

## 18. Eje Gobernanza



Fortalecimiento sostenido de los mecanismos normativos y arreglos institucionales para la continuidad del Q500 y del desarrollo de Querétaro.

Fotografía 11. Portada Eje Gobernanza, Secretaría de Turismo del Estado de Querétaro (s.f)

## 18.1 Diagnóstico Contextual de Eje de Gobernanza

Las funciones de la gobernanza urbana, tales como la planeación urbana participativa, la promulgación de leyes, la regulación de los usos del suelo y las edificaciones, y el marco institucional, aseguran la prevalencia de las otras dimensiones de los ejes estratégicos, el eje de gobernanza constituye un elemento sustancial en el cumplimiento de todos los objetivos del PLAN 2050.

En términos de Gobernanza, Querétaro cuenta con una institucionalidad insuficiente para la planeación y evaluación urbana, teniendo dificultades para responder al acelerado desarrollo urbano que lo caracteriza, tomando como evidencia los constantes cambios de uso de suelo sin una lógica de ordenamiento territorial. Por otro lado, aunque existen las capacidades financieras para desarrollarla, sigue siendo insuficiente el presupuesto destinado para una planificación urbana ordenada y sostenible.

Además, en cuanto a la participación ciudadana existen varios mecanismos tales como los organismos temáticos de participación, sin embargo, son poco efectivos en los procesos de desarrollo urbano y tienen poca vinculación en la toma de decisiones.

Aún así, el municipio ha tenido buenos resultados en temas de transparencia y acceso a la información, al disponer de plataformas públicas, informes y datos sobre las acciones realizadas dentro del municipio, pero dicha información sigue siendo limitativa en temas de desarrollo urbano y cambios de uso de suelo.

En este sentido, el artículo 71, fracción I de La ley General de Transparencia y Acceso a la Información señala que se deberá de poner a disposición del público "La información detallada que contengan los planes de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y ecológico, los tipos y usos de suelo, licencias de uso y construcción otorgadas por los gobiernos municipales".

De igual manera, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Querétaro, en su artículo 67, fracción VI, indica que se pondrán a disposición: "Los planes de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y ecológico, los cambios de uso de suelo y licencias de construcción otorgadas por los gobiernos municipales".

Como se ha mencionado anteriormente, el Municipio de Querétaro enfrenta una crisis en la planeación del desarrollo territorial, debido a la carencia de una política para delimitar los umbrales del crecimiento económico en función de la infraestructura instalada, la disponibilidad de recursos naturales y de criterios de accesibilidad a satisfactores sociales básicos, tomando en cuenta la capacidad de regeneración de los ecosistemas de los que depende el sistema socio-urbano.

En materia de gobernanza, se identificaron cinco líneas problemáticas que interfieren en la consecución del objetivo de la prosperidad en el municipio.

1 La gobernanza es definida por ONU- Hábitat como un elemento que promueve la prosperidad en la medida en la que las interacciones entre leyes, regulaciones, instituciones y procesos, generan o no un ambiente propicio para gestionar, implementar y revisar los resultados de las políticas, programas, acciones y proyectos urbanos.

Líneas con problemáticas	
1	Ausencia de instrumentos para incorporar la participación social.
2	Mecanismos limitados de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en el ámbito del desarrollo urbano. 18.1 Diagnóstico Contextual de Eje de Gobernanza.
3	Capacidades institucionales insuficientes para gestionar el desarrollo urbano.
4	Un marco normativo y una estructura administrativa que no han logrado orientar los procesos para responder a una urbanización acelerada.
5	Ausencia de una perspectiva metropolitana en la planificación urbana del municipio.

IMPLAN (2020)



## 18.2 Objetivo General

Hacer los arreglos institucionales necesarios para un desarrollo sostenible, armónico y equilibrado, a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales; incrementando la capacidad de recaudación fiscal del municipio, e implementando mecanismos participativos de acceso público y transparente innovadores en los procesos de toma de decisiones para la planeación y la gestión territorial con un enfoque metropolitano.

