la recreación y el intercambio social; facilitan la movilidad de los ciudadanos, el uso colectivo y dominio público, generando valores simbólicos e históricos que definen el sentido de pertenencia de los ciudadanos. Estos espacios pueden ser las plazas, parques y áreas verdes. En León, se registra la existencia de 298.82 hectáreas de espacios públicos y 517.29 hectáreas de parques, áreas verdes públicas y parques lineales.

Descripción de la experiencia

A nivel mundial, a partir de las orientaciones internacionales como son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda de Urbana de ONU – Hábitat, los gobiernos están apostando por un desarrollo urbano orientado a crear ciudades compactas, sostenibles, seguras, resilientes, participativas e inclusivas. Partiendo de estos parámetros, en 2017, realiza-

mos un ejercicio de análisis y proyección del territorio con el fin de fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones que permitan trazar el rumbo del futuro del municipio, denominado “Prospectiva León. Análisis y Proyección del Territorio”.

En este ejercicio participaron ciudadanos con el fin de reflexionar sobre los posibles escenarios territoriales, a partir de un diagnóstico, en los que se deberá desarrollar la ciudad y territorio. Como resultado de este ejercicio los participantes señalaron en un 87% que la orientación de León debía ir encaminada a un modelo de ciudad consolidada y densificada.

Estos resultados, junto con otros instrumentos y estudios de planeación como el Plan Municipal de Desarrollo Visión 2045, el Índice Leonés de Prosperidad y el Plan Integral de Movilidad Sustentable, establecieron las bases para la actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico y Territorial (PMDUOET) en 2020.

El PMDUOET es el instrumento que define las políticas de ordenamiento ecológico y urbano- territorial, para establecer una distribución equilibrada de la población y de las actividades económicas, en función de las aptitudes y vocaciones territoriales. En este se establece un Modelo de Ordenamiento Sustentable del Territorio, en congruencia con lo establecido en los instrumentos estatales y federales, el cual plantea un ordenamiento territorial incluyente, que a través del respeto al medio ambiente, promueve su mejoramiento, consolidación, regeneración y busca evitar el crecimiento desmedido de los centros de población, la prevención de riesgos, contingencias y desastres urbanos, así como el fomento a la resiliencia.

En este sentido, el crecimiento de la ciudad se ha dado en las zonas de crecimiento definidas en el PMDUOET. Una de las estrategias contenidas en este instrumento es promover la densificación de la zona urbana con usos mixtos, en áreas específicas cercanas al Sistema Integrado de Transporte (SIT), que cuenten con infraestructura dentro del área urbana, para lo cual es importante el aprovechamiento de espacios disponibles dentro de este entorno.

Otras estrategias que se proponen en el PMDUOET, como parte de un programa de adaptación y mitigación de los efectos al cambio climático, son el diseño e implementación de infraestructura verde, así como la determinación y seguimiento del Índice de Biodiversidad Urbana para la ciudad de León (IBU).

El IBU y el Manual de Infraestructura Verde fueron elaborados en el 2020 por el IMPLAN, con la colaboración de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y la dirección de Medio Ambiente municipal, con el fin de atender y dar seguimiento a las orientaciones de organismos internacionales como son los ODS y la Nueva Agenda Urbana de ONU, que establecen estrategias para atender y abatir, entre otras cosas, el impacto del cambio climático que ya está teniendo presencia en los distintos territorios.

El IBU muestra el estado actual de la biodiversidad existente, para evaluar y monitorear a lo largo del tiempo distintos parámetros e indicadores

que contribuyan con su conservación y mantenimiento. León se convirtió en el segundo municipio a nivel nacional en contar con esta herramienta, además de ser una de las 36 ciudades a nivel internacional que tiene la validación de la División Internacional de Conservación de la Biodiversidad de la Junta Nacional de Parques del Gobierno de Singapur (NPARKS).

Por otra parte, el Manual de Infraestructura Verde formula una guía para la planeación y el diseño de Infraestructura Verde en León, como medida de adaptación contra el cambio climático, mejorando la provisión de servicios ecosistémicos en el ámbito urbano y periurbano. Este responde a una serie de estructuras paisajísticas que utilizan elementos y procesos naturales, diseñados y aplicados a diferentes escalas espaciales; que contribuyan a dar solución a problemáticas como la infiltración de aguas pluviales, inundaciones, control de la erosión, captura de carbono, regulación microclimática, conexión de corredores biológicos y pérdida de la biodiversidad urbana, entre otras.

Principales logros y aprendizajes

Resultados de las políticas, proyectos y programas inscritos y derivados del PMDUOET:

- De 2016 a 2020 el área de lotes baldíos dentro del límite urbano disminuyó de 6 mil 662 a 5 mil 823 hectáreas.
- La densidad en la ciudad aumentó de 61.84 habitantes por hectárea en 2012 a 68.44 en 2020. En estos años han surgido diversos ejercicios de vivienda vertical tanto de tipo residencial como de interés social, los cuales se pueden observar mayormente al norte y oriente de la zona urbana.
- De acuerdo con datos publicados en el inventario de vivienda 2020, los departamentos en edificio tuvieron una tasa de crecimiento del 6.09%, al pasar de 14 mil 463 en 2010 a 26 mil 122 en 2020. Lo que se estará buscando es un proceso equilibrado de la densificación, entre la vivienda vertical el espacio público y alternativas de movilidad sustentable e infraestructura verde.
- A través del Instituto Municipal de la Vivienda, se impulsó el desarrollo de vivienda intraurbana en beneficio de la población vulnerable que no cuenta con prestaciones como INFONAVIT. Un ejemplo de éstos son los conjuntos habitacionales El Duraznal, Praderas del Sol, Villas de San Juan segunda etapa, Artículo Cuarto Constitucional, Las Américas y Buenos Aires.
- Con el reconocimiento de una ciudad histórica que integra el Centro Histórico y los barrios tradicionales, también se ha apostado por una movilidad incluyente y accesible desde el peatón, ciclista, transporte público, de carga y particular.
- En el estudio integral de ciclovías realizado por el Implan en 1997, se registró que León contaba con 15 km de ciclovías, ubicadas sobre un tramo del bulevar José María Morelos y blvd. Juan José Torres Landa. Hoy contamos con una red de 215 kilómetros de ciclovías principalmente sobre las vialidades primarias al ser clave para la conectividad

- cotidiana de la población de la ciudad.
- Una de las grandes apuestas de la movilidad en León es la interacción e interconexión entre los diferentes esquemas de movilidad. El SIT OPTIBÚS inició operaciones en el 2003 con una demanda de más de 220 mil viajes diarios. Posteriormente, se consolidó como la columna vertebral de la movilidad de la ciudad al satisfacer la demanda de más del 81 por ciento de los viajes diarios que se realizan en transporte público en la zona urbana. En la actualidad se tiene una red de transporte público urbano de 3 mil 498.49 kilómetros con una cobertura física del 98 por ciento de la zona urbana.
 - Con el fin de fortalecer y proteger las zonas de gran valor ambiental al norte del municipio, el H. Ayuntamiento de León aprobó la declaratoria como zona de conservación ecológica con carácter de Área Natural Protegida a la región conocida como “La Patiña”, en julio de 2020, la cual se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato el 13 de agosto de 2020. La ANP La Patiña se ubica al norponiente del municipio y tiene una superficie de 5 mil 849.50 hectáreas, la cual es la microcuenca más grande e importante que alimenta a la presa El Palote y con esto contribuye a mantener en buen estado las condiciones del Parque Metropolitano de León.
 - Se elaboró por el IMPLAN en coordinación con la Dirección del Medio Ambiente, el Programa de Manejo del ANPM La Patiña, el cual se aprobó en septiembre de 2021 por el H. Ayuntamiento y se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato en el mismo mes y año. Este programa de manejo tiene como finalidad regular los usos y actividades dentro del área, para conservarla como una zona de captación de recursos hídricos, servicios ambientales, de protección a la biodiversidad y el ecosistema.

Dificultades

Una de las mayores dificultades que se han enfrentado en la elaboración de este tipo de instrumentos son las diferentes visiones de los ciudadanos, intereses y el proceso de especulación. Lograr una visión unificada, en la que la mayoría de los ciudadanos apuesten por el bien común sobre los intereses individuales es sumamente complejo.

Esto representa una limitante y un freno para que los objetivos, estrategias, programas y acciones propuestas se logren en el tiempo programado. Proceso que al final impacta en el óptimo desarrollo de un municipio. Sin embargo, el estar en un proceso permanente de vinculación, reflexión y diálogo con diferentes grupos ciudadanos ayuda a construir un proceso de corresponsabilidad, apropiación y seguimiento de estos proyectos. Es decir, entre más personas conozcan las estrategias y se convenzan de estas, habrá un mayor número de personas que sean facilitadores para que lo proyectado se logre.

