

Términos de Referencia para la prestación de servicios de asistencia técnica en apoyo a la formulación participativa del Componente “Espacios Urbanos” de la ERACC-SSE

- 1. Antecedentes**
- 2. Marco de referencia común para el segundo paquete de asistencias técnicas en apoyo a la elaboración de los componentes de la ERACC**
 - a. Las estrategias nacionales y estatales de cambio climático en un contexto de gestión sectorizada y centralizada
 - b. Aproximación adoptada en 2017 por la CDIRSSE para la formulación de la Estrategia Regional de Adaptación al Cambio Climático (ERACC-SSE)
 - c. La formulación participativa de la ERACC-SSE en el nuevo contexto político e institucional de la administración federal 2019-2024
- 3. Relación de las asistencias técnicas de la segunda fase con las de la primera**
 - a. Propósito de las asistencias técnicas para la segunda fase de implementación de la iniciativa
 - b. Descripción de los resultados y productos del primer paquete de asistencias técnicas y valoración desde la perspectiva de su aprovechamiento para el segundo paquete
- 4. Marco de referencia específico para la asistencia técnica relativa al componente “espacios urbanos” de la ERACC-SSE**
 - a. Definiciones iniciales con respecto al objeto, la orientación, la estructura y el contenido del componente “espacios urbanos” de la ERACC-SSE
 - b. Definiciones iniciales sobre el proceso de formulación participativa del componente “espacios urbanos” de la ERACC
 - c. Aproximación metodológica *ad-hoc* para la formulación del componente “espacios urbanos” de la ERACC
- 5. Definiciones sobre objetivos, actividades y productos encomendados para la asistencia técnica relativa a la elaboración del componente “espacios urbanos” de la ERACC-SSE**
 - a. Objetivo general
 - b. Objetivos específicos
 - c. Actividades a desarrollar
 - d. Resultados y entregables

1. Antecedentes

A partir de 2013, la agenda de la Comisión para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste (CDIRSSE) de la CONAGO se organizó en función de un enfoque regional de formulación y gestión de políticas públicas, configurado a partir de experiencias previas en la región Centro Occidente y en el propio Sur Sureste (Plan Puebla-Panamá)^{1, 2}.

En 2014, como resultado de un proceso altamente participativo en el seno de los grupos de trabajo regionales de la Comisión, se generó en forma consensuada una estrategia de desarrollo integral de la región (Estrategia Nacional) que fue asumida por los gobernadores en la reunión de la Comisión Ejecutiva realizada en Veracruz en agosto de ese año.³

En 2015, la CDIRSSE contrapropuso a SEDATU un convenio para la implementación articulada y sinérgica de la Estrategia Nacional formulada en el seno de la Comisión y el Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste, elaborado por esa secretaría y publicado en el DOF en junio de 2014. Este convenio fue suscrito por los gobernadores con el titular de SEDATU en la reunión de la Comisión Ejecutiva realizada en Yucatán en mayo de ese año.

En 2015 y 2016 se llevaron a cabo varias rondas de reuniones de los grupos temáticos regionales de funcionarios estatales. Los planteamientos consensuados en el seno de cada uno de esos grupos regionales fueron elevados a la consideración de los gobernadores en reunión de la Comisión Ejecutiva realizada en Campeche en agosto de 2016.

Como resultado de los acuerdos de los gobernadores en esa reunión, la Coordinación Técnica de la Comisión definió cinco iniciativas de acción conjunta regional de los gobiernos de los estados. Una de ellas fue la *iniciativa regional de adaptación al cambio climático* que fue abanderada en la reunión de referencia por el entonces Gobernador de Yucatán.⁴

¹ Este enfoque fue delineado en el documento presentado por el Gobierno de Tabasco en la sesión de instalación de la Comisión en Villahermosa, en agosto de 2013, titulado *Bases para una iniciativa de desarrollo integral de la región Sur-Sureste*.

² Como referencia general de las actividades de la CDIRSSE en el periodo 2013-2018 puede consultarse en el sitio de la CONAGO el documento de la CDIRSSE titulado "Avances, pendientes y temas prioritarios en la transición hacia un nuevo periodo de gobierno federal"

https://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2018-12-04/12.2_Avances_DIRSS_Tabasco.pdf

³

https://www.conago.org.mx/Comisiones/Actuales/DesarrolloIntegralRegionSurSureste/Documentos/OA_Estrategia_Nacional_para_el_Desarrollo_CONAGO_hojas.pdf

⁴ A esas cinco iniciativas se agregó en 2017 una sexta relativa a turismo, que fue propuesta por el gobernador de Quintana Roo en la sexta reunión de la Comisión Ejecutiva realizada en junio de 2017.

A finales de 2016, la Coordinación Técnica de la CDIRSSE presentó las iniciativas de acción conjunta regional ante el Comité Técnico de FIDESUR, que las asumió como parte de su programa de trabajo y asignó recursos para su preparación. Los avances y pendientes en la preparación de estas iniciativas se consignan en el informe de la Comisión al pleno de la CONAGO correspondiente al periodo 2017-2018.⁵

En el caso de la iniciativa regional de adaptación al cambio climático, en julio de 2017 se llevó a cabo una primera reunión del Grupo de Autoridades Ambientales de los estados del Sur-Sureste (GAA-SSE) para presentarles el enfoque y los componentes de la *Estrategia Regional de Adaptación al Cambio Climático* (ERACC-SSE), así como la metodología propuesta para su formulación. Como resultado de comentarios vertidos en esta reunión, se optó por focalizar la iniciativa en acciones de adaptación, más que de mitigación al cambio climático.

La Coordinación Técnica de la CDIRSSE generó una interpretación general respecto al aporte potencial de esta iniciativa en el contexto de los problemas y restricciones detectadas en la concepción, diseño e implementación de las dos Estrategias Nacionales de Cambio Climático generadas por el Gobierno Federal, la primera en 2007 y, la segunda, en 2012/13, así como los problemas similares enfrentados por las autoridades ambientales estatales para impulsar una acción coordinada de distintas dependencias estatales en el marco de las estrategias nacionales y estatales.

A partir de esta interpretación se configuró una aproximación a la ERACC que busca: (1) situar los problemas de adaptación al cambio climático en el contexto de los problemas de política pública que se presentan en cada uno de los ámbitos temáticos / territoriales seleccionados como componentes de la ERACC y (2) proponer soluciones a partir del enfoque regional de planeación y gestión de políticas públicas adoptado por la CDIRSSE.

Con base en estas definiciones iniciales, de común acuerdo entre la Coordinación Técnica de la CDIRSSE y la Coordinación Ejecutiva de FIDESUR, se decidió organizar las asistencias técnicas en apoyo a la formulación participativa de la ERACC-SSE, en dos paquetes de asistencia técnica a realizarse en forma sucesiva. El primero tuvo como propósito generar una base común para la interacción entre las autoridades estatales ambientales y de protección civil de los nueve estados, así como sustentar la interacción entre este grupo regional con otros grupos temáticos regionales de la Comisión.

Los resultados preliminares del primer paquete de asistencias técnicas fueron presentados en un taller regional, al que fueron convocadas las autoridades ambientales y de protección civil de los gobiernos de los estados, que tuvo lugar en abril de 2018. En este taller los funcionarios estatales formularon aportaciones significativas con respecto a la concepción de la ERACC-SSE y, también, con

⁵ https://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2018-05-22/Informe_DIRSS.pdf

respecto a la estrategia que pudiera adoptarse para su implementación en la transición hacia un nuevo periodo de gobierno federal. En función de estas aportaciones se introdujeron algunas modificaciones en el planteamiento inicial, en particular en lo relativo a un componente adicional de la ERACC relativo a las zonas costeras.⁶

En el siguiente apartado de estos TdeR se presentan elementos de un marco de referencia general a ser considerado por el conjunto de asistencias técnicas previstas para la ejecución de la segunda fase, en apoyo a la formulación participativa de los componentes de la ERACC-SSE.