## 18.3 Programas Estratégicos: Eje Gobernanza

G1.	Coordinación del marco normativo para la gestión de planeación y desarrollo urbano ordenado
G2.	Gobernanza estratégica hacia el largo plazo
G3.	Fortalecimiento institucional para el desarrollo urbano
G4.	Gestión integral metropolitana
G5.	Sistema de participación social y ciudadana
G6.	Financiamiento al desarrollo estratégico local
G7.	Fortalecimiento institucional para dar continuidad a estrategias territoriales
G8.	Transparencia y comunicación social
G9.	Comisión interinstitucional de gobernanza a largo plazo
G10.	Casa de los consejos municipales de participación





# Eje Gobernanza

PROGRAMA	G.1 COORDINACIÓN DEL MARCO NORMATIVO PARA LA GESTIÓN DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO URBANO ORDENADO
OBJETIVO	Armonización del marco jurídico y la actualización de las normas e instrumentos de desarrollo urbano en todos los niveles de gobierno involucrados en esta estrategia para generar colectivamente una práctica de gobernanza que le permita planear y gestionar de manera integrada la ciudad.
META	Coordinar las acciones derivadas de la implementación del marco normativo necesario para el desarrollo sostenible, armónico y equilibrado del Municipio de Querétaro.
DEPENDENCIAS INVOLUCRADAS	IMPLAN, Secretaría de Movilidad, Secretaria de Desarrollo Sostenible, Desarrollo Urbano, Auditoría Municipal de Fiscalización, Secretaría de Finanzas, Catastro Municipal y trabajo en colaboración con la SDUOP.

LÍNEAS DE ACCIÓN	
G.1.1	Promover la coordinación con las instancias federales y estatales para la incorporación de la función social del suelo y la propiedad en el Código Urbano Estatal y en los instrumentos de planeación.
G.1.2	Promover la creación del Reglamento Municipal de Desarrollos Inmobiliarios en donde se establezcan normas técnicas en materia de lotificación, uso y ocupación del suelo.
G.1.3	Promover la generación y/o actualización de instrumentos normativos para la gestión del suelo.
G.1.4	Modificar la estructura y los procedimientos de Auditoría Municipal de Fiscalización para sancionar actos y omisiones imputables a la autoridad municipal que vulnere la normativa de ordenamiento territorial, urbanístico y ambiental de acuerdo con la LGAHOTDU.
G.1.5	Actualizar el catastro municipal y las normas técnicas para la integración, organización, formación, mejoramiento, conservación y actualización de los registros catastrales para el control de los bienes inmuebles.
G.1.6	Promover la modificación de la Ley Estatal de Planeación para establecer la figura de Plan Estratégico a largo plazo, de manera que se garantice la continuidad de programas y proyectos con un horizonte temporal a largo plazo, y su seguimiento trianual con los PMD de cada administración.



PROGRAMA	G.2 GOBERNANZA ESTRATÉGICA HACIA EL LARGO PLAZO
OBJETIVO	Favorecer la planeación y la gestión territorial con prospectiva a través del fortalecimiento de instituciones municipales y en correcta coordinación con las instancias estatales favoreciendo con ello la práctica de gobernanza.
META	Impulsar los mecanismos necesarios que promuevan, gestionen y regulen acciones de coordinación y planeación entre las dependencias, instancias y comisiones encargadas del desarrollo integral del territorio.
DEPENDENCIAS INVOLUCRADAS	Secretaría del Ayuntamiento, IMPLAN, Secretaría de Movilidad, Secretaría de Desarrollo Sostenible, Dirección de Desarrollo Urbano.

LÍNEAS DE ACCIÓN	
G.2.1	Gestionar la aprobación del reglamento de Registro Municipal de Programas de Ordenamiento Territorial(propuesto en el eje urbano), Desarrollo Urbano y Ecología, en el cual se definan los procedimientos específicos para generar los flujos necesarios de información, estableciendo sus mecanismos de operación, control, seguimiento, evaluación y consulta.
G.2.2	Crear y operar el Sistema Integral de Planeación Territorial y su Reglamento.
G.2.3	Promover la creación de observatorios urbanos locales enfocados en el crecimiento de la zona metropolitana y sus reglamentos operativos.
G.2.4	Gestionar convenios de colaboración con diversas instituciones gubernamentales, sector privado, organizaciones civiles y sociales y el sector académico para recabar y analizar información que abone en la toma de decisiones, la planeación integral con prospectiva a largo plazo.