Beneficios para la planeación sostenible

La tendencia que existía en México en materia de planeación y desarrollo de las ciudades, todavía a inicios de los años 90, estaba ligada a esquemas inmediatos o de corto plazo, que no establecían una continuidad ni aportaban soluciones integrales para los diferentes contextos que se presentaban en un municipio.

En el caso de León, con la creación del IMPLAN en 1994, se marcó un cambio en cómo se venían haciendo las cosas, no sólo porque se involucró a la ciudadanía en los procesos de planeación, también porque se definieron las primeras propuestas para el desarrollo del municipio a partir de una visión de largo plazo. Ejemplo de esto es la elaboración del Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico y Territorial, así como su vinculación con el Plan Municipal de Desarrollo con Visión de Largo plazo; además del Programa de Gobierno que define las acciones que se realizarán en un lapso de tres años.

El no partir de cero cada tres años ha sido un factor fundamental para el municipio, contamos con una trayectoria que nos ha permitido establecer las bases para atender con propuestas los problemas inmediatos y futuros, además de establecer los parámetros de medición para saber si el rumbo tomado es el correcto o se deben realizar algunos ajustes a las estrategias ya definidas.

Sin duda alguna, consideramos que de no existir instrumentos de planeación que vayan definiendo el rumbo de León en el largo plazo, hoy estaríamos seguramente con problemas de conurbación, y todas las implicaciones que esto conlleva.

Por otra parte, actualmente, León es de los pocos municipios en el país que tiene un área de su territorio destinada al campo y la producción agropecuaria, con alto potencial para ser aprovechada en procesos de agroindustria.

A través de este instrumento, se ha fomentado la preservación de los ecosistemas naturales y las áreas naturales protegidas que ya existían, además de proponer la protección de dos zonas más con carácter municipal.

Trascendencia

La transformación que ha tenido León en los últimos 25 años, ha marcado un antes y un después en la evolución de la ciudad. Sin un esquema de continuidad que parte de un programa de visión de largo plazo, difícilmente hoy se podría contar con un sistema de movilidad articulado, el reconocimiento de las grandes zonas de valor ambiental en el municipio para su protección, conservación y potencialización; así como la protección y conservación de sus barrios antiguos y zonas históricas, entre otros.

Este es un proceso de continuidad, que se mantiene en permanente monitoreo, revisión y actualización, partiendo de un acuerdo social que guíe el desarrollo de León en los próximos años.

Retos en el futuro

Uno de los retos que tenemos como ciudad para los próximos años es incentivar el desarrollo de políticas públicas para la densificación y consolidación del territorio dentro del límite urbano, que favorezcan un proceso equilibrado de la densificación, entre la vivienda vertical con usos de suelo mixtos y el mejoramiento y crecimiento de espacio público bajo un enfoque autogestivo, con alternativas de movilidad sustentable, para que se establezcan condiciones de entornos seguros que coadyuven a mejorar la seguridad el reto más importante hoy en León.

Otro desafío para León está asociado con la capacidad de generar, aplicar y monitorear herramientas que permitan conciliar el entorno natural y urbano, satisfaciendo la demanda social. Por lo cual, las políticas públicas deberán seguir apostando por el equilibrio y conservación de los ecosistemas en el territorio, tomando como base y guía los lineamientos establecidos tanto en el manual de infraestructura verde, como la medición y evolución de los indicadores del Índice de Biodiversidad Urbana.

Ante los escenarios que se proyectan para los próximos años, en los que se plantean mayores amenazas y efectos del cambio climático, las producciones agrícolas y ganaderas podrán verse seriamente afectadas. El futuro de muchas ciudades dependerá de la capacidad que tenga su población de producir suficientes alimentos para consumo propio y su venta para otras regiones.

Otro reto que se tiene para los próximos años es generar estrategias que en el mediano y largo plazo construyan un sector primario fortalecido.

Recomendaciones para otras ciudades

Hoy los municipios tenemos la oportunidad de reflexionar sobre los retos que enfrentamos en el desarrollo territorial, ecológico y urbano; desde un enfoque de planeación de largo plazo y del diseño de proyectos estratégicos que nos permitan impactar de forma integral en el espacio urbano, para causar un mayor beneficio en la población.

Y es que, pareciera que cuando hablamos de temas municipales estuviéramos hablando de territorios diferentes. En ocasiones, cometemos el error de realizar un programa de ordenamiento territorial, independiente al ambiental, a la movilidad, a lo social, económico, de vivienda, etc. como si fueran temas ajenos uno con el otro, en lugar de entender que todos convergen en un mismo espacio.

Los municipios tenemos un solo territorio, donde su capacidad y dimensiones son finitas. Es por esto, que la apuesta que debemos de tener los Municipios es trabajar de forma coordinada y coadyuvante, desde los instrumentos de planeación de largo plazo, hasta las acciones y estrategias en el corto, sobre un modelo que contempla el desarrollo urbano, junto con el ordenamiento ecológico y territorial.

Esta forma de generar estrategias y políticas públicas deben partir de un precepto de continuidad, a partir de una visión de largo plazo.

Información proporcionada por:

Arq. Graciela Amaro Hernández,
Dirección General de Implan León
Lic. Roxana Ramírez, Dirección de
Comunicación Social, Implan

Más información en:

www.implan.gob.mx

CASO 4

Agenda Estratégica de la Ciudad: Tuxtla 2030



<p>Actores involucrados</p>	<p>Ayuntamiento, academia, organizaciones civiles y organismos empresariales</p>
<p>Contexto</p>	<p>Tuxtla Gutiérrez, es la capital del estado de Chiapas. En 2010 tenía 537,102 habitantes de acuerdo al Censo de Población y Vivienda y para 2020 aumentó a 578,830 habitantes. Bajo estas circunstancias la ciudad comenzaba a padecer la falta de alcances de su instrumento de planeación vigente (PPDUCP 2007-2020) ya que éste carecía de una ampliación en los temas que impactan a la ciudad tales como: movilidad, contaminación de cuerpos de agua, presión sobre las áreas de conservación, el crecimiento desordenado de la ciudad y efectos negativos en la calidad de vida de la población que habita en la periferia.</p> <p>Con la conformación del Instituto de Planeación Municipal fundado bajo el nombre de Instituto Ciudadano de Planeación Municipal para el Desarrollo Sustentable (IC IPLAM), se planteó la elaboración de una agenda que permitiera visibilizar las diversas problemáticas de forma integral bajo la visión de una ciudad justa para todos.</p>
<p>Descripción de la experiencia</p>	<p>Se planteó la elaboración de una agenda que reuniera los temas críticos de la ciudad a partir de la definición de diferentes objetivos estratégicos, con el fin de impulsar un futuro que tuviera la Sustentabilidad Urbana como su prioridad, alineándose a los ODS y en concordancia con los planteamientos futuros para el país.</p> <p>Para ello se impulsó un proceso participativo con la sociedad organizada que incorporó la voz de los sectores académicos e investigadores locales con amplia experiencia en cada temática de análisis. Derivado de este proceso, se creó la Agenda estratégica, la cual impulsa acciones particulares</p>

^
Foto:
IC IPLAM

	<p>para inhibir las inequidades sociales, a través de directrices a corto, mediano y largo plazo que han servido de guía para las diferentes administraciones y a la sociedad civil en general.</p> <p>Los ejes incorporados en la estrategia son: 1. gobierno eficiente y ciudadanía participativa, 2. Economía competitiva, 3. Sociedad segura, equitativa e incluyente, 4. Medio ambiente sustentable, 5. Modelo territorial ordenado y eficiente y 6. Movilidad eficiente.</p>
<p>Principales logros y aprendizajes</p>	<p>A través de la elaboración de la Agenda estratégica 2030, se colocaron diversos temas en la discusión pública que anteriormente se obviaban o se consideraban desde una perspectiva obsoleta. Al ser discutidos, se logró que el aterrizaje de estos planteamientos promueva el aprovechamiento justo y sustentable del territorio a fin de hacer realidad el derecho a la ciudad..</p> <p>El principal aprendizaje de este proceso es que la participación ciudadana, en elaboración de los diversos instrumentos urbanos, no es solo un requisito gestado a través de la obligatoriedad, sino que es un elemento de carácter indispensable en el impulso de la transformación urbana.</p>
<p>Dificultades</p>	<p>Una dificultad estuvo relacionada con la falta de claridad en los planteamientos técnicos, ya que se contaba con antiguos paradigmas que no necesariamente permitían replantear las problemáticas urbanas que aquejan en la actualidad a la ciudad. Esta complejidad produjo diálogos entre las personas que participaron en la elaboración de la agenda, mismas que contemplan diferentes formas de aproximarse a la cuestión urbana.</p> <p>Aunado a esto, uno de los principales puntos de reticencia, era la necesidad de poner al centro a las personas en las políticas y entenderlas como ejes medulares de la dinámica territorial. Si bien los diálogos fueron muy enriquecedores, las diferencias derivaron en limitantes para la elaboración de la agenda en tiempo y forma</p> <p>Por otra parte, durante el proceso había dudas por parte de las autoridades de ese momento con respecto a valorar un documento que no surgía de las oficinas tradicionales de la administración pública.</p> <p>Estas situaciones fueron superadas a través de un acercamiento con los diferentes actores sociales que en la medida en que se consideró su opinión fueron transformando su parecer para darle una aprobación convincente, haciendo que en la medida del avance del instrumento se fuera generando el valor de la apropiación de dicho instrumento, y esta condición a su vez, sirvió como una palanca de gestión ante las autoridades que terminaron por darle su aprobación e incluso la aplicación del mismo.</p>