2. Marco de referencia general para el segundo paquete de asistencias técnicas en apoyo a la elaboración de los componentes de la ERACC

a. Las estrategias nacionales y estatales de cambio climático en un contexto de gestión sectorizada y centralizada

i. Las estrategias nacionales

Las Estrategias Nacionales de Cambio Climático de 2007⁷ y 2013⁸ se formularon en un contexto sectorizado y centralizado de la gestión pública en el Gobierno Federal, bajo la influencia de la normatividad establecida por la SHCP para los programas derivados de los PND a partir de los años noventa y afianzada en los siguientes veinte años, a pesar de que, en sentido estricto, dicha normatividad no les resultaba aplicable.

En este contexto, en ausencia de una instancia de coordinación intersectorial multipropósito en el Gobierno Federal, la coordinación intersectorial fue abordada por cada dependencia federal, mediante la creación, en el marco de las leyes respectivas, de comisiones específicas de coordinación intersectorial. En términos generales estas comisiones probaron ser poco eficaces para cumplir con su propósito. Después de una sesión de instalación convocada por el respectivo secretario y con la asistencia de sus homólogos, la representación de las otras dependencias en las mismas se deterioró invariablemente.

Por otra parte, la normatividad establecida por la SHCP respecto a una planeación y una gestión sectorizadas hizo énfasis en la definición de objetivos específicos, la definición de “estrategias” y líneas de acción puntuales en cada caso y la definición

⁶ Una reseña respecto al desarrollo y los acuerdos de este taller puede consultarse en el informe, antes aludido, de la Comisión al pleno de la CONAGO correspondiente al periodo 2017-2018 pp 38-42.

https://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2018-05-22/Informe_DIRSS.pdf

⁷ <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/211920.pdf>

⁸ <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/41978/Estrategia-Nacional-Cambio-Climatico-2013.pdf>

de metas cuantitativas susceptibles de sustentar la rendición de cuentas sobre los recursos asignados a los programas de cada dependencia. Esta cultura y esta práctica de planeación y de gestión dificulta severamente los esfuerzos de coordinación intersectorial de las áreas responsables de las dependencias federales, en la medida en que pone el énfasis en el logro de resultados individualizados por cada área (dirección general) y desincentiva la coordinación intersectorial en lugar de premiarla. *A fortiori*, esa cultura y práctica de planeación y de gestión pública sectorizada orienta a las dependencias a buscar resultados concretos en relación con sus estrategias y programas, en lugar de formular dichas estrategias y programas en forma consistente con la naturaleza compleja de muchos de los problemas que se busca enfrentar.

En el caso particular del cambio climático, la Estrategia Nacional de Cambio Climático de 2007 se había gestado a partir de mediados del sexenio anterior, bajo la conducción de Julia Carabias y de Fernando Tudela en un proceso que desembocó en el documento titulado Hacia una Estrategia Nacional de Acción Climática. Este documento fue asumido por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (que había sido creada en 2005) y llevó a la preparación de un Programa Especial de Cambio Climático para el periodo 2009-2012.⁹

Este programa definió 105 objetivos y 294 metas ¡!!! No corrió el riesgo de ser implementado ni evaluado, al derivarse la atención de la SEMARNAT hacia la preparación de la COP 16 en 2010, con un complemento en 2011, lo cual creó condiciones propicias para la preparación de la Ley General de Cambio Climático que fue promulgada en junio de 2012.

La Ley General incluyó la Estrategia Nacional como un instrumento de planeación central en la materia, lo cual llevó a la formulación de una nueva versión de la misma en 2013 y ésta, a su vez, a la formulación de un programa especial en la nueva administración en 2014.¹⁰

Este programa especial tuvo cinco objetivos, de los cuales los dos primeros referidos a adaptación y los tres últimos a mitigación. Está estructurado en la lógica antes comentada, en estrategias y líneas de acción por objetivo. Todas muy puntuales. Se buscó abordar las necesidades de coordinación intersectorial e intergubernamental mediante la creación del llamado *Sistema Nacional de Cambio Climático* (SINACC). Cabe preguntarse si el enunciado acerca de la importancia de la coordinación intersectorial e intergubernamental fue suficiente para asegurarla en la práctica. Un informe generado por la Coordinación de Evaluación del INECC y publicado en el DOF en febrero de 2019, titulado “RESULTADOS y recomendaciones de la evaluación estratégica del avance subnacional de la Política Nacional de Cambio

⁹ http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/programas/Documents/PECC_DO3301.pdf El Programa Especial 2009-2012.

¹⁰ <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documents/Ciga/agenda/PPD02/DO3301.pdf>

Climático” da a entender que la transversalidad sigue siendo el reto a resolver por parte del gobierno federal entrante ^{11, 12}.

ii. Las estrategias estatales

A partir de 2008 / 2009 el INECC impulsó la formulación de Programas Estatales de Acción frente al Cambio Climático. Estos Programas Estatales debían complementar la visión de acción federal caracterizada por un enfoque descendente (top-down) con visiones estatales caracterizadas por un enfoque ascendente (bottom-up).

Esta iniciativa del INECC encontró respaldo en la Ley General de Cambio Climático de 2012 y la Estrategia Nacional de Cambio Climático de 2013 que buscaron incorporar en mayor medida a los gobiernos estatales en una lógica de federalismo y descentralización.

Lo hizo con su enfoque científico característico, basado en la coordinación de la investigación científica en apoyo a la formulación de la política ambiental. Los programas estatales se definieron como instrumentos que guíen a los gobiernos estatales en la adecuación de sus políticas y acciones en función de un correcto entendimiento de los desafíos que se les presentan en materia de cambio climático.

Pero la administración pública en los gobiernos estatales está organizada a imagen y semejanza de la del gobierno federal. Las autoridades ambientales estatales miran a la SEMARNAT para bajar recursos para sus ordenamientos ecológicos o en busca de apoyo para hacer valer la normatividad ambiental en sus estados. No tienen capacidad para movilizar al conjunto de la administración pública estatal en torno a prioridades de acción ambiental.

No está resuelto el problema del financiamiento de la formulación de los programas estatales de acción. Su formulación tiende a visualizarse a partir de la contratación de servicios de consultoría, lo cual genera documentos, pero no capacidades de implementación.

A más de diez años de impulso, por parte del INECC, a la formulación de programas estatales de acción frente al cambio climático, sólo un pequeño número de entidades federativas cuenta con su programa y éste se encuentra en proceso de implementación.