# Eje Gobernanza

PROGRAMA	G.3 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO URBANO
OBJETIVO	Fortalecer las capacidades institucionales necesarias para participar activamente en el desarrollo sostenible de Querétaro, a través de una estrategia que lleve a una gobernanza urbana más efectiva.
META	Llevar a cabo como mínimo tres líneas de acción para fortalecer la continuidad de los proyectos y mejorar la toma de decisiones.
DEPENDENCIAS INVOLUCRADAS	IMPLAN, Secretaría de Movilidad, Secretaría de Desarrollo Humano y Social, Secretaría del Ayuntamiento, Dirección de Desarrollo Urbano; trabajos en colaboración con la SDUOP y los Municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro.

LÍNEAS DE ACCIÓN	
G.3.1	Regular las atribuciones, facultades, integración y funcionamiento del IMPLAN, como organismo responsable del desarrollo urbano territorial.
G.3.2	Aunado al cumplimiento de la línea de acción G.1.7, coadyuvar entre el IMPLAN, SEMOV, y la Secretaría de Desarrollo Sostenible en la formulación de los planes trianuales de desarrollo municipal, con la finalidad de garantizar la continuidad y coherencia de las políticas públicas hasta el año 2050, en el marco de la prosperidad.
G.3.4	Gestionar la aprobación del Reglamento Municipal de Planeación Urbana en donde se establezcan las normas técnicas referentes a la estandarización de asuntos tales como el cálculo de densidades, ubicación, porcentaje de transmisiones de terrenos o propiedades urbanas, venta de derecho de coeficientes del uso del suelo y ubicación de equipamiento público.
G.3.5	Coordinar una agenda común entre las dependencias municipales con atribuciones en la planeación de la ciudad, para la ejecución del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana de Querétaro.



PROGRAMA	G.4 GESTIÓN INTEGRAL METROPOLITANA
OBJETIVO	Coordinar acuerdos entre las instituciones involucradas en el desarrollo integral metropolitano.
META	Contar con un marco normativo que asigne atribuciones específicas de planeación, seguimiento y gestión del desarrollo urbano y defina los mecanismos de coordinación entre las distintas dependencias municipales para conducir y monitorear el proceso.
DEPENDENCIAS INVOLUCRADAS	IMPLAN Querétaro en colaboración con IMPLANES de la ZMCQ y la SDUOP.

LINEAS DE ACCIÓN	
G.4.1	Crear mesas de coordinación técnica metropolitana entre IMPLANES, dependencias municipales encargadas del Desarrollo Urbano y Ecología de los municipios conurbados e Instancias del Estado responsables en la materia.
G.4.2	Constituir y crear la Asamblea Metropolitana, con actores metropolitanos como organismos operadores de servicios, sector empresarial, academia y OSC representativas.
G.4.3	Promover la constitución de una Comisión Ejecutiva para agendar proyectos metropolitanos.
G.4.4	Promover la creación de la Agenda Metropolitana y gestionar su actualización de forma anual.



# Eje Gobernanza

LINEAS DE ACCIÓN	
G.4.5	Promover la conformación de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano.
G.4.6	Gestionar entre las dependencias e instancias involucradas la elaboración del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana de Querétaro.
G.4.7	Promover entre las instancias y dependencias involucradas la creación del Sistema de Información Geográfica Metropolitano.
G.4.8	Gestionar una coordinación intermunicipal para la creación del Programa de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana, en donde se establezca una agenda común entre dependencias municipales de manera que se tenga una alineación normativa (PMDU, POER, POEL, Programas Parciales de Desarrollo Urbano de las Delegaciones y PEM) entre municipios.
G.4.9	Elaborar Cálculo de Índice de las Ciudades Prósperas en municipios pertenecientes a la ZMCQ.



PROGRAMA	G.5 SISTEMA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CIUDADANA
OBJETIVO	Promover la participación activa, sin problemas de representatividad y alto nivel de asociación.
META	Consolidación de los mecanismos de participación ciudadana existentes para integrar la participación ciudadana en general y en los procesos de planeación del desarrollo urbano en particular.
DEPENDENCIAS INVOLUCRADAS	Dirección de Participación Social de la Secretaría de Desarrollo Humano y Social, Secretaría de Gestión Delegacional, Secretaría de Desarrollo Humano y Social, Delegaciones Municipales y Sistema de Consejos de Participación Social.