<p>Beneficios para la planeación sostenible</p>	<p>La Agenda estratégica Tuxtla 2030, se ha transformado en un elemento de consideración indispensable en el proceso de elaboración de nuevos instrumentos, procurando así la vinculación.</p> <p>Los planteamientos propuestos toman como un eje estructurador el precepto de sustentabilidad y buscan dar un mejor uso del territorio y la integración de la población sin discriminación alguna. Lo anterior con el fin de que el territorio sea mínimamente impactado y pueda favorecer mejores condiciones de vida.</p>
<p>Trascendencia</p>	<p>De acuerdo a su temporalidad es aún vigente, pero más allá de los periodos al que se suscribe, la amplia gama de opiniones que se concentran en los 6 ejes de desarrollo que la conforman, le dan una vigencia casi permanente puesto que en sus objetivos generales y estrategias, vislumbra la consolidación de una ciudad sustentable.</p> <p>La Agenda estratégica, es un instrumento que continúa dando vigencia y soporte a diferentes acciones implementadas en la administración pública, y aunque su aplicación ha sido pausada y de forma paulatina es fuente de análisis de diferentes actores, dándole un estatus de instrumento actualizado.</p>
<p>Recomendaciones para otras ciudades</p>	<p>En primer lugar es indispensable el hacer, toda vez que sin este requisito el éxito de cualquier instrumento se difumina.</p> <p>Además incluir la participación ciudadana de manera organizada, puesto que es una herramienta elemental para el logro de objetivos comunes impulsados desde una perspectiva incluyente y vislumbrados desde una visión a mediano y largo plazo.</p>

Información proporcionada por:

Ing. Alejandro Mendoza Castañeda, Director General ICIPLAM

Más información en:

<https://iciplam.tuxtla.gob.mx/admin/php/descargar.php?obj=MTIx-ODQ=&post=Mjl4NA==>

<https://iciplam.tuxtla.gob.mx/Publicaciones>

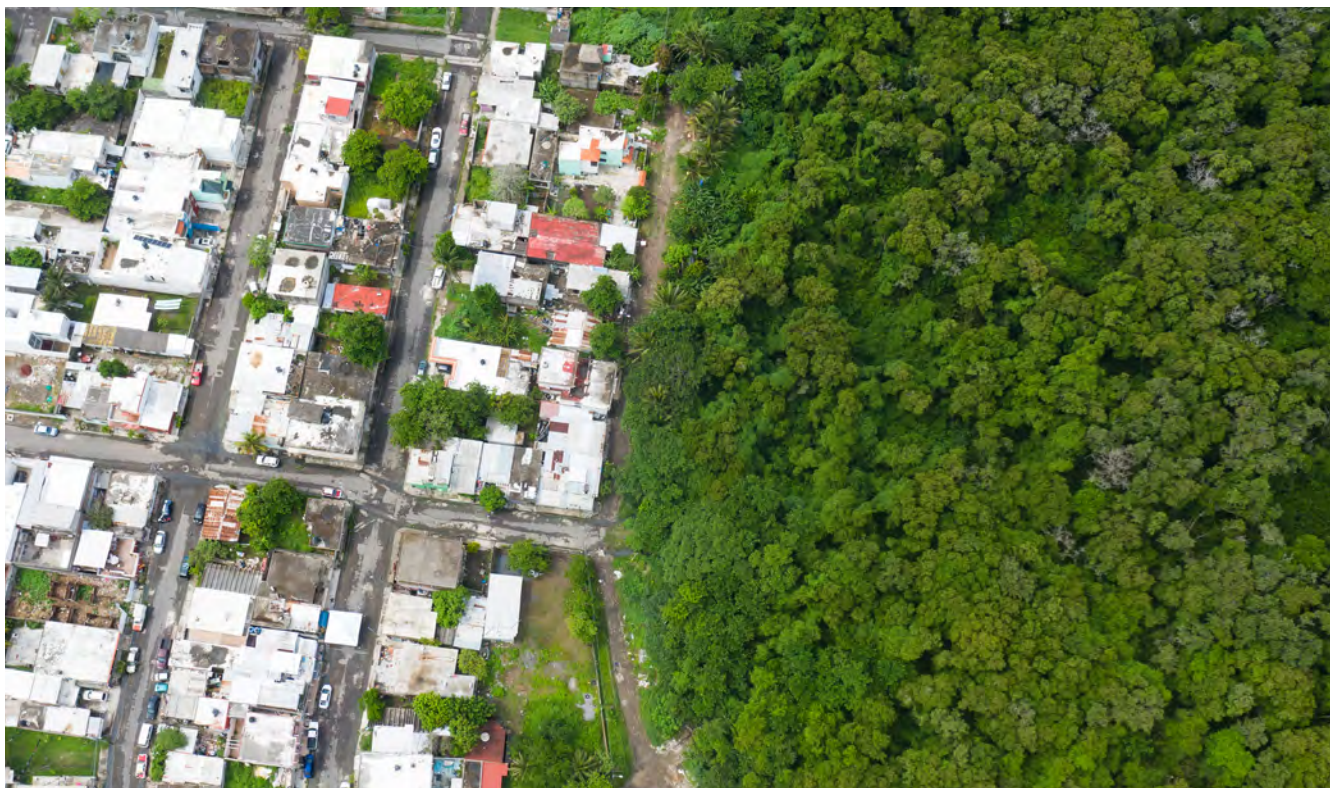


> Foto:
TECHO México



> Foto:
Metrópolis
Laguna.

**III. PRINCIPIOS
PARA UNA
PLANEACIÓN
SOSTENIBLE
Y HOJA DE RUTA**



III.1 Principios

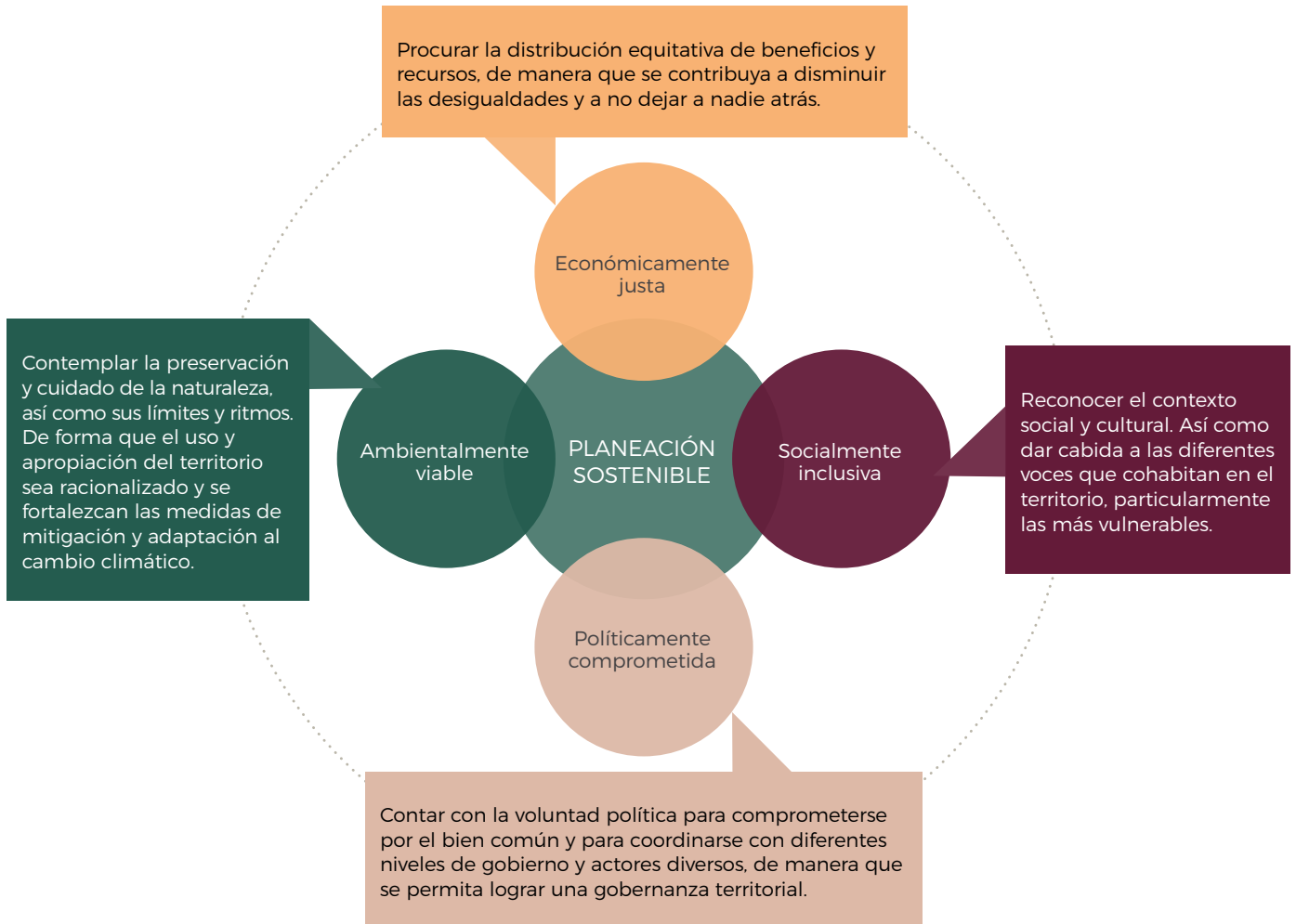
El desarrollo sostenible es un concepto que aparece por primera vez en el Informe Nuestro Futuro Común (1987) de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo²⁵, en el que se establecen las preocupaciones por el medio ambiente, el desarrollo duradero y la equidad. Tras observar que el desarrollo tal como se estaba contemplando resultaba insostenible, debido a la carga que representa para la naturaleza, se propone pensar y transitar hacia un desarrollo sostenible que contemple tanto el enfoque económico como el social y el ambiental.