El énfasis en el nivel estatal para el impulso de una acción descentralizada en materia de cambio climático no parece haber logrado resultados significativos. Por ejemplo, se reconoce que las comisiones intersecretariales estatales no están activas. El énfasis del enfoque de la gestión ambiental federal en el nivel estatal

¹¹ https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5549585&fecha=05/02/2019

¹² <D:\My eBooks\Búsquedas Internet\INECC, documento evaluación cambio climático, nivel subnacional, 2019\DOF - Diario Oficial de la Federación.pdf>

fracciona los territorios, perdiendo la perspectiva regional, con respecto a los cuales deberían planearse y gestionarse iniciativas, acciones y proyectos en materia de cambio climático.

iii. La experiencia del Programa Regional de Adaptación al Cambio Climático de la Península de Yucatán

Este programa, consensuado y acordado entre los gobiernos de los estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo buscó atender problemas de adaptación que atraviesan y trascienden las fronteras estatales. Pero basó su implementación en la institucionalidad de cada gobierno estatal, con base en los mecanismos ante aludidos de coordinación horizontal entre las dependencias, con los mismos resultados que las estrategias o planes en la materia formulados por cada gobierno estatal por separado.

b. La aproximación adoptada en 2017 por la CDIRSSE para la formulación de la estrategia regional de adaptación al cambio climático

i. El enfoque regional de formulación y gestión de políticas públicas asumido por la Comisión

La iniciativa impulsada por la CDIRSSE con el apoyo de FIDESUR se basa en el enfoque regional de planeación y de gestión de políticas públicas asumido por esta Comisión en el periodo 2013-2018, bajo la coordinación del Gobierno de Tabasco, cuyos rasgos centrales son los siguientes:

- Concepción multidimensional del desarrollo regional /territorial;
- Diferenciación de las políticas y programas según características específicas de los territorios;
- Articulación de políticas, programas y acciones desde los territorios;
- Coordinación intersectorial e intergubernamental, así como participación ciudadana desde los territorios;
- Formulación e implementación de planes, programas y estrategias a partir de procesos de interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales y formación de redes horizontales de política.

ii. Aplicación de este enfoque al caso de la iniciativa regional de ACC

En la aplicación del enfoque regional de planeación al caso de la ERACC-SSE se consideraron los siguientes requisitos:

- Definir una multidimensionalidad específica;
- Tomar como referencia general de la ERACC-SSE el tema de la sustentabilidad /sostenibilidad del desarrollo;

- Especificar los problemas de sustentabilidad / sostenibilidad del desarrollo en las siguientes dimensiones / espacios de coordinación y concertación de acciones:
 - Espacios rurales;
 - Espacios urbanos;
 - Cuencas hidrológicas;
 - Zonas costeras;
 - Infraestructuras, en particular las de enlace territorial y las de energía

En los TdeR de las asistencias técnicas de apoyo a la formulación de cada uno de estos componentes de la ERACC se propone una definición inicial de los problemas y disyuntivas estratégicas que se presentan en materia de política pública en cada uno de ellos desde la perspectiva de sus repercusiones en la vulnerabilidad frente al cambio climático en cada caso.

Dado que los problemas de adaptación al cambio climático son complejos, deben ser interpretados desde una perspectiva de pensamiento complejo, ubicándolos en el contexto de los problemas de política pública que se presentan en cada uno de los espacios de coordinación / concertación antes enunciados, asumidos como componentes de la ERACC.

[c. La formulación participativa de la ERACC-SSE en el nuevo contexto político e institucional de la administración federal 2019-2024](#)

El predominio de la gestión sectorizada sobre la gestión regional / territorial que prevaleció durante los últimos 30 años está cediendo. Este había sido el problema y la restricción principal a la que buscó responder el enfoque regional de planeación y gestión de políticas públicas asumido por la CDIRSSE en el periodo 2013-2018. A los diez meses de la toma de posesión del actual gobierno, se percibe un marcado debilitamiento de la gestión sectorizada, al perder fuerza las reglas de operación cuyo uso fue impuesto en los años noventa por la SHCP y que impregnaron durante todo ese periodo la cultura de la gestión pública federal y las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, como guía de asignación de recursos y de rendición de cuentas de los programas.

Las iniciativas presidenciales tienen un fuerte contenido territorial pero, en contrapartida, un muy elevado grado de centralización en su concepción y en su implementación. En el caso del Sur Sureste, los mega proyectos presidenciales (Trans-ístmico, Refinería de Dos Bocas, Tren Maya) así como otras iniciativas programáticas presidenciales (Sembrando vida, Centros Integradores, ...) ponen en evidencia la conveniencia de complementarlas con una visión integrada, multidimensional y compleja del desarrollo de esta macro-región, susceptible de ser construida con una participación orgánica de actores gubernamentales y no gubernamentales en una lógica de abajo hacia arriba (ascendente).

En este nuevo contexto, la construcción de posiciones asumidas conjuntamente por los gobiernos estatales frente al gobierno federal sigue siendo conveniente, aunque por otras razones que en el pasado. Antes, se justificaba por la inflexibilidad y el centralismo de las reglas de operación que eran genéticamente adversas a la coordinación de las acciones de las dependencias federales desde los territorios. En el contexto actual, para consensuar y acordar con el gobierno federal una visión integral del desarrollo de la región que de sustento a una coordinación desde los territorios entre las dependencias estatales con sus contrapartes federales, respecto a las iniciativas presidenciales y otras iniciativas surgidas de la propia región.

La reciente toma de posesión de Víctor Toledo como titular de la SEMARNAT abre perspectivas más favorables para la formulación participativa de la ERACC en todos sus componentes.

3. Relación de las asistencias técnicas de la segunda fase con las de la primera

a. Propósito de las asistencias técnicas para la segunda fase de implementación de la iniciativa

Las asistencias técnicas de la segunda fase no están pensadas como una especificación de los elementos de diagnóstico y de propuestas generadas por las asistencias de la primera fase.

Su propósito principal es ubicar los problemas y las propuestas de adaptación al cambio climático en el contexto de los problemas de política pública que se susciten y de las propuestas estratégicas de acción pública con enfoque regional que se formulen, con respecto al objeto específico de cada uno de los componentes de la ERACC-SSE.

A partir de una definición *ex – ante*, por parte de los promotores de la iniciativa, con respecto al o a los objeto(s) específico(s) de los componentes, cada una de las asistencias técnicas que darán soporte durante la segunda fase, se organizará en función del marco de referencia común explicitado en el apartado anterior y de un marco de referencia específico para el componente en apoyo al cual se realizará la misma. El marco de referencia específico para la asistencia técnica asociada al componente “espacios urbanos” se explicita en el siguiente apartado de estos términos de referencia.

En el proceso de formulación del componente bajo su responsabilidad, cada uno de los expertos que contribuyan en la formulación de la ERACC-SSE considerará los elementos aportados por las asistencias técnicas de la primera fase, junto con otros elementos a considerar para ese componente en particular en relación con el nivel de

análisis, en la formulación de las propuestas estratégicas y en la definición de prioridades de acción.

b. Descripción de los resultados y productos de las primeras asistencias técnicas y valoración desde la perspectiva de su aprovechamiento para la segunda fase

La Coordinación Ejecutiva de FIDESUR procedió a contratar a fines del año 2017 un primer paquete de asistencia técnica en apoyo a la preparación de la iniciativa.

La orientación consensuada entre la Coordinación Técnica de la Comisión y la Coordinación Ejecutiva de FIDESUR respecto a la asistencia técnica para la primera fase es que debía aportar elementos de diagnóstico en materia de riesgo y vulnerabilidad frente al cambio climático, susceptibles de crear una base conceptual común entre las autoridades estatales ambientales y de protección civil de los nueve estados y sustentar la interacción entre este grupo regional con otros grupos temáticos regionales de la Comisión Sur Sureste.

Con esta orientación se optó por contratar los servicios de asistencia técnica de un equipo profesional con experiencia en el análisis de riesgo y vulnerabilidad, la generación de escenarios de cambio climático y el impulso y facilitación de procesos de interacción entre actores ambientales.

Las asistencias técnicas de la primera fase tuvieron los siguientes objetos específicos:

- Análisis de escenarios de cambio climático y aumento en el nivel del mar en los estados de la región Sur-Sureste;
- Análisis de la exposición y vulnerabilidad frente al cambio climático de distintos sectores prioritarios en los estados de la región Sur-Sureste;
- Análisis institucional y hoja de ruta para la formulación de una estrategia regional de adaptación al cambio climático en el Sur-Sureste de México.