LÍNEAS DE ACCIÓN	
G.5.1	Fortalecer a las áreas encargadas de la participación de la sociedad en el diseño, ejecución y evaluación de la gestión municipal.
G.5.2	Crear un manual de Participación Ciudadana que establezca los mecanismos y espacios de colaboración con la sociedad.
G.5.3	Crear y ejecutar de programa educativo y de sensibilización, articulado en torno a temas relacionados con el proyecto a largo plazo de la ciudad.
G.5.4	Creación de un Portal en Línea que promueva la participación entre ciudadanos, aportando propuestas, recomendaciones y opiniones sobre las acciones del gobierno.
G.5.5	Elaborar manual de operaciones y lineamientos para utilización, selección y ejecución de proyectos sobre el presupuesto participativo.
G.5.6	Gestionar la convocatoria, ejecución y difusión anual de proyectos elaborados a base del presupuesto participativo.



# Eje Gobernanza

PROGRAMA	G.6 FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO ESTRATÉGICO LOCAL
OBJETIVO	Promover la participación activa, sin problemas de representatividad y alto nivel de asociación.
META	Generar una oficina o área especializada en la procuración de recursos adicionales al municipio, para canalizar proyectos estratégicos en el territorio.
DEPENDENCIAS INVOLUCRADAS	Secretaría de Finanzas, Secretaría de Administración, Secretaría de Desarrollo Sostenible, IMPLAN, Secretaria del Ayuntamiento y Secretaria de Movilidad.

LÍNEAS DE ACCIÓN	
G.6.1	Gestionar la modificación en la estructura orgánica municipal para creación de un área especializada en la gestión de recursos para el financiamiento de proyectos estratégicos para el desarrollo territorial local.
G.6.2	Elaborar el manual de Operaciones de mecanismos de financiación para el desarrollo territorial local.
G.6.3	Elaborar de esquemas de financiamiento y fondeo, mediante asociaciones público-privadas, fideicomisos, captación de plusvalías y venta de derecho de coeficientes del uso del suelo destinados a la generación de proyectos estratégicos para el desarrollo local.
G.6.4	Diseñar y gestionar un acuerdo en conjunto con las instancias gubernamentales responsables del cobro de impuestos sobre automóviles nuevos (ISAN) para destinar un porcentaje de este impuesto para la implementación de iniciativas en materia de movilidad.



PROGRAMA	G.7 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA DAR CONTINUIDAD A ESTRATEGIAS TERRITORIALES
OBJETIVO	Promover la participación activa, sin problemas de representatividad y alto nivel de asociación.
META	Dar continuidad a los proyectos, estrategias y acciones enfocadas en el desarrollo territorial a través de organismos institucionalizados y con participación social facultada y en operación.
DEPENDENCIAS INVOLUCRADAS	IMPLAN, Secretaría de Administración, Secretaría de Movilidad, Secretaría de Desarrollo Sostenible y Secretaría del Ayuntamiento.

LÍNEAS DE ACCIÓN	
G.7.1	Conformar la figura de un consejo de participación social adscrito al IMPLAN para dar gestión y seguimiento de las estrategias de desarrollo territorial, al trabajo de sus Comisiones a través de una estructura orgánica y su reglamento.
G.7.2	Crear el Sistema Municipal de Información Territorial, Urbana y Ecológica, con su Reglamento de Operación.
G.7.3	Fortalecer el área técnica del IMPLAN para la operación del Sistema Municipal de Información Territorial, Urbana y Ecológica del Municipio de Querétaro.
G.7.4	Reactivar el Observatorio Urbano Local (OUL), que tendrá a su cargo las tareas de monitorear y analizar la evolución de los fenómenos sociales y territoriales en el municipio.
G.7.5	Desarrollar una plataforma digital informativa que difunda las actividades del Consejo, el Observatorio Urbano Local, el Sistema Municipal de Información Territorial, Urbana y Ecológica de Querétaro así como, informe anual de actividades realizadas, indicadores de desempeño, convocatorias y otra información relevante o de interés público.



# Eje Gobernanza

PROGRAMA	G.8 TRANSPARENCIA Y COMUNICACIÓN SOCIAL
OBJETIVO	Promover la participación activa, sin problemas de representatividad y alto nivel de asociación.
META	Fortalecer la credibilidad y legitimidad de la acción gubernamental.
DEPENDENCIAS INVOLUCRADAS	Unidad Municipal de Transparencia, Secretaría de Finanzas, Catastro Municipal, Secretaríad de Desarrollo Sostenible, Dirección de Desarrollo Urbano, Secretaría de Movilidad, Coordinación de Gabinete, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Movilidad e IMPLAN.