El desarrollo sostenible es definido como aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Además de repensar las actividades humanas en el marco de la huella ambiental, implica distribuir los recursos y beneficios de forma más equitativa.

Dada la relevancia que tiene el territorio para el desarrollo, se propone que una **planeación sostenible** contemple por lo menos cuatro ejes: que sea económicamente justa, socialmente inclusiva, políticamente comprometida y ambientalmente viable. Estos ejes responden a la relación entre cuatro sistemas que actúan en el territorio para dar forma a las ciudades y asentamientos humanos: el natural, el económico, el social y cultural, y el político.

[^]
Foto:
GIZ 2020

25 Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo "Nuestro futuro común" (1987). Naciones Unidas. Disponible en: http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_Lecture_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf



¿Cómo lograr una planeación sostenible?

Para lograr los ejes expuestos anteriormente se proponen los siguientes principios que permitan guiar tanto el análisis, el actuar y la toma de decisiones relacionadas con la planeación urbana y el ordenamiento territorial desde una perspectiva de sostenibilidad. Estos principios son una proposición derivada de la revisión de los diversos instrumentos políticos para la planeación que han sido impulsados por el gobierno federal.



1. Abordaje integral para comprender y atender el territorio

La integralidad hace referencia a pensar en diagnósticos, planes y acciones que tiendan a la complejidad y no a la sectorización. Un diagnóstico integral contempla los diferentes ámbitos que influyen en el territorio, tanto lo ambiental, lo social, lo cultural, lo económico y lo político. Hasta ahora una de las perspectivas que ha permitido integrar la relación ambiental, social y económica es la sistémica ²⁶, la cual contempla que los sistemas socioecológicos están interrelacionados y las fronteras entre lo social y lo ecológico no son necesariamente muy claras. Este enfoque ha permitido contemplar el territorio y sus problemáticas desde una manera más compleja.

El diagnóstico debe ser útil para reconocer el contexto, identificar riesgos, oportunidades y soluciones adaptadas a las características locales. Para ello es importante recurrir a análisis tanto cuantitativo como cualitativo que incluya la participación de diferentes grupos sociales.

Además, la integralidad implica vincular acciones, de manera que los esfuerzos y recursos sean aprovechados de la mejor manera. De igual forma, es fundamental la articulación entre los instrumentos diversos de planeación, de forma que alguno no sea contradictorio con otro.

²⁶ Lancis. Sistemas Socioecológicos. Ecología UNAM. Consultado el 12 de octubre de 2021 en https://lancis.ecologia.unam.mx/iai/sistemas_socioecologicos También ver: Ostrom, E. (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. Y Castillo-Villanueva, L., & D., Velázquez-Torres. (2015). Sistemas complejos adaptativos, sistemas socioecológicos y resiliencia. Quivera 17:11-32. <http://www.redalyc.org/pdf/401/40143424002.pdf>.



2. Corresponsabilidad para transformar el territorio desde la gobernanza

La corresponsabilidad es la responsabilidad compartida ante las problemáticas y acciones comunes. Este principio es primordial para comprender la gobernanza²⁷, la cual hace referencia a procesos de decisión entre distintos actores que toman parte de un problema colectivo, con la finalidad de establecer soluciones conjuntas. Esto conlleva establecer una concertación, coordinación y cooperación entre sectores (público, privado y social), así como con los diferentes órdenes de gobierno y actores internacionales.

Sin duda, el potencial de mejora de las ciudades y asentamientos humanos depende en gran medida de una gobernanza eficiente que permita dirigir las acciones y esfuerzos a soluciones y objetivos comunes.



3. Una gestión adecuada del suelo para hacer un uso justo y eficiente de recursos

El suelo es uno de los bienes principales y más cotizados de las ciudades, por lo que su adecuada gestión es fundamental para aprovechar de la mejor manera las acciones, esfuerzos y recursos, así como para lograr bienes asequibles para la población. Una de las estrategias de uso eficiente de recursos es optar por ciudades compactas, densas y con usos mixtos, de manera que se puede hacer un mejor uso del suelo urbano y realizar acciones que permitan aprovechar la infraestructura existente. También la promoción de una movilidad no motorizada y el mejoramiento del transporte público, son ejes de acción centrales para el uso eficiente de recursos y para contribuir a la reducción de emisiones contaminantes.

Además, la implementación de las estrategias estipuladas en planes requieren contar con financiamiento que permita llevarlas a cabo, por ello también es importante pensar en instrumentos fiscales, como lo son la recuperación de plusvalías²⁸, que contribuyan con las finanzas públicas y su redistribución.



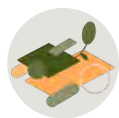
4. Priorizar a los grupos más vulnerables para lograr una justicia socioespacial

Las acciones en el territorio o su ausencia tienen efectos en las vidas de las personas y de las comunidades, condicionando así su acceso a bienes, servicios y derechos y generando o exacerbando desigualdades. Estas últimas pueden incrementar la vulnerabilidad de las personas ante los riesgos de desastre tanto antropogénicos como ambientales. Por lo tanto, mejorar la redistribución de los recursos y beneficios del desarrollo es una condición para lograr la sostenibilidad con apego al reconocimiento de los derechos individuales y colectivos, particularmente de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Por ello, la priorización de los grupos más vulnerables es un eje rector a la hora de diagnosticar y

27 Porras, F. (2016). Gobernanza. Propuestas, límites y perspectivas. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Ciudad de México. ONU-Habitat. (2002). The Global Campaign on Urban Governance. Concept Paper 2nd Edition. Nairobi. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Global%20Campaign%20on%20Urban%20Governance.pdf>

28 Smolka, M. (2013) Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Lincoln Institute. Disponible en: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf

también de priorizar acciones. Esta priorización implica también abrir espacios de diálogo, en el que sus necesidades y deseos son expuestos y considerados.



5. Lograr un hábitat adecuado y asequible para garantizar el derecho a la ciudad de todas las personas

La transformación de territorios debe apostar por construir hábitats seguros, adecuados y asequibles que garanticen los derechos de todas las personas y su acceso no esté restringido, ya sea por costo o por falta de infraestructura. Por ello es relevante contemplar una perspectiva interseccional que permita ser consciente de las diversas y diferenciadas experiencias demandas necesidades y preferencias de las personas según su género, edad, ingreso, etnia, discapacidad, etc.

Cabe destacar que el cuidado del medio ambiente es vital para poder lograr espacios seguros y adecuados, además de que la Constitución Mexicana reconoce en su artículo 4º que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Además de garantizar este derecho y velar por la protección ambiental, la planeación territorial debe contemplar estrategias para la resiliencia, es decir fortalecer la habilidad de las ciudades y asentamientos humanos para recuperarse después de impactos o catástrofes²⁹, particularmente ante los riesgos del cambio climático.