A continuación se presenta una descripción y valoración de los resultados de estas asistencias técnicas, desde la perspectiva de las asistencias técnicas requeridas para la segunda fase:

[i. Análisis de escenarios de cambio climático y aumento en el nivel del mar](#)

Este análisis parte de una caracterización del perfil climático de la región SSE a partir de series de datos de temperatura y de precipitación, de los riesgos climáticos asociados a sequías meteorológicas, canícula, inundaciones pluviales y ciclones tropicales, así como anomalías cálidas en el sistema climático. A partir de esta caracterización presenta distintos escenarios de cambio climático con proyecciones en los horizontes 2030, 2041 y 2051. También presenta cambios en el nivel del mar en distintos puntos portuarios entre los años cincuenta y los años noventa, así como

escenarios de incremento del nivel del mar en el siglo XXI con sus efectos de pérdida de territorios en los estados del Golfo de México y el Caribe. Rasgos destacados del cambio climático a partir de los escenarios formulados serían los siguientes:¹³

- Hacia mediados de siglo, un incremento de más de dos grados en la temperatura promedio, días de verano y noches tropicales con mayor frecuencia en zonas a más de 1,200 m, un incremento del orden de 15 % en la precipitación anual, una reducción de la misma en la estación de lluvias de hasta 10 % y un incremento en los periodos históricamente sin lluvias, una intensificación de los fenómenos de canícula, que propiciarán un incremento de los incendios forestales.
- Hacia fin de siglo, un incremento de hasta 60 cm en el nivel del mar que afectará a una gran parte de las zonas costeras de la región particularmente del lado del Golfo de México.

ii. Análisis de exposición y vulnerabilidad

El resultado de esta asistencia técnica es un informe titulado “Análisis de la vulnerabilidad: la dimensión territorial y regional”. Este informe se basa en un enfoque de análisis de la vulnerabilidad orientado a gestionar y reducir los riesgos asociados al cambio climático.

En un primer apartado, se identifican en primer lugar las condiciones o procesos que generan vulnerabilidad en las seis dimensiones territoriales que se presentan en la Estrategia Nacional para el Desarrollo del Sur Sureste. En segundo lugar, considerando las tendencias de cambios en la temperatura, precipitación y en los extremos climáticos, se identifican impactos en cada dimensión.

En los apartados segundo y tercero aportan resultados de evaluación de la vulnerabilidad para la RSSE a partir del Índice de Vulnerabilidad y adaptación a los efectos del cambio climático en México, desarrollado por Monterroso *et al.*, en 2013. Con base en este trabajo se presentan elementos de evaluación respecto a cuatro variables –vulnerabilidad, exposición, sensibilidad y capacidad adaptativa– para las seis subregiones propuestas en la Estrategia Nacional para el Desarrollo del Sur Sureste.

El informe contiene una reflexión final en la que se alude a las limitaciones de los índices utilizados en México, incluso el utilizado en el mismo, por cuanto no toman en cuenta el carácter multifactorial y dinámico de la vulnerabilidad. Valorando estas limitaciones recomienda un modelo de riesgo alternativo.

Este nuevo modelo de riesgo estaría orientado, tal como se expresa en la introducción, a gestionar y reducir el riesgo. La concepción de este modelo de gestión está en la lógica y la cultura de gestión antes aludida, impuesta por la SHCP:

¹³ Presentación del experto a cargo de este análisis en el taller realizado en abril de 2018 con las autoridades ambientales y de protección civil de los nueve estados del SSE.

“Cuantificar la vulnerabilidad a través de indicadores, con el propósito de sustentar la priorización de acciones preventivas y darles seguimiento para evaluar si éstas cumplen con su cometido de reducir el riesgo y el desastre. “

Una valoración de conjunto de este informe es que podrá ser de utilidad para los distintos componentes de la ERACC, a condición de que el grupo regional de autoridades de protección civil se comprometa con la construcción del modelo de riesgo y con su adaptación / adecuación para la toma de decisiones en el marco de la formulación participativa y la implementación de la ERACC.

iii. Análisis institucional y hoja de ruta para la formulación de una estrategia regional de adaptación al cambio climático en el Sur-Sureste de México

El principal producto de esta asistencia técnica fue la llamada “Hoja de ruta” para la formulación de una estrategia regional de adaptación al cambio climático. Este producto propone una caracterización de las “agendas” que pudieran considerarse en cada una de las dimensiones temático/territoriales asumidas como los componentes de la ERACC-SSE, considerando una breve descripción y señalamiento de sus alcances, así como los temas prioritarios en cada caso, equivalentes a líneas de acción. Para cada tema prioritario / línea de acción se explicitan subtemas/acciones y otros actores clave, asumiendo que los actores principales de estas agendas serían FIDESUR y los grupos temáticos regionales de funcionarios estatales.

Desde la perspectiva de las asistencias técnicas en apoyo a la formulación participativa de los componentes de la ERACC-SSE previstas como parte de la segunda fase, este producto presenta ciertas limitaciones, que derivan de la alineación de la concepción de las agendas con el enfoque sectorizado y centralizado propio de la SEMARNAT en el contexto de la normatividad de la SHCP.

- Los temas prioritarios y las acciones están pensados desde la perspectiva de una SEMARNAT interactuando con las otras dependencias federales. Las acciones son puntuales y muy numerosas como en los programas especiales de los dos sexenios anteriores.
- Los señalamientos sobre “otros actores” para la mayor parte de los temas y acciones se limitan a reiterar la participación de determinadas dependencias federales con escaso valor agregado para la concepción de procesos de interacción organizados de abajo hacia arriba.

En la formulación de los componentes de la ERACC-SSE a su cargo se solicita a los prestadores de asistencia técnica en cada caso considerar en lo fundamental el marco de referencia general presentado previamente y los marcos de referencia específicos para el objeto de cada una de las asistencias técnicas, recurriendo a la “Hoja de Ruta” como un “*check-list*” respecto a las propuestas de acciones específicas.

4. Marco de referencia específico de la asistencia técnica de apoyo al componente “espacios urbanos” de la ERACC-SSE

a. Definiciones iniciales con respecto al objeto y la orientación del componente “espacios urbanos” de la ERACC-SSE

El *objeto restringido* del componente “espacios urbanos”¹⁴ de la ERACC – SSE es la incorporación, en la planeación y la gestión urbana en las ciudades de la región, de elementos de referencia relativos a su adaptación frente a las distintas manifestaciones del cambio climático que las afecten.

Como condición para el logro de lo anterior, se asume también, como *objeto amplio* del componente “espacios urbanos”, la revisión del enfoque de planeación urbana, centrado tradicionalmente en la definición de una normatividad relativa al uso del suelo y su evolución hacia un enfoque de planeación estratégica con perspectiva de largo plazo y hacia formas de gestión basadas en la interacción de los gobiernos municipales con organizaciones ciudadanas y empresariales, entre otros actores no gubernamentales, tendiente a generar una visión de conjunto de la evolución / transformación de dichos “espacios urbanos”, así como a transparentar y resolver los conflictos que pudieran suscitarse con respecto a la concepción y la implementación de grandes proyectos de desarrollo inmobiliario, así como a mantener un necesario equilibrio entre los grandes proyectos con iniciativas de acción pública en pequeña escala, tendientes a crear condiciones para la inclusión social y la atención a las necesidades de urbanización, vivienda y servicios urbanos para la población de escasos recursos.