LÍNEAS DE ACCIÓN	
G.8.1	Modificar los protocolos en términos de transparencia de administración municipal, en donde se establezca la apertura de la información jurídicamente relevante en materia de ordenamiento territorial, urbanismo y de impacto ambiental.
G.8.2	Coadyuvar con Catastro Municipal y la Unidad de Transparencia y Acceso a la información para la incorporación de datos abiertos que contengan información cartográfica sobre distintos rubros del territorio y se disponga de bases de datos descargables de uso libre.
G.8.3	Fotalecer los procesos de cumplimiento y seguimiento de las metas cuantitativas establecidas en el Sistema de Evaluación y Desempeño (SED) y el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) que permiten cumplir el Plan Municipal de Desarrollo .
G.8.4	Incorporar en la página de transparencia siguiendo las atribuciones del Plan blindaje anticorrupción del Municipio de Querétaro, los informes de las modificaciones en el ordenamiento territorial vigente .
G.8.5	Incorporar la información descriptiva de los proyectos urbanos en la página de transparencia del Municipio de Querétaro.



PROGRAMA	G.9 COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE GOBERNANZA A LARGO PLAZO
OBJETIVO	Promover la participación activa, sin problemas de representatividad y alto nivel de asociación.
META	Conformar una comisión al interior de la Administración Municipal con participación de la sociedad civil, que permita dar continuidad a los programas y procesos de ciudad a largo plazo.
DEPENDENCIAS INVOLUCRADAS	IMPLAN y dependencias de la Administración Municipal.

LÍNEAS DE ACCIÓN	
G.9.1	Convocar a un equipo transdisciplinar e intersectorial que incluya a enlaces de dependencias municipales y a agentes de la sociedad civil para la conformación de la comisión.
G.9.2	Generar el manual de conformación y lineamiento de atribuciones y funciones de la comisión.
G.9.3	Elaborar esquemas de financiamiento y fondeo para la generación de proyectos estratégicos.
G.9.4	Elaborar y presentar el reporte anual de actividades y los avances en el proyecto de ciudad a largo plazo.
G.9.5	Impulsar y promover la ejecución de proyectos, por medio del presupuesto participativo.



# Eje Gobernanza

PROGRAMA	G.10 CASA DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE PARTICIPACIÓN
OBJETIVO	Promover la participación activa, sin problemas de representatividad y alto nivel de asociación.
META	Posicionar el Sistema de Consejos Municipales de Participación Ciudadana como el vínculo de coordinación de los procesos participativos de ciudadanía-gobierno.
DEPENDENCIAS INVOLUCRADAS	Secretaría de Desarrollo Humano y Social, Sistema de Consejos Municipales de Planeación y todas las dependencias municipales.

LÍNEAS DE ACCIÓN	
G.10.1	Conformar, convocar y aumentar la red de actores en los temas de interés municipal.
G.10.2	Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y a través de las modificaciones de sus reglamentos de funcionamiento.
G.10.3	Vincular al interior de la Administración para el análisis y selección de mecanismos de participación.
G.10.4	Difundir y promover con la sociedad civil acciones para la prosperidad y mejora del municipio en todos los ejes temáticos del sistema municipal de participación ciudadana, así como la generación de agentes de cambio en el sector civil.

Tabla 5. Diagrama secuencial estratégico Eje Gobernanza

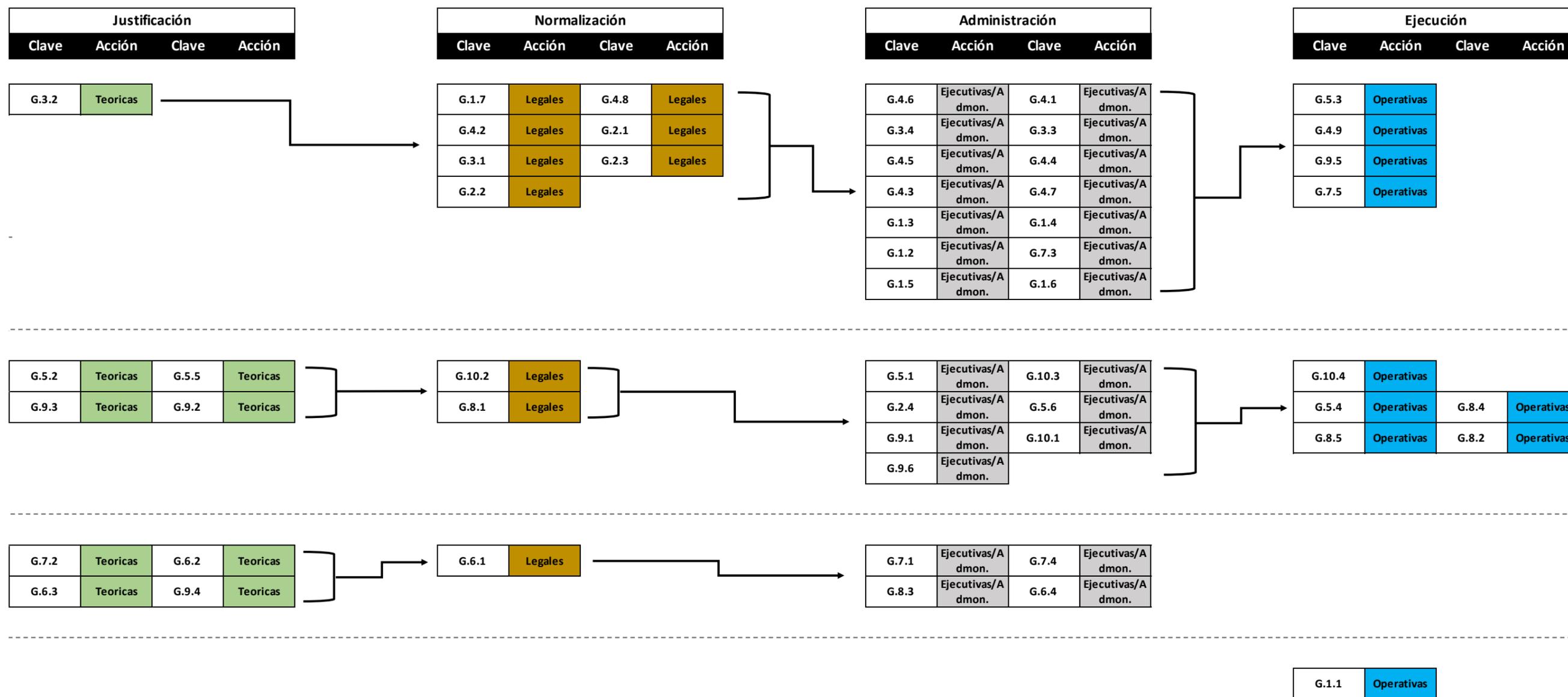


Gráfico 50. Diagrama Secuencial Estratégico Eje Gobernanza

Estas líneas de acción están ordenadas de manera secuencial, las cuales se complementan entre sí de manera lógica. Es decir, como ejemplo, que la G.3.2 es detonante de la actividad G.4.2, que su vez detona a G.4.3.

A diferencia de las evaluaciones cualitativas, las cuales miden dificultad y costo, esta evaluación mide la interacción entre las líneas de acción.

- A las acciones *Detonantes* se les da un valor de complejidad alto, o valor 4, debido a que son el inicio de una secuencia de actividades.
- A las acciones *Coependientes* se les un valor medio de 3, considerando que son actividades que cuentan actividades anteriores y posteriores.
- A las acciones *Dependientes* se les da un valor de 2, las cuales son las últimas actividades de la secuencia.
- Las acciones *Independientes* tienen un valor de 1, debido a que son actividades que no se conectan con otra actividad. En este caso, la acción G.1.1 es una acción independiente.

En la tabla *Diagrama Secuencial Estratégico* se observa la representación de los valores de las acciones por su código de colores.

Acción	Descripción
Teórica	Acción que consiste en la elaboración de estudios, análisis y generación de información.
Legal	Acción que depende de modificaciones a códigos, reglamentos, etc.
Ejecutiva/Administrativa	Acción que depende de la implementación y gestión de programas al interior de la administración pública.
Operativas	Acción que implica directamente en desarrollar el proyecto para cumplir con el objetivo.



# Eje Gobernanza

## Gráfica de factor de complejidad

Estas gráficas tienen como objetivo facilitar la priorización estratégica de los programas, presentan las actividades con mayor y menor complejidad y dificultad. Siendo los indicadores más alejados del centro de la gráfica los más difíciles y el marcador con mayor dimensión el más complejo. Observamos en el eje gobernanza un claro gradiente de factores de dificultad y complejidad entre sus 10 programas, sobresalen G.1 como el de mayor grado de dificultad y G.4 como el más complejo.

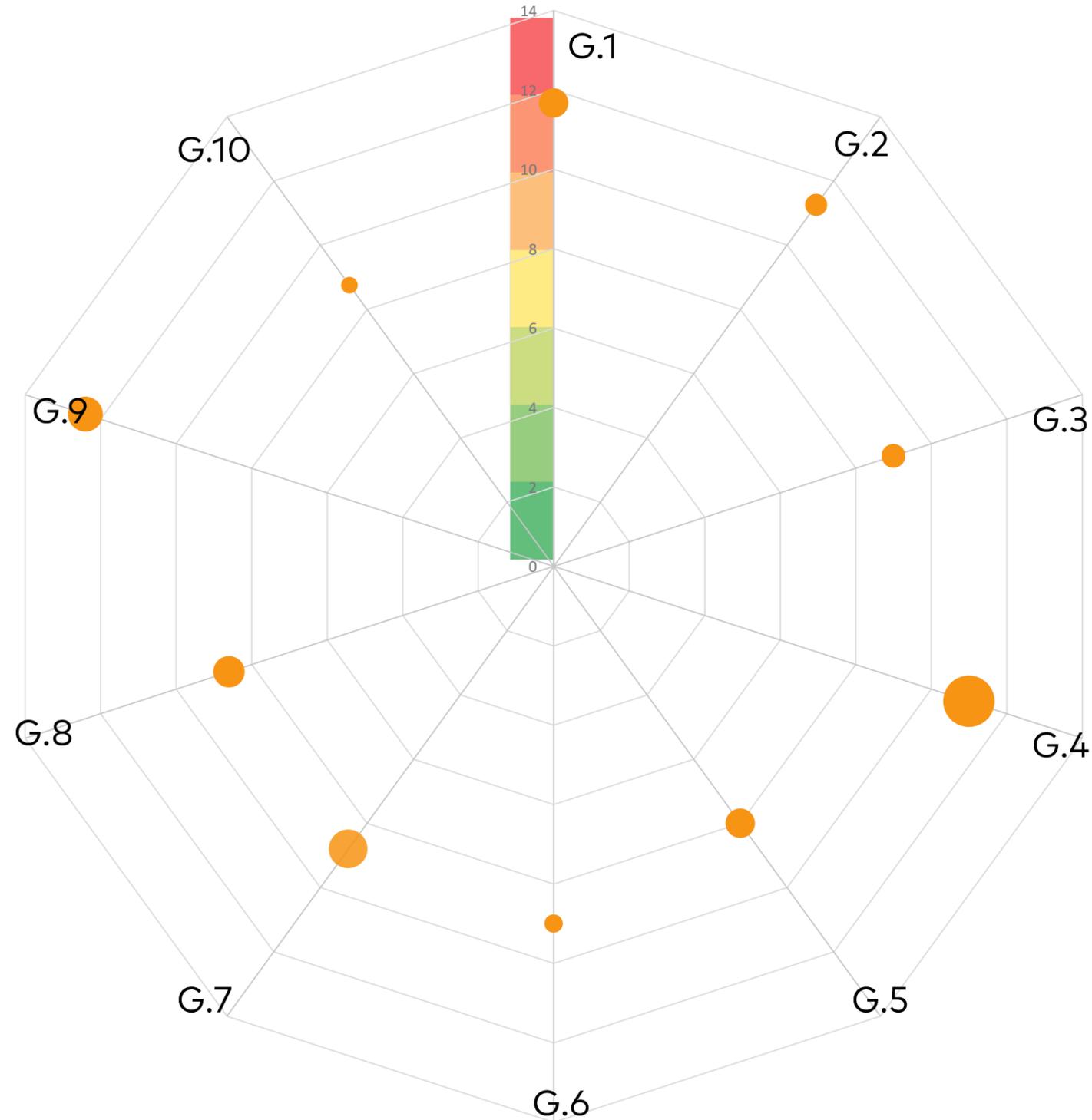


Gráfico 51. Representación gráfica de complejidad Eje Gobernanza