6. Dialogar para lograr una visión común

Más allá de comunicar, la socialización implica conocer el territorio y su población, transmitir valores e impactos, y tejer relaciones durante todas las fases de un proyecto (planeación, diseño, ejecución, evaluación y monitoreo) que permitan llevar a cabo un trabajo colaborativo en el que diferentes actores sean partícipes. Es inminente la multiplicidad de escalas, actores y espacios de discusión propios de una democracia, a la hora de implementar acciones locales transformativas. Como parte de un gobierno democrático, las instituciones son guías de estos procesos, mismos que no deben ser impositivos sino co-creados. En este sentido, la participación social es fundamental para establecer planes y proyectos sostenibles.

Algunos elementos fundamentales para la integración de la participación ciudadana en la planeación y el diseño urbano son³⁰: empoderar a los ciudadanos, crear mecanismos institucionales que permitan la incidencia organizacional en la toma de decisiones, buscar objetivos comunes, asesorar de manera profesional, dar seguimiento al objetivo y generar indicadores que permitan monitorear y evaluar.

29 ONU-Habitat (2018). Ciudades Resilientes. Consultado el 12 de octubre de 2021 en <https://onuhabitat.org.mx/index.php/ciudades-resilientes> También ver: ONU-Habitat (2019) Guía metodológica. Estrategia Municipal de Gestión Integral de Riesgos de Desastres. Disponible en: <https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Gu%C3%ADa-Metodol%C3%B3gica-EMGIRDE.pdf>

30 Ver Peña, M. (2012) "Principios para un participación efectiva en los Planes Municipales de Desarrollo Urbano". Tesis para obtener el grado de Maestría en Arquitectura UAG.



7. Conservar y proteger los ecosistemas para sostener la vida

La naturaleza es la base de la vida, puesto que los seres humanos dependemos de ella y de los beneficios que nos brinda: obtenemos alimentos, recursos, agua potable y aire limpio; nos brinda espacios de disfrute y regula el clima. En vías de enfrentar los desafíos ambientales y climáticos, es de vital importancia que los ecosistemas y la biodiversidad sean tomados en cuenta en la planificación y gestión de las ciudades ³¹. La decisión de invertir o no en los ecosistemas, conlleva costos sociales y económicos, igual que afecta las oportunidades de transitar hacia un desarrollo justo y resiliente.

Normalmente la planificación urbana ha dejado de lado la dimensión socioecológica de la urbanización, de manera que se ha identificado una separación entre lo urbano y lo rural. Sin embargo, la urbanización afecta tanto a los ecosistemas que se ubican dentro de la ciudad como a los que se encuentran fuera de ella ³². Por ello, la acción por los ecosistemas debe contemplar tanto las zonas urbanas como las rurales y periurbanas.

III.2 Hoja de ruta

Esta hoja de ruta pretende ofrecer un panorama general de los pasos que implica la planeación urbana, con la finalidad de facilitar este proceso y así animar a las autoridades a actualizar los planes de desarrollo municipales. La ruta toma en cuenta que la planeación es un proceso que no se limita solo a la creación de un documento, por lo que suma etapas previas y posteriores a la creación del plan.

La ruta se divide en 5 etapas, cada una con sus propios pasos. A continuación se presenta la descripción de cada una de ellas.

1. PRELIMINARES

Esta fase contempla la preparación para dar inicio a un proceso de planeación, lo cual implica desde la autoevaluación de la situación en la que se encuentran hasta la organización de un equipo y el inventario de elementos técnicos.

1.1 Autoevaluación e identificación de situación actual

- Revisar el último proceso de planeación realizado, así como los documentos vigentes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.
- Tener el panorama de marco jurídico, pues éste establece las bases bajo las cuales tendrá que realizarse el plan de desarrollo municipal y deberán de estar alineadas a las disposiciones establecidas en cada una de ellas.

31 Ver SEDATU, SEMARNAT y GIZ. (2019) "Integración de los servicios ecosistémicos en la planificación y gestión urbana. Un enfoque sistémico en la planificación y gestión urbana". Disponible en: <https://iki-alliance.mx/wp-content/uploads/Manual-ISE-CiClim.pdf>

32 Elmqvist, et. al. (2013) *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: Challenges and Opportunities*. Springer Netherlands. Disponible en: <https://www.springer.com/gp/book/9789400770874>

1.2 Preparación de equipo

- Formar un equipo multidisciplinario que coordine el diagnóstico y elaboración de un plan.
- En caso de ser necesario, capacitar al equipo
- Definir y establecer responsabilidades dentro del proceso de planeación urbana para poder hacer un plan políticamente viable y con un alcance a largo plazo.

1.3 Estrategia técnica

- Identificar los principales documentos teóricos sobre ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Así como definir el piso común de las perspectivas que serán utilizadas.
- Definir el tipo de plan que se realizará: desarrollo urbano u ordenamiento ecológico y territorial. Algunos municipios como León, han comenzado a tener un solo instrumento para ambos temas.
- Definir las técnicas a utilizar en el diagnóstico.
- Identificar el conjunto de actores que participan en la configuración del territorio y que responden a diferentes sectores (público, privado y sociedad civil).
- Identificar el conjunto de datos e información geográfica, estadística y topográfica que permitan la elaboración de un plan.
- Diseñar la estrategia de participación social.

1.4 Comunicar el inicio del proceso

- Es importante informar el inicio del proceso de planeación, tanto al interior de la administración gubernamental como al exterior. Esto con el objetivo de establecer un punto de partida que convoque a las partes involucradas y que permita la cooperación de actores de otras escalas y sectores ajenos al gobierno.

2. DIAGNÓSTICO

El diagnóstico es una fase de reconocimiento de la situación territorial y de las problemáticas que aquejan a la población. Es una de las partes más importantes, puesto que es la definición del panorama sobre el cual se buscará incidir.

2.1 Identificar y recuperar información de las diferentes escalas geográficas en el municipio: personas, barrios, ciudad, campo, áreas protegidas o el continuo municipal.

- **Análisis de personas** • Identificar las necesidades, problemáticas, comportamientos y motivaciones, con respecto al ámbito territorial. Es necesario poner especial atención a las personas en situación de vulnerabilidad.
- **Análisis de barrios** • Este análisis permite retroalimentar el análisis cualitativo identificado por las personas y reforzarlo con un análisis técnico cuantitativo. También es

- útil para analizar el funcionamiento de barrios en los que haya un interés particular, especialmente cuando se trata de barrios que han acumulado diversas desigualdades.
- **Análisis de continuo municipal** • Este análisis busca identificar diferentes relaciones:
 - a). Las relaciones del área urbana con el resto del municipio, para reconocer las características y potencialidades de las áreas no urbanizadas y así establecer estrategias de aprovechamiento de suelo.
 - b). Las del municipio en su conjunto con el exterior (región, zona metropolitana, estado) para identificar estrategias que atiendan la integración territorial.
 - **Escenario demográfico tendencial** • Analizar y establecer las tendencias de crecimiento poblacional para los próximos años, así como la distribución geográfica de la pirámide poblacional.
 - **Panorama de expansión urbana** • Analizar las tendencias de crecimiento de la mancha urbana a fin de identificar factores de expansión urbana y tendencias de crecimiento.
 - **Áreas naturales protegidas y distribución de actividades en territorio.**

Temáticas importantes a contemplar: ambientales (agua, áreas naturales, infraestructura verde, servicios ecosistémicos, residuos, riesgos), entorno urbano, movilidad, asentamientos humanos, vivienda, salud, empleo y competitividad, desarrollo económico, educación, tecnología, cohesión social, cultura y patrimonio, inseguridad y violencia.

2.2 Involucrar a la sociedad civil en el diagnóstico

- La participación de la sociedad no solo se limita al análisis de las personas, sino a todas las escalas. Se pueden realizar talleres, diálogos o foros con especialistas, organizaciones de la sociedad civil, colectores, vecinas y vecinos, entre otros.

2.3 Analizar la información recabada de forma integral

- Hacer uso de herramientas para establecer causas y efectos de los problemas urbanos, sociales y ambientales identificados en el diagnóstico de cada escala. Un ejemplo son los árboles de problemas.
- Realizar una síntesis de la problemática retomando las causas y efectos identificados en el punto anterior.

2.4 Socializar el diagnóstico

- Compartir el resultado del diagnóstico con diferentes instancias implicadas, así como con las personas ciudadanas que participaron en las actividades participativas.
- Retroalimentar el diagnóstico.

Herramientas

- Guía Lineamientos Simplificados para la elaboración de programas municipales
- Metodología de Planeación Urbana Incremental Participativa (PIUP)
- Trazando ciudades. Guía para integrar a las personas en la Planeación Urbana
- Vivienda y ODS en México

- Informe CELAC sobre Vivienda
- Medición del Índice de Ciudades Prósperas (CPI) para 305 municipios de México y Reporte Nacional de Prosperidad Urbana
- Metodología CIUATL. Auditorías territoriales para la Evaluación y Transformación del Espacio Público con Perspectiva y Necesidades de las Mujeres

3. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Una vez realizado el diagnóstico, la planeación estratégica toma como base las problemáticas y la situación territorial para definir una ruta de largo plazo para el municipio. Esta planeación implica elaborar una estrategia que configure el Plan que buscará ser consultado y posteriormente aprobado para su implementación.