Un enfoque empático con la aproximación regional adoptada por la CDIRSSE y FIDESUR con respecto a la iniciativa regional de adaptación al cambio climático es la que aporta, en el caso de las ciudades, un informe de la OCDE publicado en 2009 titulado Ciudades, cambio climático y gobernanza multinivel.¹⁵

Desde la perspectiva de su pertinencia con respecto al objeto *restringido* del componente “espacios urbanos”, los planteamientos y recomendaciones de este informe pueden ser agrupados en las siguientes categorías:

- *Planteamientos sobre las formas de incidencia del cambio climático en las ciudades.* Se destaca la influencia determinante de la ubicación de las

¹⁴ Se alude a espacios urbanos y no a ciudades considerando que los fenómenos a incluir como objeto del componente se presentarán en múltiples casos, no en escala local-municipal, sino en escalas metropolitanas o de corredores urbanos que requieren de una coordinación horizontal entre los gobiernos municipales y las dependencias de los gobiernos estatales.

¹⁵ Corfee-Morlot, Jan, Lamia Kamal-Chaoui, Michael G. Donovan, Ian Cochran, Alexis Robert and Pierre Jonathan Teasdale (2009), “Cities, Climate Change and Multilevel Governance”, OECD Environmental Working Papers N° 14, 2009, OECD publishing, OECD.

D:\Info\Instituciones\Organismos internacionales\OCDE\09_03_31 Investing for growth, Building innovative regions\44232263.pdf

ciudades en las características específicas de estas formas de incidencia. La incidencia del cambio climático en las ciudades está fuertemente determinada por las características específicas del contexto físico-geográfico en que se ubica cada ciudad.

- *Una valoración de las políticas nacionales sectoriales de cambio climático*, en línea con la formulada en el marco de referencia general de la iniciativa regional de adaptación al cambio climático. Se destaca la falta de coordinación de las mismas en la gran mayoría de los países con las políticas regionales y de ordenamiento territorial. Las políticas nacionales de cambio climático se concentran en identificar propuestas específicas de adaptación cuya eficacia es necesariamente limitada al no ubicarse en el contexto de los problemas y orientaciones de desarrollo regional, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
- *Una conceptualización del enfoque de gobernanza multinivel, característico de la División de Gobernanza y Desarrollo Territorial de la OCDE, aplicado al caso de las políticas de cambio climático en las ciudades*. Bajo el concepto de gobernanza vertical, este enfoque hace énfasis en la necesaria interacción entre los niveles nacional, regional y local en la formulación de las políticas públicas en ambos sentidos: de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. El sentido ascendente aporta una diversidad de formas de abordar los problemas y una selección de mejores prácticas locales, mientras que el sentido descendente debe aportar condiciones adecuadas para el empoderamiento de los actores y los procesos locales de planeación y de implementación de las políticas públicas. Bajo el concepto de gobernanza horizontal, se hace énfasis en una lógica de coordinación voluntaria, más que obligatoria, entre las dependencias de gobierno en cada nivel territorial.
- *Una propuesta de modelo organizativo para la interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales en el nivel local* para el diagnóstico de la incidencia del cambio climático en cada ciudad y para el intercambio de experiencias y soluciones de adaptación entre las ciudades en escala metropolitana y regional. Esta propuesta se centra en la habilitación de espacios de diálogo entre la academia y los actores gubernamentales para el diagnóstico de los problemas locales de adaptación y en la conformación de redes de política pública en escala regional y transnacional.

El informe de la División de Gobernanza y Desarrollo Territorial de la OCDE sobre ciudades, cambio climático y gobernanza multinivel deja en claro la necesidad de subsumir las propuestas de adaptación al cambio climático en las ciudades en una visión integral compartida del desarrollo urbano a mediano y largo plazo. Pero no aporta elementos para entender las limitaciones del enfoque tradicional de planeación urbana, así como las características de un nuevo enfoque adoptado crecientemente a partir de los años noventa a nivel internacional.

Otros dos documentos de organismos internacionales aportan elementos en este sentido:

- El primero es el informe de un proyecto de investigación con respecto a las políticas de desarrollo urbano en América Latina, llevado a cabo por la CEPAL, en los años 2000 a 2003, con apoyo técnico en el marco de la cooperación italiana.¹⁶
- El segundo es una guía práctica para la planeación y la gestión urbana generada por el Programa Habitat de las Naciones Unidas.¹⁷

En el capítulo segundo del documento de CEPAL, uno de los expertos italianos presenta un panorama general a nivel internacional –no sólo de los países de América Latina– del desarrollo urbano, a partir de los años noventa del pasado siglo, en el contexto de la inserción de los países en la economía global. Destaca como fenómeno dominante es el de un fraccionamiento creciente de la ciudad –del territorio de la ciudad como resultado de la pérdida –o abandono – del control, por parte del Estado, con respecto a las iniciativas privadas de desarrollo inmobiliario y los procesos anárquicos de urbanización marginal en la periferia asociados a las necesidades de una población en condiciones de pobreza rápidamente creciente en las ciudades. Frente a estas nuevas condiciones, el informe de la CEPAL en su conjunto aboga por la evolución del enfoque “tradicional” de planeación y de gestión del desarrollo urbano, basado en una normatividad estática sobre los usos del suelo, hacia un enfoque estratégico de planeación integral del desarrollo urbano en una perspectiva de largo plazo.

Andreas Faludi, un muy reconocido experto holandés, con experiencia en la planeación regional territorial en su país y que tuvo un papel importante en la gestación de la llamada perspectiva espacial de la Unión Europea en los años noventa, había expuesto, en forma por demás convincente, la conveniencia y las características de un enfoque de planeación estratégica aplicado al desarrollo urbano y territorial, en un trabajo elaborado para un seminario de expertos organizado por la OCDE en 2001, con el propósito de definir un nuevo papel de la planeación espacial (territorial) en los países de la OCDE. En este trabajo destacó entre otros aspectos la conveniencia de centrar la atención de la gestión, más que en un documento de planeación estático, en un objeto intermedio entre la planeación y el objeto de intervención, constituido por los espacios de formación de consensos y de acuerdos entre actores clave, así como en los procesos conjuntos de toma de decisiones en materia de gestión urbana y regional por parte de conjuntos de dependencias públicas. En esta lógica, en su perspectiva “el plan” podría asimilarse a lo largo del tiempo, en forma sucesiva, con “la minuta de la última reunión”.¹⁸

¹⁶ Jordán, Ricardo y Daniela Simioni (Comp.) (2003) *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe* CEPAL, Cooperazione Italiana, Santiago de Chile.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2379/S2003000_es.pdf

¹⁷ ONU-Habitat (2014) *Planeamiento urbano para autoridades locales*. Nairobi, Kenya.

<https://www.localizingthesdgs.org/library/67/3/Planeamiento-Urbano-para-Autoridades-Locales.pdf>

¹⁸ Faludi, Andreas (2001) “The Performance of Spatial Planning”, in *Towards a New Role for Spatial Planning*, Territorial Economy, OECD, Paris.

Por su parte, el documento de ONU / Habitat aporta un marco de referencia general para la elección del patrón urbano (de estructuración física) más adecuado para una ciudad y, entre otros aspectos particulares, orientaciones acerca de cómo fortalecer la resiliencia de la ciudad y reducir los riesgos climáticos. En lo relativo a la implementación de la planeación urbana, aporta orientaciones, entre otros aspectos, respecto a cómo puede la planeación urbana generar recursos financieros; distribuir la inversión con base en un enfoque integrado de los requerimientos en la ciudad; promover alianzas con organizaciones ciudadanas, con el sector privado y con otras instancias de gobierno.

En el caso de México, el enfoque de la planeación urbana y territorial no sólo debería cambiar en el nivel intra-urbano, sino también en el nivel inter-urbano. En el enfoque tradicional la atención estuvo puesta, desde los años setenta del pasado siglo, en la definición de una jerarquía de los centros urbanos para orientar la ubicación de infraestructuras y equipamientos puntuales. En cambio, quedó fuera del campo de atención de la comunidad profesional especializada y las áreas de planeación urbana en los gobiernos federal y estatales, el papel de las infraestructuras de enlace en la accesibilidad de las ciudades medias e intermedias y, en consecuencia, en sus perspectivas de crecimiento económico y demográfico.

Considerando los dos objetos antes señalados (específico y amplio), así como los documentos reseñados previamente, los promotores técnicos de la iniciativa regional de adaptación al cambio climático proponen las siguientes definiciones iniciales con respecto a los objetivos del componente “espacios urbanos” de la ERACC - SSE:

1. Propiciar a nivel regional el intercambio de experiencias entre actores clave de los procesos de planeación del desarrollo urbano en las ciudades del Sur Sureste, con respecto a:
 - a. La definición y consenso de visiones estratégicas con perspectiva de mediano y largo plazo, susceptibles de dar coherencia y eficacia a la gestión urbana;
 - b. La incorporación de criterios y medidas de adaptación al cambio climático en la planeación y la gestión del desarrollo urbano.
2. Identificar formas de acción comunes y modelos de interacción para suscitar la participación de los actores gubernamentales, académicos, ciudadanos y empresariales en los procesos de planeación participativa del desarrollo urbano, y el consenso y compromiso de los mismos con las visiones estratégicas.
3. Identificar temas específicos de acción o énfasis en temas generales del desarrollo urbano en distintos tipos de condiciones físicas presentes en las ciudades del Sur Sureste.

4. Suscripción de una declaración de compromiso de los actores clave con los principios y formas de acción de una planeación estratégica del desarrollo urbano en sus ciudades que incorpore la perspectiva del cambio climático.
5. Identificación de instancias u organizaciones internacionales afines con el enfoque de acción asumido por los actores clave del desarrollo urbano en las ciudades del Sur Sureste, con las que dichos actores clave pudieran establecer alianzas susceptibles de contribuir a la creación de condiciones favorables para la implementación del mismo en sus ciudades. Resulta conveniente en este sentido alentar la relación de las redes de política pública que se conformen en el Sur Sureste en el marco del componente “espacios urbanos” de la ERACC con la organización no gubernamental denominada ICLEI.¹⁹

b. Definiciones iniciales sobre el proceso de formulación participativa del componente “espacios urbanos” de la ERACC

Considerando la naturaleza compleja de la ERACC y del enfoque regional de planeación y de gestión de políticas públicas en función del cual fue concebida, así como el tipo de institucionalidad (en red) que se busca conformar, la formulación de la ERACC requiere ser abordada en forma participativa.

Las instancias promotoras de la iniciativa regional de adaptación al cambio climático visualizan la formulación de la ERACC mediante procesos de interacción entre un conjunto amplio de actores gubernamentales, federales y estatales, así como agentes no gubernamentales y académicos.

Los procesos de interacción aludidos tienen como propósito, no sólo generar un documento, sino propiciar la identificación y el compromiso del conjunto de actores aludido con una aproximación regional a los problemas de adaptación al cambio climático en lo general y, en lo particular, con la conformación de redes interinstitucionales e intergubernamentales informales, en tanto espacios deliberativos abiertos a la participación ciudadana, para la formulación y la evaluación de políticas públicas de adaptación al cambio climático con enfoque regional. Todo lo anterior con vistas a generar, en el proceso mismo de la formulación de la ERACC, las condiciones institucionales para su implementación.

Se busca propiciar la formación, organización y articulación de estas redes de política pública a partir de la movilización de los actores gubernamentales estatales y la auto organización de los grupos regionales, principalmente, los de autoridades ambientales; de protección civil; de desarrollo agropecuario, forestal y pesquero; y de desarrollo urbano y obras públicas. Se trata de inducir a estos grupos regionales de funcionarios estatales a asumir un papel de mediación entre las organizaciones

¹⁹ <https://iclei.org.mx/contenidos.php?id=2>

locales y las dependencias federales, actuando como plataformas para propiciar la articulación intersectorial de las acciones de estas dependencias desde los territorios.

Se asume al grupo de autoridades ambientales y de protección civil como grupo núcleo de la formulación e implementación de la ERACC en el nivel regional. Se espera que este grupo sea el primero en identificarse y comprometerse con la estrategia regional de adaptación y coadyuve en la movilización de los funcionarios de otros grupos regionales para participar en la formulación y la implementación de la misma.

Por su orientación y sus líneas de acción, el componente “espacios urbanos” de la ERACC involucrará principalmente al grupo regional de funcionarios pertenecientes a las secretarías de desarrollo urbano y obras públicas. Se buscará inducir a este grupo a asumir la organización de procesos de interacción entre actores clave de la planeación del desarrollo urbano en las ciudades del Sur-Sureste, tendientes a compartir experiencias y propiciar la formación de una perspectiva común en materia de planeación estratégica del desarrollo urbano a mediano y largo plazo que incorpore en forma sistemática elementos de adaptación al cambio climático.

Para apoyar al grupo regional de funcionarios estatales de desarrollo urbano en la movilización y convocatoria a estos actores clave de los procesos locales de planeación del desarrollo urbano en las ciudades de la región, los promotores de la iniciativa propiciarán la formación de un grupo técnico asesor integrado por especialistas con experiencia y trayectoria en los nueve estados que integran la región Sur Sureste.

Se espera de este grupo técnico asesor contribuya con puntos de vista y aportaciones en lo relativo al perfilamiento de un modelo de planeación estratégica del desarrollo urbano en las ciudades del Sur Sureste, susceptible de ser asumido por los gobiernos estatales que integran esta región.

Una vez afianzado el compromiso del grupo de secretarios de desarrollo urbano y obras públicas este modelo de planeación estratégica del desarrollo urbano, los promotores de la iniciativa, en alianza con los líderes de este grupo, buscarían convocar y organizar conjuntamente una reunión regional con la participación de integrantes de los grupos de autoridades ambientales y de protección civil, con el propósito de consensuar y acordar apoyos requeridos por los actores clave locales para definir o fortalecer visiones estratégicas integrales de desarrollo urbano que incorporen la perspectiva de adaptación al cambio climático, así como los procesos de gestión locales y subregionales para la implementación de las mismas.

Las instancias promotoras de la iniciativa impulsarán la organización y realización de una primera ronda de reuniones de los grupos regionales de desarrollo urbano y de autoridades ambientales, así como de intercambio de experiencias entre los actores

locales clave de los procesos de planeación del desarrollo urbano durante los meses de noviembre de 2019 a febrero de 2020.

Durante este periodo se buscará convocar a líderes del grupo funcionarios estatales de desarrollo urbano a una reunión de intercambio de experiencias entre actores locales clave y a una de interacción entre los grupos de funcionarios de desarrollo urbano y de autoridades ambientales.

Una segunda ronda de reuniones se organizaría entre febrero y marzo de 2020 para consensuar planteamientos relativos al componente “espacios urbanos” de la ERACC, atendiendo a los objetivos definidos previamente en el sub-apartado (a) de este marco de referencia específico.

Estas dos rondas de reuniones son paramétricas para definición de las fases de ejecución de la asistencia técnica en apoyo a la formulación participativa del componente “espacios urbanos” de la ERACC.

c. Aproximación metodológica ad-hoc para la formulación del componente “espacios urbanos” de la ERACC

A efectos de que los resultados de la asistencia técnica sean pertinentes para la formulación de las líneas de acción previamente definidas y, también, para facilitar la articulación de sus resultados con los de las otras asistencias técnicas por realizar, las instancias promotoras de la iniciativa han establecido una aproximación metodológica *ad-hoc* que deberá ser utilizada en el conjunto de las asistencias técnicas de apoyo para el desarrollo de esta segunda fase de implementación de la iniciativa.

Esta aproximación metodológica *ad-hoc* al enfoque de la iniciativa regional de adaptación al cambio climático se diferencia con respecto al enfoque utilizado por la SEMARNAT durante los dos últimos sexenios, para identificar, caracterizar y evaluar posibles “medidas” de adaptación al cambio climático, en la que se reconocen dos influencias dominantes:

- Por una parte, una influencia académica, que subordina la formulación de planteamientos estratégicos a un diagnóstico convencional, de tipo descriptivo, basado en información cuantitativa.
- Por la otra, la influencia de la SHCP, en función de la cual las “medidas” son equiparadas con proyectos y se sujetan a una evaluación desde distintas perspectivas, destacando entre ellas la de costo-beneficio.

Más que en la identificación, caracterización y evaluación de medidas en tanto proyectos, la aproximación metodológica *ad-hoc* se centra en la formulación de propuestas estratégicas de adaptación.

El concepto de “estrategia” tiene en la Estrategia Nacional de Desarrollo Integral del Sur-Sureste un significado diferente con respecto al de plan o programa y, más aún, con respecto al de estrategias como nivel intermedio en los planes entre objetivos y acciones (objetivos, estrategias, acciones) en la planeación que la SHCP ha impuesto a las dependencias en los últimos 30 años.²⁰

Esta aproximación metodológica asume la conveniencia de partir por una definición inicial de los planteamientos estratégicos como referencia para un análisis estratégico orientado a sustentar dichos planteamientos o propuestas. El análisis no tiene un objeto único. Debe basarse en interpretaciones específicas de los objetos de las distintas líneas de acción consideradas inicialmente.

5. Definiciones sobre objetivos, actividades y productos encomendados para la asistencia técnica relativa a la elaboración del componente “espacios urbanos” de la ERACC-SSE

5.1 Objetivo general

El objetivo general de esta asistencia técnica es apoyar técnicamente la formulación participativa del componente “espacios urbanos” de la ERACC-SSE.

5.2 Objetivos específicos de la asistencia técnica

Objetivo específico # 1

Apoyar técnicamente la justificación y caracterización de los objetos amplio y restringido del componente “espacios urbanos” de la ERACC-SSE y los problemas que se enfrentan en las ciudades del Sur-Sureste para la formulación e implementación de visiones estratégicas integrales de desarrollo urbano, así como para incorporar en la planeación tanto como en la gestión del desarrollo urbano criterios y acciones de adaptación al cambio climático.

²⁰ Este concepto de estrategia está expresado en el punto (i.) del inciso b (Determinaciones conceptuales) del sub-apartado 1.1 (Determinaciones generales) del primer apartado de la Estrategia Nacional de Desarrollo del Sur-Sureste (Orientaciones estratégicas), relativo a las determinaciones conceptuales de las Orientaciones Estratégicas *derivadas de la adopción de un concepto de estrategia ad-hoc* a la planeación regional / territorial. Véase, en el sitio de la CONAGO, la Estrategia Nacional pp. 18 a 22 https://www.conago.org.mx/Comisiones/Actuales/DesarrolloIntegralRegionSurSureste/Documentos/OA_Estrategia_Nacional_para_el_Developmento_CONAGO_hojas.pdf

Objetivo específico # 2

Apoyar la formulación de una propuesta metodológica de impulso y facilitación de procesos de interacción entre actores locales para la generación de visiones integrales estratégicas de desarrollo urbano y de adaptación al cambio climático.

Objetivo específico # 3

Apoyar la formulación participativa, en el seno de los grupos de trabajo regionales de la CDIRSSE / FIDESUR, de unos lineamientos estratégicos de impulso al desarrollo urbano sustentable de las ciudades del Sur Sureste, que incorporen en forma explícita criterios y acciones de adaptación al cambio climático, susceptibles de ser consensuados y acordados, en una primera instancia entre los titulares de los grupos de dependencias estatales involucrados en este componente de la ERACC-SSE y, en una segunda instancia, entre los gobernadores de los estados que integran la región, mediante la elaboración de notas y documentos de trabajo sobre los siguientes elementos constitutivos de la misma:

1. Marco de referencia específico en relación con los impactos directos e indirectos del cambio climático en diversas vertientes de los espacios urbanos, así como acciones y políticas de adaptación al cambio climático.
2. Consideraciones de análisis estratégico orientadas a justificar, caracterizar y acotar los objetos amplio y restringido del componente “espacios urbanos” de la ERACC y la orientación general de la acción regional conjunta para el logro de los objetivos de dicho componente, señalados en el sub-apartado (a) del marco específico de esta asistencia técnica;
3. Elementos de referencia a considerar para la formulación, estructuración y desagregación de los lineamientos estratégicos de acción conjunta de los gobiernos estatales en el marco de este componente de la ERACC;
4. Criterios a considerar para la selección de las ciudades y espacios urbanos, metropolitanos y subregionales, en los que pudieran impulsarse o fortalecerse procesos piloto de planeación y de gestión urbana en la lógica del modelo consensuado entre los gobiernos estatales de la región.

Objetivo específico # 4

Participar en las reuniones y talleres del proceso de formulación participativa del componente “espacios urbanos” de la ERACC realizadas en el periodo de ejecución de la asistencia técnica (octubre 2019 – febrero 2020), mediante la presentación de materiales relativos a los distintos aspectos indicados en el objetivo #2 y la valoración de las observaciones y aportaciones de los

participantes en dichas reuniones, con respecto a la adecuación y/o complementación de las notas y documentos de trabajo generados rumbo a la versión definitiva del documento.

5.3 Actividades a desarrollar

a. Actividades preparatorias

- Revisar y valorar los documentos propuestos como referencia para la definición de los objetos amplio y restringido del componente, así como los respectivos problemas y orientaciones de implementación identificados. En su caso, proponer la complementación o sustitución de los mismos.
- Sugerir nombres de expertos en desarrollo urbano susceptibles de integrarse a un grupo asesor de la iniciativa regional, en lo relativo a la formulación participativa del componente “espacios urbanos”.
- Revisar y valorar los planes de desarrollo urbano de las principales ciudades de los nueve estados del Sur Sureste.
- Reunir antecedentes sobre los procesos de preparación de los planes y las formas como en dichos procesos fueron abordadas la coordinación intersectorial e intergubernamental, así como la consulta y la participación ciudadana.
- Identificar actores técnicos clave en los procesos de preparación de los planes en cada uno de los nueve estados susceptibles de: (i) actuar como impulsores y facilitadores de posibles procesos de interacción entre los actores clave gubernamentales, académicos, ciudadanos y empresariales para la generación de visiones estratégicas e integrales de desarrollo de las ciudades; (ii) contribuir a la selección de algunos de dichos actores clave como participantes en las reuniones regionales de intercambio de experiencias entre las ciudades.
- Formular, a partir de referentes nacionales e internacionales, una propuesta metodológica susceptible de ser aplicada en el impulso y facilitación de procesos de interacción entre actores locales para la formulación de visiones estratégicas integrales de desarrollo urbano en las ciudades del Sur Sureste.
- Incorporar en dicha propuesta criterios y tipos de acciones en materia de adaptación al cambio climático.
- Especificar dicha propuesta en función de distintos tipos de condiciones físicas y geográficas en las que se ubican las ciudades del Sur Sureste.
- Identificar, valorar y jerarquizar / priorizar experiencias locales exitosas de planeación estratégica integral del desarrollo urbano en las ciudades del Sur Sureste.
- Con base en la experiencia compartida por los integrantes del grupo técnico asesor del componente “espacios urbanos”, identificar, valorar y jerarquizar posibles fuentes de asistencia técnica y financiamiento a procesos de interacción y retroalimentación entre las iniciativas locales de planeación integral estratégica del desarrollo urbano.

b. Elaboración de una versión inicial de los lineamientos regionales estratégicos de impulso al desarrollo urbano sustentable en las ciudades del Sur Sureste

Con base en las actividades preparatorias antes señaladas, los prestadores de asistencia técnica elaborarán una versión inicial de cada una de las cinco líneas de acción desde las que habrán de definirse estrategias de adaptación al cambio climático desde los territorios rurales, incluyendo en cada caso las siguientes partes constitutivas en congruencia con la aproximación metodológica definida por los promotores de la iniciativa:

- Marco de referencia específico
- Elementos de análisis estratégico
- Propositiones estratégicas
- Jerarquización / priorización de posibles acciones en términos temáticos tanto como territoriales

Con base en las actividades preparatorias antes señaladas, el primer apartado referido al *marco de referencia específico* presentará en forma sucinta consideraciones que justifiquen la aproximación regional a adoptar por parte de la CDIRSSE y FIDESUR para el impulso y facilitación de las experiencias locales y subregionales de planeación estratégica integral del desarrollo urbano sustentable.

Con base en los marcos de referencia específicos, el segundo apartado relativo al *análisis estratégico* caracterizará los problemas que se suscitan en la implementación de un enfoque de planeación estratégica integral del desarrollo urbano sustentable en las ciudades del Sur Sureste en un contexto de planeación y de gestión sectorizada del desarrollo urbano y el aporte potencial de una aproximación regional / territorial para enfrentarlos. Asimismo, especificará los elementos de información y de juicio tendientes a fundamentar y a desagregar funcional y territorialmente las propuestas estratégicas a presentar en el apartado siguiente.

Las *propuestas estratégicas* objeto del tercer incluirán una visión relativa al modelo de planeación estratégica integral del desarrollo urbano sustentable a ser impulsado desde las instancias de coordinación regional de los gobiernos estatales del Sur Sureste, así como orientaciones generales compartidas entre los gobiernos de los estados para el impulso a la movilización e interacción de actores gubernamentales y no gubernamentales clave en posibles procesos locales de planeación estratégica integral del desarrollo urbano sustentable.

Con base en las propositiones estratégicas y los elementos de juicio y de valor presentados en el apartado de análisis estratégico, en el cuarto apartado de las líneas de acción se presentarán *criterios y propuestas de valoración y priorización de las experiencias locales y subregionales de planeación estratégica integral del*

desarrollo urbano sustentable susceptibles de ser impulsadas y a proponer en el seno de los mecanismos de coordinación y concertación regionales, programas compartidos de impulso y facilitación de las mismas.

c. [Presentación de las versiones iniciales de las líneas de acción en una primera ronda de reuniones y modificación de las mismas en función de comentarios y observaciones recibidas](#)

La versión inicial de los lineamientos estratégicos susceptibles de ser asumidos por los gobiernos estatales para el impulso, facilitación y apoyo a los procesos de interacción entre los actores clave de experiencias locales y subregionales de planeación estratégica integral del desarrollo urbano sustentable deberá estar disponible para su distribución a los actores gubernamentales, académicos y funcionarios de programas de cooperación técnica internacional convocados a la primera ronda de reuniones, que tendrá lugar entre los meses de diciembre 2019 y febrero 2020.

d. [Integración de una versión preliminar del componente “espacios urbanos” de la ERACC](#)

En función de los comentarios y observaciones vertidos en las reuniones, en forma consensuada con los otros especialistas que participen en el grupo técnico asesor del componente “espacios urbanos” de la iniciativa y previo acuerdo con los promotores de la iniciativa, quienes brinden asistencia técnica en apoyo de la formulación de la Estrategia Regional de Adaptación al Cambio Climático modificarán la versión inicial y, con los complementos o adiciones que se considere convenientes o necesarios, e integrar, durante los meses de febrero y marzo de 2019, una segunda versión, denominada preliminar, de los lineamientos regionales estratégicos.

Esta versión preliminar incluirá una *introducción* en la que se ubique este componente en el contexto de la ERACC, se reseñe el proceso de formulación de la versión inicial, su presentación en la primera ronda de reuniones y las modificaciones introducidas después de dichas reuniones. También deberá incluir un *capítulo final* en el que se presenten definiciones consensuadas con los otros integrantes del grupo técnico asesor y los promotores de la iniciativa con respecto a próximos pasos o acciones inmediatas para sostener el proceso de formulación del componente “espacios urbanos” de la ERACC y aterrizar su implementación.

e. [Presentación de esta versión preliminar en una segunda ronda de reuniones](#)

Esta versión preliminar del componente “espacios urbanos” de la ERACC deberá estar disponible para su distribución a los participantes en la segunda ronda de reuniones descrita en el sub-apartado (b) del marco de referencia específico de esta asistencia técnica, con una semana de anticipación, con respecto a la fecha programada para su realización el mes de marzo de 2020.

f. Integración de la versión final del componente “espacios urbanos”

Con base en los resultados de estas reuniones y, en particular, de las aportaciones de los actores clave de los procesos locales de planeación integral estratégica del desarrollo urbano, integrar la versión final del componente “espacios urbanos” de la ERACC.

5.4 Resultados y entregables

Con base en los objetivos específicos y las actividades a desarrollar, definidas previamente en estos términos de referencia, los resultados de la asistencia técnica solicitada se presentarán mediante los siguientes entregables y su respectiva presentación en formato de power point:

1. *Versión inicial* de los lineamientos regionales estratégicos de impulso al desarrollo urbano sustentable de las ciudades del Sur Sureste.
2. *Criterios* a considerar para la identificación de *experiencias locales y subregionales piloto de planeación estratégica integral del desarrollo urbano sustentable* susceptibles de ser impulsadas en una primera fase de implementación del componente “espacios urbanos” de la ERACC.
3. *Fichas de justificación y caracterización* de posibles programas o instrumentos de impulso a las experiencias locales y subregionales de planeación estratégica integral del desarrollo urbano sustentable, consensuadas y asumidas por los actores clave locales y los grupos regionales de la CDIRSSE / FIDESUR en el proceso de formulación participativa del componente “espacios urbanos” de la ERACC.
4. *Versión final* de los lineamientos regionales estratégicos de impulso al desarrollo urbano sustentable de las ciudades del Sur Sureste.
5. *Memoria* de todas las *reuniones y consultas* en las que expertos a cargo de la asistencia técnica haya participado en el marco de estos términos de referencia.
6. *Bibliografía y bases de datos* de las figuras, cuadros y mapas generados en el marco de términos de referencia. Las bases de datos y los mapas deberán entregarse en formato editable.

Por la diversidad de dimensiones territoriales que forman parte del proceso técnico que aportará insumos para la formulación de la Estrategia Regional de Adaptación al Cambio Climático, los productos-entregables deberán cumplir las siguientes características básicas de presentación:

- Documentos sintéticos, con los anexos de soporte que se consideren necesarios, con el objeto de que las aportaciones sustantivas sean de fácil identificación.

- Los documentos deberán presentarse en tamaño carta e interlineado sencillo, la fuente en tipo arial y tamaño 12. Títulos y subtítulos en negritas.
- Los documentos deberán tener paginación, índice de contenidos paginado, fecha de elaboración, nombre del producto y referencia del estudio del que forma parte, nombre del asesor técnico responsable de los trabajos, institución de adscripción.
- Se elaborará una presentación en formato de power point para cada entregable.
- Los documentos se presentarán en formato digital, tanto en formato editable (Word, Excel, Power Point, SHP para el caso de los mapas) como en PDF.