3.1 Elaborar estrategia

- Establecer la misión y visión a largo plazo del municipio
- Definir objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo. Establecer objetivos y metas a diferentes periodos que sean políticamente viables y que busquen la solución de los problemas identificados.
- Definir estrategias. Las estrategias establecen una ruta sobre cómo se van a lograr los objetivos y metas. Para ello hay que tomar en cuenta las oportunidades territoriales en el municipio. Para esta parte se puede recurrir a diversas herramientas como el FODA.
- Definir instrumentos. Los instrumentos son aquellos mecanismos y herramientas que permitirán la ejecución del plan. Pueden ser normativos, económico-financieros, administrativos, organizaciones, de participación ciudadana, entre otros.
- Zonificación. La zonificación busca resolver qué normas son necesarias para lograr el plan, a través de la identificación de las zonas aptas para la urbanización y la definición clara, concreta, sencilla y transparente de las normas que le corresponden a cada predio.
- Líneas de acción y cartera de proyectos. La cartera de proyectos y las líneas de acción proponen lo que se debe hacer para lograr el plan, al traducir las necesidades y problemáticas en proyectos, programas, obras y acciones concretas y pertinentes.
- Definir indicadores de gestión y resultados que permitan monitorear y evaluar los avances.

3.1 Elaborar documento

- El documento debe incluir tanto el diagnóstico como el resultado de la planeación estratégica.

3.1 Establecer un proceso de retroalimentación participativa

- El involucramiento de la sociedad puede realizarse desde la elaboración de la estrategia; pero es importante contemplar un proceso de consulta cuando la planeación estratégica haya sido completada.

- Posteriormente es importante incorporar las observaciones ciudadanas.

3.1 Aprobación legislativa del plan

- Someter a aprobación el plan
- Publicar el plan
- Difusión

Herramientas

- Guía Lineamientos Simplificados para la elaboración de programas municipales
- Metodología de Planeación Urbana Incremental Participativa (PIUP)
- Trazando ciudades. Guía para integrar a las personas en la Planeación Urbana
- Manual y Caja de Herramientas de Gobernanza
- Guía Municipal de Gestión integral de Riesgos de Desastres
- Agenda Urbano-Ambiental
- Integración de los servicios ecosistémicos en la planificación y gestión urbana. Un enfoque sistémico en la planificación y gestión urbana
- Manual de Calles: diseño vial para ciudades mexicanas
- Manual para el diseño y la construcción de indicadores de CONEVAL

4. OPERACIONALIZAR

La planeación no es suficiente, sino que hay que orientar la implementación de los planes para hacer realidad ciudades y asentamientos humanos sostenibles. Además de establecer estrategias claras, lograr la implementación requiere de voluntad política por parte de las administraciones en turno, mecanismos que faciliten las acciones, así como fortalecer las alianzas con diferentes actores, lo cual también permitirá dar seguimiento al proceso de participación iniciado en las fases anteriores.

4.1 Establecer las herramientas y mecanismos para implementar

- Tanto la autoevaluación realizada en la primera fase como la estrategia, permitirán identificar las herramientas con las que ya se cuenta para poder llevar a cabo el plan. En caso de ser necesario, se pueden proponer reformas que permitan la implementación o la creación de nuevos instrumentos.

4.2 Financiamiento

- Además de instrumentos normativos e institucionales, es elemental contar con presupuesto para llevar a cabo las acciones propuestas. En este sentido la coordinación entre diferentes instancias permitirá guiar el aprovechamiento de los recursos locales. También es posible explorar alianzas con sociedad civil y actores privados, así como financiamiento de instancias internacionales.

4.3 Priorizar acciones a implementar

- Dado que los recursos son limitados, se sugiere realizar una priorización de acciones, tomando en cuenta el diagnóstico realizado y los principios propuestos en este documento.

4.4 Coordinar alianzas para concretar las estrategias

- La participación de la sociedad y otros actores es importante para poder dar seguimiento al Plan. En la medida en que se fortalezcan las alianzas y los esquemas de participación, podrá llevarse a mejor término las estrategias diseñadas.

Herramientas

- Metodología de Planeación Urbana Incremental Participativa (PIUP)
- Manual y Caja de Herramientas de Gobernanza
- Manual para el diseño y la construcción de indicadores de CONEVAL
- Hacia una recuperación verde. Implementación de ciclovías emergentes y herramientas de gobernanza para la movilidad en la nueva normalidad.

5. EVALUAR Y RENDIR CUENTAS

El territorio y la sociedad cambian constantemente, por lo que a la implementación también se suma la necesidad de dar seguimiento a los planes, de forma que se puedan medir y evaluar los avances o retrocesos y así retroalimentar las propuestas y modificar el rumbo.

5.1 Monitoreo y evaluación

- Realizar una evaluación de los avances del plan, según el tiempo definido en los objetivos y metas.
- Evaluar si el Plan está contribuyendo a reducir las problemáticas identificadas en el diagnóstico.

5.2 Rendir cuentas

- Rendir informes a la ciudadanía sobre el avance y cumplimiento de sus metas y objetivos.

HOJA DE RUTA

01 PRELIMINARES

- Autoevaluación e identificación de situación actual
- Preparación de equipo
- Desarrollar estrategia técnica y de participación social
- Comunicar el inicio del proceso

02 DIAGNÓSTICO

- Identificar y recuperar información de las diferentes escalas geográficas en el municipio: personas, barrios, ciudad, campo, áreas protegidas o el continuo municipal.
- Involucrar a la sociedad civil en el diagnóstico
- Analizar la información recabada de forma integral
- Socializar el diagnóstico y retroalimentarlo

03 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

- Elaborar estrategia a corto, mediano y largo plazo
- Elaborar documento que incluya el diagnóstico y la estrategia (principios, objetivos, metas e indicadores)
- Establecer un proceso de retroalimentación participativa
- Aprobación legislativa del plan y difusión

04 OPERACIONALIZAR

- Establecer las herramientas y mecanismos para implementar las acciones planeadas
- Definir un presupuesto y financiamiento
- Priorizar acciones a implementar
- Coordinar alianzas para concretar las estrategias

05 EVALUAR Y RENDIR CUENTAS

- Monitorar los avances en el tiempo establecido en el plan
- Evaluar las acciones implementadas y sus alcances
- Rendir cuentas

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA PLANIFICACIÓN PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA CIUDAD

La Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana establecen como ideal común lograr que todas ciudades y asentamientos humanos generen beneficios para todas las personas, compartiendo derechos universales, valores y objetivos comunes y donde sus diferentes necesidades sean escuchadas y se proporcionen respuestas específicas ante las mismas.

En un mundo en creciente urbanización, las ciudades son importantes epicentros de oportunidades y cuando son planificadas, gestionadas y diseñadas comprendiendo las necesidades, expectativas, aspiraciones e ideales de sus habitantes, en equilibrio con el contexto territorial en el que se ubican, tienen el potencial de contribuir al bienestar comunitario y la sostenibilidad global.

Así, la participación comunitaria es un elemento fundamental de cualquier proceso de planificación urbana o territorial y esta debe estar sustentada en un marco de derechos humanos e igualdad de oportunidades para todas las personas.

Generar canales de comunicación y procesos de participación efectivos en las distintas fases de la planificación urbana resulta indispensable para obtener información de primera mano y tener una perspectiva integral de los desafíos y oportunidades existentes en las ciudades al observarlas desde los lentes de los distintos grupos de personas que habitan en ellas, lo cual contribuye a generar empatía,

promover el desarrollo de consensos colectivos encaminados a definir una imagen del futuro, priorizar acciones concretas a desarrollar para alcanzar estas aspiraciones, así como promover la continuidad de los planes y políticas.

El proceso de crecimiento demográfico acelerado y urbanización no planificada en las ciudades alrededor del mundo –incluido México– ha provocado la existencia desigualdades, retos y rezagos importantes, en materia de vivienda, espacio público, acceso al agua potable y al saneamiento, movilidad, etc., los cuales a partir de la crisis derivada de la pandemia por la Covid-19 y el cambio climático, se han visto amplificados, especialmente para los grupos más vulnerables de la población. Hoy más que nunca, para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas en igualdad de condiciones, es necesario que los distintos actores del territorio trabajen juntos por el bien común, poniendo al centro los valores y aspiraciones compartidos y generando acuerdos colectivos para: identificar acciones, intervenciones y estrategias concretas en el corto plazo a través de las cuales atender los retos y las necesidades más apremiantes; y generar planes estratégicos y estructurados de largo plazo y amplio alcance, orientados a producir cambios transformadores y maximizar las ventajas comparativas locales.

La participación comunitaria, en todos los procesos de planificación urbana, es entonces un mecanismo para asegurar el ejercicio del derecho a la ciudad, entendido como un derecho colectivo y compartido entre las personas que habitan en ciudades y asentamientos humanos de todos los tamaños, a través del cual se impulsa el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales en igualdad de condiciones.

A través de la serie de diálogos sostenidos con autoridades, actores sociales y organismos internacionales en el marco de los LAVs de Planificación, se ha identificado que en México existe el reto de generar mecanismos de institucionalización y estructuración de la partici-

pación pública durante los procesos de planificación, a fin de que esta funcione de forma sistemática y se compagine con los momentos técnicos, de toma de decisión, monitoreo y seguimiento de los planes y programas. En contextos de recursos y capacidades técnicas limitadas esto resulta especialmente prioritario, pues una articulación estructurada de los espacios de participación en momentos estratégicos a lo largo del proceso de planificación es un medio efectivo para que las y los habitantes compartan y hagan suya la visión de futuro deseado para su ciudad y contribuyan a alcanzarla, lo cual puede hacer la diferencia para garantizar la continuidad en las políticas y estrategias.

Asimismo, es necesario que la participación se convierta en una actividad permanente ya que las ciudades, sus habitantes y sus necesidades se encuentran en constante transformación, por lo tanto, garantizar que las personas y sobre todo, aquellas en mayor condición de vulnerabilidad cuenten con los medios para hacer escuchar su voz y opiniones respecto a la forma de vivir la ciudad, es crucial para enriquecer cualquier proceso de planeación.

Finalmente, en situaciones adversas como es el caso de la actual pandemia, que durante más de un año y medio ha representado un reto para la realización de procesos de participación tradicionales en persona, se pone en evidencia la necesidad de que la participación esté acompañada de un constante proceso de innovación, adaptabilidad y flexibilidad, donde aprovechar las herramientas digitales y las redes locales existentes puede ser una oportunidad para contar con la participación significativa de las comunidades y actores del territorio.

Desde ONU-Habitat, esperamos que la presente publicación contribuya significativamente para fortalecer el trabajo y esfuerzo de los distintos niveles de gobierno en materia de planificación urbana y territorial e invitamos a no perder de vista que el fin último de la planificación es lograr el bienestar compartido, sin dejar a nadie, ni ningún lugar atrás. Planifiquemos entonces, para las personas y de la mano de las personas.

III.3 Checklist diagnóstico

El siguiente listado de criterios pretende contribuir con la autoevaluación y autodiagnóstico de integración de elementos que contribuyen a la planeación sostenible. Cabe tomar en cuenta que las características de los municipios son diferentes y no pueden ser evaluados bajo las mismas condiciones, por lo que no se estima una calificación, solo criterios de referencia.

Se sugiere que los elementos que son identificados en el “No”, sean reflexionados para identificar si esto se debe a que no aplica en ese territorio o no han existido las condiciones institucionales, sociales o políticas para integrarlo.

Principio	Criterios	Si	No
Abordaje integral para comprender y atender el territorio	Las personas funcionarias públicas están capacitadas en diferentes temas de planeación y ordenamiento ecológico y territorial.		
	Se cuenta con una visión integral del territorio que contempla lo ambiental, lo social, lo político y lo económico.		
	El diagnóstico recurre/recurrió a técnicas tanto cuantitativas como cualitativas.		
	Se cuenta con una identificación de oportunidades y soluciones que responden a las características locales.		
	Hay una vinculación de los planes municipales con los estatales, federales y agendas globales.		
Corresponsabilidad para transformar el territorio desde la gobernanza	Hay voluntad política para la implementación de los planes.		
	Se cuenta con instrumentos legislativos que respaldan las propuestas de desarrollo y ordenamiento, así como una visión de sustentabilidad.		
	Hay una coordinación con diferentes órdenes de gobierno.		
	Hay cooperación con diferentes sectores.		

Principio	Criterios	Si	No
<p>Una adecuada gestión del suelo para hacer uso justo y eficiente de recursos</p>	Se cuenta con instrumentos que regulen el uso de suelo y su aprovechamiento.		
	Hay una vinculación de actividades de diferentes áreas municipales para la atención integral de problemáticas.		
	Se cuenta con instrumentos fiscales relacionados con la gestión del suelo.		
	Se cuenta con una estrategia de economías a escala para aprovechar los recursos disponibles.		
	Se contempla el uso de tecnologías para eficientar procesos y recursos.		
	Hay una visión de ciudades compactas y densas (en los casos que aplique).		
<p>Priorizar a los grupos más vulnerables para lograr una justicia socioespacial</p>	Se están llevando a cabo acciones focalizadas para la atención a grupos vulnerables.		
	Se cuenta con una perspectiva de derechos humanos.		
	Se contemplan diálogos multiculturales en el caso de los territorios con población y comunidades indígenas y afromexicanas, incluyendo información accesible en su lengua.		
	Se tienen identificados los asentamientos humanos populares para su debida atención.		
	Existen estrategias de desarrollo económico e inclusivo para las zonas que concentran desigualdades.		

Principio	Criterios	Si	No
Lograr un hábitat adecuado y asequible para garantizar el derecho a la ciudad de todas las personas	Se cuenta con elementos que garanticen la accesibilidad a la información, programas y espacios, tomando en cuenta las condiciones de edad, género, discapacidad, etnia, etc.		
	Están contempladas acciones y programas para el mejoramiento de vivienda y/o la construcción de vivienda adecuada y asequible.		
	Se atienden espacios públicos para que éstos sean accesibles y seguros.		
	Existe un atlas de riesgos actualizado y se contemplan estrategias de prevención y atención de riesgos tanto antropogénicos como ambientales.		
	Existe una estrategia de movilidad urbana sustentable que beneficie la movilidad no motorizada y el transporte público.		
Dialogar para lograr una visión común	Se cuentan con mecanismos de participación en las diferentes fases de planes y proyectos.		
	Se cuenta con un consejo ciudadano, una asamblea o lo equivalente.		
	Existen mecanismos de rendición de cuentas.		
	Se cuenta con información clara y transparente para que los diferentes sectores puedan opinar y tomar decisiones.		
	Se cuenta con responsables de concertación social para la mediación y atención de conflictos.		

Principio	Criterios	Si	No
Conservar y proteger los ecosistemas para sostener la vida	Existe un programa de ordenamiento ecológico y territorial actualizado.		
	Hay programas de protección de áreas naturales.		
	Existe una estrategia de implementación de infraestructura verde.		
	Hay un manejo integral del agua.		
	Se cuenta con una paleta vegetal que responde a las características del ecosistema.		
	Se contemplan acciones para el aprovechamiento y cuidado de servicios ecosistémicos.		
	Existen programas de cuidado de la biodiversidad.		
	Se consideran acciones de atención a áreas rurales y periurbanas (en los casos que aplica).		
	Se cuenta con una estrategia de manejo de residuos y reciclaje.		
TOTAL			

FICHAS DE DOCUMENTOS

Listado de instrumentos de planeación desde el gobierno federal



Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024

DESCRIPCIÓN

Es el instrumento de planeación determinado en la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial. Este programa establece la reorientación de los usos, ocupación y aprovechamiento sostenible del territorio. De manera simultánea integra las dimensiones ambiental, social, cultural y económica tanto en el ámbito rural como urbano. Busca promover el cuidado de la biodiversidad y reconciliar a las personas con su entorno natural.

El PNOTDU es congruente con la Agenda 2030; se vincula con diez de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

OBJETIVOS PRIORITARIOS

- Impulsar un modelo de desarrollo territorial justo, equilibrado y sostenible, para el bienestar de la población y su entorno.
- Promover un desarrollo integral en los Sistemas Urbano Rurales y en las Zonas Metropolitanas.
- Transitar a un modelo de desarrollo urbano orientado a ciudades sostenibles, ordenadas, equitativas, justas y económicamente viables.
- Potencializar las capacidades organizativas, productivas y de desarrollo sostenible

del sector agrario, de las poblaciones rurales y de los pueblos indígenas y afro-mexicanos.

- Promover el hábitat integral de la población en la política de vivienda adecuada.
- Fortalecer la sostenibilidad y las capacidades adaptativas en el territorio y sus habitantes.

<https://www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-nacional-de-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-urbano-2021-2024>

ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT 2020-2040)

DESCRIPCIÓN

Es el instrumento rector que configura la dimensión espacial y territorial del desarrollo de México en un horizonte de largo plazo, en el periodo que corresponde de 2020 a 2040. Con esta Estrategia se instauran las bases de la rectoría del Estado en la política nacional del Ordenamiento Territorial (OT). La ENOT tiene propósitos de bienestar común, transversal a la actuación de las distintas esferas del poder público. Además, contiene más de 400 Lineamientos Regionales y 76 Lineamientos Generales agrupados en diez Objetivos Prioritarios y 3 Ejes Nacionales. En concreto, la ENOT señala la dirección hacia la que México deberá seguir durante los próximos veinte años, para alcanzar un escenario más sostenible en el uso y aprovechamiento de los recursos del territorio.

PROPÓSITOS

- **Transversalidad:** Promover el OT como eje transversal a todas las acciones de la Administración Pública Federal.
- **Sostenibilidad:** Plantear lineamientos para fortalecer las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático y reducción de riesgos, el uso y ocupación racional del territorio, y la conservación de los servicios ecosistémicos.
- **Equidad:** Promover el OT como herramienta para reducir la desigualdad social en las regiones, zonas metropolitanas, ciudades, núcleos agrarios, pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanos.
- **Estructuración territorial:** Proponer lineamientos para el desarrollo de proyectos estratégicos y su relación con el territorio a mediano y largo plazo.

- **Rectoría del estado:** Retomar la rectoría del Estado en la conducción de las políticas de OT, desarrollo urbano, suelo, vivienda y desarrollo agrario.
- **Gobernanza:** Desarrollar y promover mecanismos de coordinación, concertación y concurrencia entre los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado que contribuyan a la cohesión social, promoviendo el bienestar y disminuyendo las desigualdades.

<https://www.gob.mx/sedatu/documentos/estrategia-nacional-de-ordenamiento-territorial-de-la-sedatu?state=published#:~:text=La%20Estrategia%20Nacional%20de%20Ordenamiento,plazo%20hacia%20el%202020%2D2040>



Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2020-2024)

DESCRIPCIÓN

El Programa Sectorial incorpora principios de planeación sectorial con una visión humana y sostenible del territorio. Dicho programa tiene el objetivo de construir territorios de paz y bienestar a partir de la reducción de brechas de desigualdad socioespacial, pobreza y discriminación producidas por las políticas neoliberales. En ese sentido, se establecen las bases para disminuir las disparidades regionales y locales mediante el ordenamiento territorial e infraestructura social.

El PSDATU incluye 15 principios de planeación sectorial. Además, cuenta con cuatro objetivos prioritarios, mismos que se cumplirán mediante 19 estrategias prioritarias y 129 acciones puntuales.

OBJETIVOS PRIORITARIOS

- **Ordenamiento territorial:** Establecer un sistema territorial incluyente, sostenible y seguro centrado en los derechos humanos.
- **Desarrollo agrario:** Reconocer el papel de la población rural, pueblos indígenas y afroamericanos para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.
- **Desarrollo urbano:** Impulsar un hábitat asequible, resiliente y sostenible.
- **Vivienda:** Garantizar el derecho humano de todas las personas a una vivienda adecuada.

<https://www.gob.mx/sedatu/acciones-y-programas/programa-sectorial-de-desarrollo-agrario-territorial-y-urbano-2020-2024>



Programa Nacional de Vivienda (2021-2024)

DESCRIPCIÓN

Es uno de los primeros esfuerzos hechos a raíz de los cambios normativos que confirieron a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) la rectoría pública en materia de vivienda. Dicho programa tiene la particularidad de incorporar los siete elementos de la vivienda adecuada establecidos por ONU-Hábitat: seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad; ubicación y adecuación cultural.

PRINCIPIOS IMPULSADOS

- Garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada a todas las personas, especialmente a los grupos en mayor condición de discriminación y vulnerabilidad.
- Garantizar la coordinación entre los organismos nacionales de vivienda y los distintos órdenes de gobierno para el uso eficiente de los recursos públicos.
- Fomentar, junto al sector social y privado, condiciones que propicien el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada.
- Asegurar el derecho a la información y la rendición de cuentas de todos los actores del sistema de vivienda adecuada.
- Establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación del territorio

<https://www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-nacional-de-vivienda-2021-2024>

Política Nacional de Suelo



Política Nacional de Suelo

DESCRIPCIÓN

Es un instrumento de política pública que establece conceptos, fundamentos y criterios técnicos para orientar la toma de decisiones respecto a la problemática relacionada con el uso, aprovechamiento, ocupación y conservación del suelo en las ciudades mexicanas. Esta política debe servir para constituir los mecanismos que permitan financiar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial incluyente, partiendo del valor que genera el Estado mediante la inversión pública y las decisiones normativas sobre el potencial de aprovechamiento del suelo, así como de las economías de aglomeración que se generan como consecuencia natural de la urbanización. A partir de esto, lo primordial es, por un lado, difundir y socializar este documento, de modo que coloque la discusión de la problemática del suelo en la agenda pública y en la agenda legislativa. Por otro lado, consolidar los mecanismos de coordinación, particularmente entre diferentes instituciones del Gobierno de México y entre diferentes órdenes de gobierno.

RETOS ESTRATÉGICOS

- Recuperar la función social del suelo.
- Contribuir a la planeación de ciudades resilientes y sostenibles.
- Adaptar la regularización de la tenencia del suelo a los rezagos que ha generado el patrón actual de urbanización y ocupación territorial.
- Gestionar suelo apto y bien localizado con sentido social.
- Gestionar información territorial para la toma de decisiones.
- Avanzar hacia la gobernanza territorial.
- Promover la regulación y financiamiento para la gestión del suelo.

<https://www.gob.mx/insus/documentos/politica-nacional-de-suelo>

**LINEAMIENTOS
SIMPLIFICADOS**
Elaboración de Planes o
Programas Municipales
de Desarrollo Urbano

Lineamientos simplificados para la elaboración de programas municipales

DESCRIPCIÓN

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

El documento presenta una serie de principios generales, el proceso de planeación y una propuesta de estructura para el contenido de los PMDU. Además en los anexos encontrarás un glosario de conceptos, un mapeo de derechos humanos y su relación con los elementos urbanos, fuentes de información tanto cuantitativa como cualitativa y criterio para generar relaciones entre las dimensiones de dinámica poblacional y el análisis de barrios.

PRINCIPIOS GENERALES DE PLANEACIÓN

- Poner en el centro a las personas
- Equidad
- Ciudad compacta, densidad y usos mixtos
- Ciudades sustentables
- Inclusión urbana
- Lineamientos conceptuales (Se retoman los propuestos por los Lineamientos Conceptuales para la Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano 2017)

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/569812/LINEAMIENTOS_SIMPLICADOS_V11_compressed.pdf

EPÍLOGO

TENEMOS EL GRAN RETO de utilizar datos, información y evidencia como un mecanismo para diagnosticar nuestras ciudades, nutrir esta lectura de la mano de las personas, acordar una visión prospectiva, generar una cartera de proyectos y acciones, implementar obras, intervenciones urbanas y mecanismos de gestión del suelo, para posteriormente evaluar que no dejemos a nadie fuera ni a nadie atrás. Trazando Territorios es un documento que permite entender la importancia de la planeación tomando como referencia las agendas globales, pero reconociendo la necesidad de actuar para y desde lo local.

Trazando Territorios es también un reconocimiento honesto y claro de que en México aún nos faltan consolidar los mecanismos políticos, operativos, metodológicos, de construcción de redes y alianzas y de difusión para que la planeación territorial no sea una imposición ni una serie de documentos en un cajón, sino un verdadero proceso de concertación y co-creación por el futuro sostenible de nuestras ciudades. Por ello la necesidad de seguir articulando en conjunto con la federación, las autoridades locales, las agencias de cooperación, los y las especialistas, y la ciudadanía un proceso genuino e integral en donde se asuman de manera diferenciada las distintas responsabilidades establecidas a nivel normativo para la planeación territorial.

La publicación de Trazando Territorios es una antesala de la estrategia que actualmente se encuentra elaborando esta Secretaría para poder detonar la planeación territorial. En la próxima sesión del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial se someterá a consideración un Acuerdo Nacional por la Planeación Territorial, que acompañado de un proceso de capacitación - acción con funcionarios y funcionarias locales, la publicación del Sistema de Información Territorial y Urbano como la principal herramienta para acceder, intercambiar e interoperar con datos, estadísticas e indicadores; así como un ejercicio inédito de comunicación y difusión, sentaremos las bases para que la planeación urbana y el ordenamiento territorial se sitúen al centro de las políticas de desarrollo de cara al futuro.

Trazando Territorios nos ha dado la ruta, y en la SEDATU sabemos que es momento de avanzar a paso firme y determinado para que nuestro país aproveche los casos de éxito a nivel internacional y sub-nacional para lograr territorios de paz y bienestar basados en la planeación y el ordenamiento territorial.

Javier Garduño

Titular de la Unidad de Planeación y Desarrollo Institucional / SEDATU



Por encargo de:
 Ministerio Federal
 de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza
 y Seguridad Nuclear
 de la República Federal de Alemania



**GOBIERNO DE
MÉXICO**

DESARROLLO TERRITORIAL
 SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO