

3. México y su complejo sistema de planificación territorial

Manuel Bollo Manent

José Ramón Hernández Santana

Antonio Vieyra

Gerardo Bocco Verdinelli

1. Estructura general del territorio mexicano

Bajo el nombre oficial de Estados Unidos Mexicanos, México está constituido como una república representativa, democrática y federal. El país colinda, al Norte, con los Estados Unidos de América, a través de una línea fronteriza de 3152 km.; al Sur, con los países de Guatemala y Belice, compartiendo frontera por 1149 km.; al Este, con el Golfo de México y el Océano Atlántico; al Oeste, con el Océano Pacífico y el Mar Caribe (INEGI, s/f). La superficie continental de México es de 1.959.248 km²; su población total, de 119 millones 530 mil 753 habitantes (INEGI, 2015).

En términos político-administrativos se divide en 32 entidades federativas: 31 estados y la Ciudad de México (CDMX). En la CDMX se concentran los tres poderes de gobierno: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Figura 1 y Cuadro 1). Los Estados se dividen en municipios; la CDMX, en delegaciones. La totalidad de municipios en el país es de 2446. Los Estados que tienen el menor número de ellos son Baja California y Baja California Sur con solo cinco, mientras que Oaxaca es el que los posee en mayor cantidad: 570. La CDMX cuenta con dieciséis delegaciones.

La población mexicana se concentra mayormente en la porción central del país. La entidad más extensa es Chihuahua, localizada al norte, con cerca de 250.000 km², mientras que la de menor tamaño es la CDMX, con casi 1500 km², ubicada en la parte central. La CDMX es la segunda entidad más poblada, con casi 9 millones de habitantes, tan solo después del Estado de México, también ubicado en el centro del país, con algo más de 15 millones (Figura 1 y Cuadro 1).

Bajo esta organización político-administrativa, los tres niveles de gobierno, federal (nacional), estatal y municipal, son los encargados de gestionar, elaborar e instrumentar los diversos programas y planes de ordenamiento tanto en su dimensión territorial como ecológica.

Figura 1. Estados Unidos Mexicanos: División político-administrativa



Fuente: Edición cartográfica, A. Larrazábal. Fuentes cartográficas: INEGI (2016); ESRI (2012). Mapa base en línea, modelo del terreno: www.arcgis.com/home/webmap/viewer.html

Cuadro 1. Entidades Federativas

Estado	Capital	Superficie en km ²	Población, 2010
Aguascalientes	Aguascalientes	5.589	1184.996
Baja California	Mexicali	70.113	3.155.070
Baja California Sur	La Paz	73.677	637.026
Campeche	San Francisco de Campeche	51.833	822.441
Ciudad de México	Ciudad de México	1.499	8.851.080
Coahuila	Saltillo	151.571	2.748.391
Colima	Colima	5.455	650.555
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	73.887	4.796.580

Chihuahua	Chihuahua	247.087	3.406.465
Durango	Victoria de Durango	73.677	1.632.934
Guanajuato	Guanajuato	30.589	5.486.372
Guerrero	Chilpancingo de los Bravo	63.794	3.388.768
Hidalgo	Pachuca de Soto	20.987	2.665.018
Jalisco	Guadalajara	80.137	7.350.682
México	Toluca de Lerdo	21.461	15.175.862
Michoacán	Morelia	59.864	4.351.037
Morelos	Cuernavaca	4.941	1.777.227
Nayarit	Tepic	27.621	1.084.979
Nuevo León	Monterrey	64.555	4.653.458
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	95.364	3.801.962
Puebla	Puebla de Zaragoza	33.919	5.779.829
Querétaro	Santiago de Querétaro	11.769	1.827.937
Quintana Roo	Chetumal	50.350	1.325.578
San Luis Potosí	San Luis Potosí	62.848	2.585.518
Sinaloa	Culiacán Rosales	58.092	2.767.761
QSonora	Hermosillo	184.934	2.662.480
Tabasco	Villahermosa	24.661	2.238.603
Tamaulipas	Ciudad Victoria	79.829	3.268.554
Tlaxcala	Tlaxcala de Xicohtécatl	3.914	1.169.936
Veracruz	Xalapa-Enríquez	72.815	7.643.194
Yucatán	Mérida	39.340	1.955.577
Zacatecas	Zacatecas	75.040	1.490.668

Fuente: <http://cuentame.inegi.org.mx/impresion/poblacion/densidad.asp>.

2. El funcionamiento del sistema de planificación del desarrollo territorial

Cabe sostener que tanto la planeación del desarrollo económico como la planeación urbana comienzan con la Ley sobre Planeación General de la República (Estados Unidos Mexicanos, 1930), en los albores de la industrialización del país (Sánchez, 2011), determinando los primeros planes sexenales. Sin embargo, la Constitución Política de 1917 ya contemplaba aspectos de organización territorial. En efecto, como lo ha destacado García (2012), en su espíritu y en su letra “estuvo la redefinición de las leyes y reglamentos en cuanto a la tenencia de la tierra, el papel rector del Estado

en la conducción de los asuntos económicos y sociales, así como en la organización del espacio geográfico mexicano”. Este autor plantea que la evolución de la planeación en México puede dividirse en los siguientes periodos, cada uno de ellos caracterizado por una orientación predominante: planeación económica, en los años treinta; planeación regional, en los años cuarenta; planeación urbana y planeación ambiental, en los años ochenta; ordenamiento territorial, a partir de los años noventa y hasta el presente.

El sistema de planeación territorial de México está constituido por diferentes modalidades de ordenamiento territorial, que constituyen herramientas para la planificación optimizada y la gestión del territorio. Su objetivo esencial va en la dirección de lograr el desarrollo sostenible, de una manera holística.

Estas modalidades de ordenamiento territorial representan políticas gubernamentales emanadas del Estado, en un marco legal-institucional y como parte de un enfoque integral, el cual procura reflejar la complejidad y la dinámica del territorio –aspectos ambos relacionados con el amplio espectro de las interacciones entre los componentes naturales, socio-culturales, económicos, urbano-regionales y políticos–, así como promover una visión prospectiva capaz de responder a los conflictos territoriales. Respetando el principio participativo democrático, apunta a incluir a los agentes sociales involucrados en el uso, aprovechamiento, ocupación y gestión del territorio. Su objetivo final es lograr una calidad superior de vida para la sociedad, alcanzar la sostenibilidad ambiental, social y económica y, con ello, contribuir a un desarrollo social y económico en armonía con su naturaleza (Sánchez *et al.*, 2013).

El ordenamiento territorial en México tiene dos direcciones: el Ordenamiento Ecológico Territorial y el Ordenamiento Territorial-Planes de Desarrollo Urbano. Cada una posee un carácter sectorial, puesto que emana de una determinada Secretaría de Gobierno con atribuciones definidas. En efecto, el Ordenamiento Ecológico Territorial es coordinado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y regulado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Estados Unidos Mexicanos, 1988) y su Reglamento (RGEEPA) del 8 de agosto del año 2003. Por su parte, el Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo Urbano fueron responsabilidad, en su momento, de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), siendo actualmente parte de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y estando regidos por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) (Estados Unidos Mexicanos, 2016).

El Ordenamiento Ecológico Territorial (OET) integra aspectos naturales, de transformación antropogénica, demográficos y socio-económicos en el territorio, pero su objetivo principal va dirigido a la protección de la naturaleza, siendo la promoción del uso sustentable de los recursos naturales su columna vertebral. Para

ello, propone regulaciones del uso del suelo y de las actividades productivas, presenta un fuerte sustento legal y se implementa a escalas nacional, regional y municipal. Su argumentación y definición quedan plasmadas en diversos manuales metodológicos, en términos concretos de referencia a dichas escalas, planteando siempre la necesidad de un enfoque integral en el marco de sus componentes y propósitos en la planeación.

De acuerdo con el artículo 19° de la ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA, Estados Unidos Mexicanos, 1988): “El ordenamiento ecológico del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, se llevará a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico: I.- General del Territorio; II.- Regionales; III.- Locales, y IV.- Marinos”.

Una nueva modalidad de Ordenamiento Ecológico Territorial, a nivel local, es el Ordenamiento Territorial Comunitario, desarrollado por la Comisión Nacional Forestal de México, con el fin de incrementar la productividad de las regiones forestales del país, revertir la deforestación y mejorar las condiciones de vida de las comunidades campesinas y ejidos. Sin embargo, esta modalidad no está amparada en la LGEEPA, solo la ley ambiental del Estado de Michoacán la considera.

Por otro lado, el Ordenamiento Territorial (OT) amparado por la legislación mexicana es considerado un instrumento de política y visión integrales, vinculado a las estrategias de desarrollo socioeconómico. Propone patrones de ocupación y aprovechamiento sustentables del territorio. No es del todo consistente, pues desde el punto de vista de la legislación, que es dispersa, se propone desarrollar políticas sociales para lograr el desarrollo económico y humano, abordando además, la gestión de riesgos. Estos instrumentos se implementan a escala regional y local, en conjunto con los planes de desarrollo urbano municipales.

Por su parte, los Planes o Programas de Desarrollo Urbano (PDU) van dirigidos a la regulación de los asentamientos humanos y de los procesos de urbanización; a la planeación urbana, en particular, a la regulación de grandes intervenciones urbanas; a la promoción de la vivienda; a la minimización de los riesgos ambientales; a la lucha contra la pobreza y al logro del desarrollo sustentable. En el presente, se cuenta con la ley de desarrollo urbano a nivel nacional y estatal (LGAHOTDU), y se realizan a nivel nacional (PNDU), estatal (PEDU) y municipal (PMDU). Bajo el marco de estructura del sistema de planificación, el PDU es un instrumento encaminado al desarrollo territorial ya que, a diferencia de otros planes como los municipales, de tipo más sectoriales, asume la transversalidad y la intersectorialidad del ordenamiento (Ríos, 2011).

La existencia de estas dos direcciones –los Ordenamientos Ecológicos y los Territoriales– constituye evidentemente una dicotomía en el proceso de planeación territorial del país.

El origen de los programas de Ordenamiento Ecológico Territorial, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se remonta a la década de los setenta, cuando despuntó cierta conciencia de la importancia y la necesidad de la planeación territorial tanto en México como en toda Latinoamérica.

El Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Urbano se consolidaron a partir de la promulgación de la primera Ley General de Asentamientos Humanos (Estados Unidos Mexicanos, 1976), la cual fue actualizada y derogada el 21 de julio de 1993 (Estados Unidos Mexicanos, 1993), para ser reemplazada por una nueva ley que integra los aspectos ambientales de la planeación para el desarrollo (planeación económica), con la planeación territorial (Palacio *et al.*, 2009). A su vez, dicha ley fue sustituida, el 28 de noviembre de 2016, por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) (Estados Unidos Mexicanos, 2016).

Como consecuencia del proceso descrito, surgió la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), sustituida, en 1982, por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que fue reemplazada en 1992, por la actual Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). En enero del año 2013 se crea, en sustitución de la Secretaría de Reforma Agraria, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), vinculada al desarrollo agrario, urbano y de vivienda; entre sus responsabilidades se encuentra el desarrollo de las ciudades. Ante este avance jurídico, desaparece la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la SEDESOL.

Por otro derrotero casi paralelo, en 1978 se crea la Dirección General de Ecología, como parte de la SAHOP, cuya función esencial era realizar evaluaciones ecológicas en ámbitos regionales y municipales, e incluso en asentamientos humanos. En 1982, con la SEDUE, se crea la Subsecretaría de Ecología, que controla lo relacionado con las evaluaciones de impacto ambiental, con las áreas naturales protegidas y con el ordenamiento ecológico, entre otras funciones.

A fines de 1994, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) se desprendió de SEDESOL, lo cual significó un paso adicional, de gran relevancia, en el proceso de integración de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales en México. En efecto, por primera vez en la historia de la Administración Pública Federal (APF), los temas del agua, la pesca y los recursos forestales fueron incorporados, junto con los demás temas del medio ambiente, en una sola unidad de gestión, bajo una responsabilidad única, con rango de Secretaría de Estado. El 30 de noviembre de 2000 se crea la actual Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), al transferirse la atención a la pesca,

a la también nueva Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (Rosete, 2006).

Es necesario consignar que junto con la planeación territorial coexiste un régimen jurídico relacionado con ella que es la Planeación para el Desarrollo o Sistema Nacional de Planeación Democrática, y cuyo soporte jurídico es la Ley de Planeación (Estados Unidos Mexicanos, 1983). Esta última reemplazó a la antigua Ley sobre Planeación General de la República, de 1930. Se creó entonces, en 1983, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), con una idea de la planeación orientada al desarrollo económico y social en su conjunto, en procura de superar las limitaciones de las orientaciones sectoriales. Sus principales objetivos han sido establecer la obligación del Estado en la planeación del desarrollo, fijar los contenidos mínimos del Plan Nacional de Desarrollo y sus diferentes programas, así como los procedimientos para aprobarlos. En particular, esta Ley otorgó facultades a las autoridades municipales en materia de usos del suelo y estableció la necesidad de elaborar tanto un Plan Nacional de Desarrollo (PND) como planes de desarrollo estatales (PED) y municipales (PMD) vinculados al PND y siempre al principio de cada administración federal, estatal o municipal, así como la elaboración de programas sectoriales para cada una de las ramas de la administración.

La Ley de Planeación trató de compatibilizar la visión económica con la visión territorial y, de manera explícita, obligó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a “considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados” (Azuela, 2013). Esta Ley propició el surgimiento del Ordenamiento Ecológico Territorial en México, en el año 1988.

En 2000, como parte de un asesoramiento metodológico del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (IGg-UNAM) a las diferentes instituciones dedicadas a las diversas formas de ordenamiento, se elaboraron dos generaciones de guías metodológicas, la primera en 2000, y la segunda en 2005, que fueron aplicadas a los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOTs) (Hernández *et al.*, 2013, 2014). Posteriormente, surgieron diferentes manuales, guías y términos de referencia, facilitados por la SEMARNAT, para tratar de homogeneizar los Ordenamientos Ecológicos Territoriales en sus diferentes niveles. Los más recientes han sido el Manual de Ordenamiento Ecológico del Territorio (SEMARNAT, 2006), con diferentes anexos, la Guía de Ordenamiento Ecológico del territorio para autoridades municipales (SEMARNAT, 2009), los Términos de Referencia para la formulación de los Programas de Ordenamiento Ecológico regional (SEMARNAT, 2010) y la Guía para la elaboración de estudios técnicos de Ordenamientos Ecológicos Regionales y Locales (SEMARNAT, 2015), entre otros.

3. Articulaciones entre los diferentes niveles espaciales

El Ordenamiento Territorial también ha planteado la elaboración de documentos orientados a homogeneizar los ordenamientos territoriales y los planes de desarrollo urbano en los diferentes niveles de la administración. En el año 2007, la SEDESOL publica la guía metodológica Plan o Programa de Ordenación de Zona Metropolitana o Conurbada (SEDESOL, 2007) y, en 2010, la Guía Metodológica para elaborar los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial (SEDESOL, 2010a) y el Manual de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (SEDESOL, 2010b), este último dirigido a los administradores municipales.

En 2004, la SEDESOL publica la Guía Metodológica para la Elaboración de Programas de Desarrollo Urbano (SEDESOL, 2014); la SEDATU también publica en 2014, la Guía Metodológica para la Elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (SEDATU, 2014) y, en 2017, la SEDATU-SEMARNAT-GIZ (Sociedad Alemana de Cooperación Internacional: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) publican la Guía Metodológica Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano (GMEPMDU) (SEDATU-SEMARNAT-GIZ, 2017).

A pesar de la dicotomía en la planificación territorial en el país, se han realizado intentos para la unificación del proceso de planeación del territorio.

A partir del Plan Nacional de Desarrollo del sexenio 2000-2006, proyectado hacia la planeación territorial y el desarrollo sustentable en México, se creó en el año 2000 el Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial (GIOT), integrado por la SEDESOL, en coordinación con la SEMARNAT-INE (Instituto Nacional de Ecología, actual INECC), el Consejo Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación (CONAPO-SG) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sus actividades se enfocaron al fortalecimiento de la planeación territorial a niveles estatal-regional y municipal, como un primer intento de coordinar las diferentes formas de planeación territorial. Surgieron diferentes documentos que trataron de integrar las formas de planificación del territorio. Por ejemplo, en 2005, se publicaron los términos de referencia para la elaboración del programa municipal de ordenamiento ecológico y territorial (PMOET) como una colaboración entre la SEMARNAT (en particular, la Dirección General de Investigación de Ordenamiento Ecológico y Conservación de los Ecosistemas, el Instituto Nacional de Ecología y la Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial) y la SEDESOL (en particular, la Dirección General de Desarrollo Territorial), en el marco de una agenda de transversalidad entre las diferentes secretarías de gobierno. En 2001, con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (2001-2006), se planteó la realización de manera conjunta de los Programas de Desarrollo Urbano y los de Ordenamiento Territorial (PNDUOT); a partir de ese

momento, algunos estados y municipios se plantearon realizar al unísono las dos formas de planeación.

Desde 2013, con el surgimiento de la SEDATU, los Programas Estatales de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (PEDUOT) se desarrollan en algunos estados y municipios. Por ejemplo, se realiza en Guanajuato el primer Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial en 2014, donde también se desarrollan los PEDUOET municipales; sin embargo, esta iniciativa, aunque fue reconocida por diversos estados, aun no se ha generalizado.

Algunos estados valoran los programas sectoriales para el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, como los programas estatales de Ordenamiento Territorial, por ejemplo, los Programas Sectoriales de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Jalisco (2014) y Quintana Roo (2018). A nivel municipal, sin embargo, los Programas Municipales de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (llamados PMDUOT), sí se realizan en un solo programa, por ejemplo, los municipios Tizayuca (2013) y Tula de Allende (2016), en Hidalgo; los municipios Tampico (2015) y Altamira (2016), entre numerosos casos. La nueva guía metodológica elaborada por SEDATU (2017), antes mencionada, deberá marcar una nueva etapa en la generalización de los PMDUOT en municipios y zonas metropolitanas.

Un aspecto importante de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) (Estados Unidos Mexicanos, 2016) es que determina el enlace imprescindible de los PDU y de los POT, de los estudios de riesgos y, en particular, de las acciones que se deben asumir ante el cambio climático y la adaptabilidad a sus consecuencias, aunque es cierto que ya desde 2010 se consideraba este aspecto en todos los programas.

Los problemas de interacción y unificación de las diferentes formas de planeación adquieren notable importancia. Académicos de diferentes instituciones trabajan en los aspectos metodológicos reflejados en las guías y términos de referencia. La SEDATU, en la Guía Metodológica para la Elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial de 2014 (SEDATU, 2014), recomienda la utilización de los paisajes físico-geográficos como unidades espaciales para el establecimiento de unidades territoriales (UT), mismos que también se utilizaron en diferentes ordenamientos ecológicos territoriales para obtener unidades de gestión ambiental. Se trabaja en la metodología “Manejo integrado del Paisaje” por académicos del Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (CIGA) y del Instituto de Geografía (IG) de la UNAM (Bollo *et al.*, 2014; Bollo *et al.*, 2017). Actualmente en desarrollo, esta metodología es considerada una posible vía para permitir la integración entre el Ordenamiento Territorial y el Ordenamiento Ecológico del Territorio, entre otros aspectos.

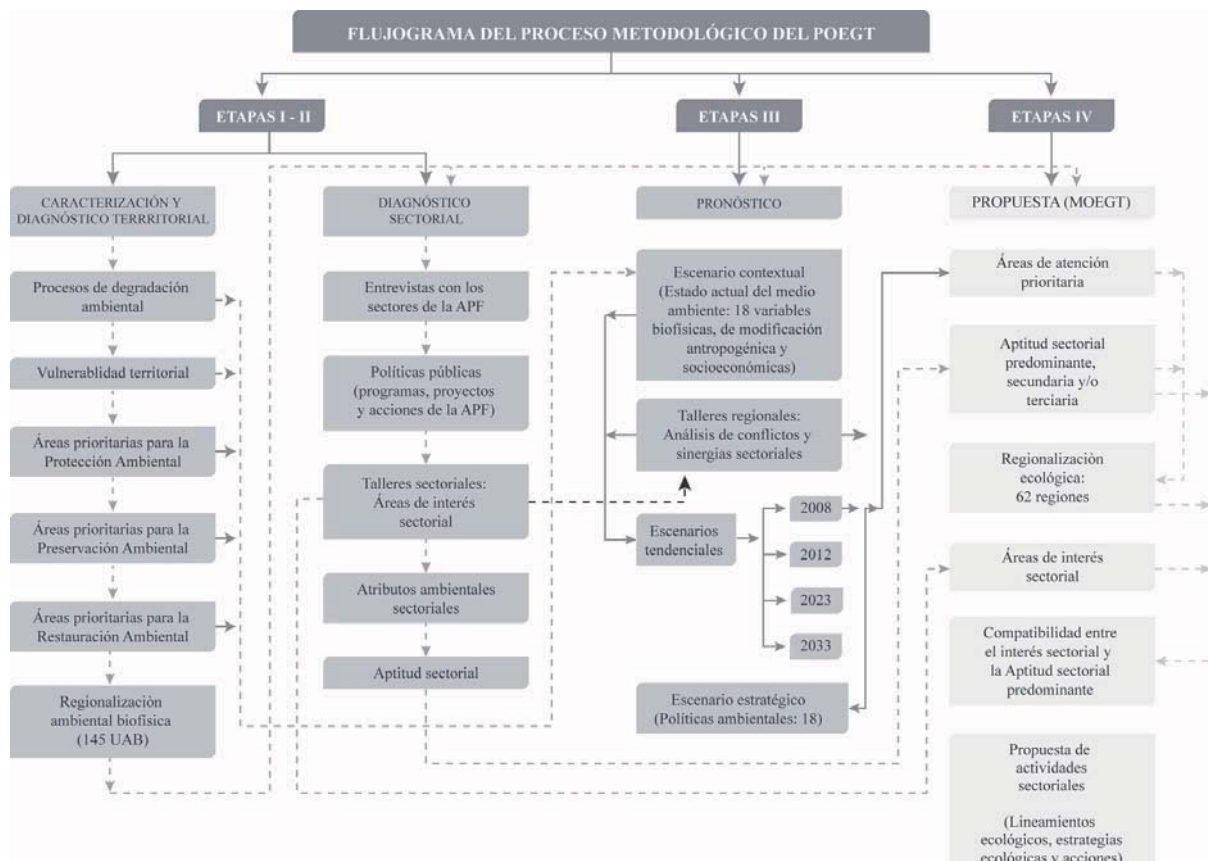
La actividad en relación con las diferentes formas de planeación territorial en el país se presenta en la realización de Congresos nacionales e internacionales periódicos. En 1999, se realiza el primer Congreso Internacional de Ordenamiento Territorial (CIOT) en la ciudad de Guadalajara; en el 2003, el segundo CIOT, en la ciudad de Toluca, capital del estado de México, y se continúa cada dos años: Guadalajara 2005, San Luis Potosí 2007, Morelia 2009, hasta 2011, Ensenada, en que cambia su nombre a Congreso Internacional de Ordenamiento Territorial y Ecológico (CIOTE). El primero de su tipo se celebra en la ciudad de Cuernavaca, en 2013, donde se decide extender estos eventos a diversas sedes latinoamericanas. En 2015, se celebra en Quito, Ecuador; en 2016, en Medellín, Colombia. Estos dos últimos Congresos fueron organizados por la Sociedad Internacional de Ordenamiento Territorial y Ecológico (ISLPEP, por sus siglas en inglés), que además convocó al Primer Congreso Nacional de Ordenamiento Territorial y Ecológico (CNOTE) en la ciudad de Guanajuato, en 2015, perdiéndose la continuidad de los congresos antes realizados. En 2017, esta Sociedad convocó al Segundo Congreso Nacional, el cual se celebró en la Ciudad de México. El objetivo de estos encuentros ha sido propiciar los debates sobre la problemática en ambas formas de Ordenamiento, pero lamentablemente el hecho de desarrollar estos eventos fuera de México y la pérdida de la continuidad al iniciarse los CNOTE, han perjudicado sensiblemente el debate en el país.

Desde el surgimiento de la LGEEPA y la creación de la SEMARNAT, el Ordenamiento Ecológico Territorial tuvo un gran impulso en el país. El ordenamiento ecológico general del territorio mexicano (POEGT) se fundamentó en un modelo de ocupación territorial, basado en la disponibilidad cuantitativa y en el estado cualitativo de los componentes del medio biofísico y en los intereses sectoriales de la Administración Pública Federal de México (APF), y ha servido de plataforma para la implementación de las políticas sectoriales socioeconómicas y ambientales, con el fin de lograr las debidas sinergias con las políticas ambientales de la nación (Hernández *et al.*, 2013). Este estudio, primero de su tipo en México, ocupó cuatro etapas cardinales: caracterización y diagnóstico territorial, diagnóstico sectorial, pronóstico y propuesta (Figura 2). El POEGT fue decretado y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el siete de octubre de 2012 (SEMARNAT, 2012).

Desde la promulgación de la LGEEPA, en 1988, se ha avanzado considerablemente en materia de ordenamientos ecológicos territoriales decretados, sobre todo si se compara con el año 2004, cuando existían apenas 27 proyectos decretados (Azuela, 2007). Revisando el estado actual de la expedición de los proyectos decretados hasta mayo de 2018 (Pérez Damián, comunicación personal), el panorama es el siguiente: Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (12 de septiembre de 2012); OET Marino del Golfo de California (15 de diciembre de 2012); Marino Regional del Golfo de México y Mar Caribe (24 de noviembre de 2012); 49 OETs regionales y 90 OETs locales, arrojando un total de 142 OETs. Actualmente, los ordenamientos regionales y locales decretados cubren más del 60% del territorio

nacional. Además, se han realizado 287 ordenamientos comunitarios del territorio (fundamentalmente en los estados de Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Chiapas y Jalisco), los cuales ocupan una superficie de 2.679.391 ha, y cuyo tipo de tenencia predominante es el comunal y el ejidal (González Ortiz, 2014).

Figura 2. Flujograma metodológico y ejecutivo del POEGT



Fuente: Informe Técnico del Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio de México: <http://www.semarnat.gob.mx>

4. Debilidades y desafíos del sistema de planificación y gestión del desarrollo territorial

Tanto en lo que respecta a lo territorial como a lo ecológico-territorial, el proceso del Ordenamiento Territorial en México muestra actualmente avances importantes, contándose con una mejor valoración de los proyectos y de sus resultados en la sociedad y en todos los niveles de gobierno.

En los albores del siglo XXI, los ordenamientos comienzan a convertirse en instrumentos imprescindibles en la toma de decisiones, pues han fomentado una mayor conciencia social y gubernamental sobre la necesidad de la planeación del territorio. En una medida importante, esta favorable realidad se relaciona con el aumento en la calidad y el número de los proyectos de ordenamiento, dinámica facilitada por el uso de las nuevas tecnologías de la información, la percepción remota y los sistemas de información geográfica, los cuales han permitido elaborar y resguardar importantes bases de datos, así como facilitar la interpretación de la problemática ambiental en diferentes períodos. Estas condiciones mejoran los diagnósticos y pronósticos y propician que las propuestas resultantes sean más eficientes, aumentando la interdisciplinariedad y el tratamiento del espacio y del territorio a partir del estudio de los sistemas complejos que lo conforman.

Hoy se consolida la base teórico-conceptual de los programas de ordenamiento y se mejoran los principios metodológicos para su elaboración con una notable participación del sector académico; a su vez, los enfoques holísticos de las metodologías propuestas son reconocidos como necesarios para alcanzar propuestas más robustas desde el punto de vista de la sostenibilidad de los territorios. Sin embargo, aún queda mucho por avanzar: el proceso de planeación territorial presenta importantes retos.

El carácter sectorial de la creación y ejecución de los programas relacionados con la planeación dificulta su implementación. En ocasiones, surgen contradicciones en los territorios sobre las políticas públicas aplicadas y las que se proponen. Se duplican innecesariamente estudios, con consecuencias presupuestarias evitables. A veces, los planes sectoriales de desarrollo sustituyen a los instrumentos de planeación, por lo que muchos estados no diseñan su plan de ordenamiento territorial ni su plan de desarrollo urbano, sustituyéndolos por el plan sectorial de desarrollo, planteado por la administración sectorial correspondiente.

Son numerosas las opiniones que ponen de relieve la necesidad de una Ley de Ordenamiento Territorial que incluya, de manera articulada, todos los instrumentos de la planeación, posibilitando así la generación de sinergias. En esta línea, resulta vital que el proceso de planeación sea responsabilidad de una sola Secretaría en la Federación, los estados y los municipios. Por otro lado, al ser los instrumentos de planeación indicativos, no existe la obligación de su cumplimiento, ni existen sanciones para quienes falten al mismo (Sánchez *et al.*, 2013). A esto debe sumarse un proceso que ha tenido lugar en los últimos tres sexenios. Al asumir, cada nueva administración está obligada a presentar, en los tres niveles de gobierno, un Plan de Desarrollo del Territorio; si los intereses de la nueva administración no coinciden con las leyes y programas establecidos para la planeación, se realizan derogaciones y adecuaciones a los artículos correspondientes. En esta dinámica, las leyes y los instrumentos de planeación acaban siendo puestos al servicio de los programas de desarrollo, cuando lo deseable sería precisamente lo inverso, es decir, que el Plan de

Desarrollo quede enmarcado en las leyes e instrumentos que rigen la planeación y que son de largo plazo.

Existen importantes aportes metodológicos y es legítimo afirmar que la calidad de los resultados de la planeación se ha incrementado, considerando todos los niveles de la administración, contándose con una amplia participación de instituciones académicas. Sin embargo, de manera general, ocurre que los estados y municipios no cuentan con personal técnico suficientemente preparado para la implementación, seguimiento y evaluación de los programas, tanto de Ordenamiento Ecológico Territorial, como de Ordenamiento Territorial y de los Planes de Desarrollo Urbano decretados. Esto disipa su importancia y limita su utilización por los tomadores de decisiones, quienes desconocen frecuentemente su potencial. Una buena parte de los técnicos involucrados no entienden los problemas de escala ni su representación cartográfica, queriendo realizar programas estatales regionales a escalas locales para que puedan ser utilizados por los municipios y sustituyan sus programas de planeación.

En cuanto a la participación social en el proceso de elaboración de los programas de ordenamiento, aunque se registran avances, ella es todavía escasa e insuficiente. Los estados y municipios están conscientes de la importancia de la participación de todos los sectores de la población en la identificación de las problemáticas y de las formas que se proponen para solucionarlas; también, de la necesidad de involucrar a técnicos y especialistas de los diferentes sectores de la administración en aras de arribar a un mayor grado de transversalidad. No obstante, no en todos los proyectos se logra escalar con la calidad necesaria. Existen aún problemas relativos a la articulación vertical de los programas elaborados. No siempre hay correspondencia entre los planes estatales y municipales. Encontramos serios problemas con la información a nivel municipal; en particular, en relación con los componentes naturales y su grado o nivel de degradación. La información no se recoge en bases de datos únicas o en algún sistema de información geográfica, siendo dispersa en general. Los estados y municipios no poseen información concentrada de los programas sociales y de protección de la naturaleza y de la infraestructura que desarrollan los sectores de su administración y, en ocasiones, por intereses políticos o de otra índole, no se transparenta la información, no sólo desde la Federación a los estados y de éstos a los municipios, sino incluso entre los sectores de una misma administración, a pesar de que existen leyes al respecto. Por supuesto, todo ello redundará en una menor eficiencia y precisión de los instrumentos de planeación generados.

Una dificultad recurrente en las ejecuciones de los proyectos de ordenamiento ecológico territorial realizados en el país, es la ausencia de coordinación entre los tiempos políticos y los tiempos técnicos de ejecución, lo que determina presiones que atentán contra el rigor de los ejecutores y la calidad final de los resultados. Muchos

proyectos no son implementados por sus autores, aspecto que va en desmedro de la precisión.

Otro de los obstáculos que aún persisten a nivel social es la ausencia de una educación cabal sobre el significado y la trascendencia del ordenamiento territorial en los primeros niveles de enseñanza del sistema nacional de educación y en la sociedad en general. Cabe notar, empero, que, en los últimos años, en la enseñanza universitaria estas ideas han gozado de mayor difusión, siendo abordados temas como la planeación y el manejo territorial en algunos planes de estudio, aunque todavía sin una adecuada visión holística.

La mayoría de los conocimientos y aplicaciones alcanzados en la planeación territorial y en sus intentos de implementación derivan de la comunidad académica nacional, del esfuerzo de consultoría, de la divulgación periodística y de grupos sociales. Sin embargo, todavía no se ha logrado fraguar una conciencia colectiva sobre la planeación y gestión del territorio. Adicionalmente, las distintas instancias gubernamentales deben desarrollar modernos soportes tecnológicos para el procesamiento automatizado de la información estadística y geográfica, así como promover el robustecimiento de una amplia cultura cartográfica, entendida como el lenguaje básico para la interpretación y la toma de las decisiones, no solo sectoriales, sino además ciudadanas.

Referencias

- Azuela de la Cueva, A. (2007). "Las estrategias y las expectativas. Breve reconstrucción histórica del ordenamiento ecológico del territorio en México". En Antonio Azuela de la Cueva (ed.), *El ordenamiento ecológico del territorio en México: génesis y perspectivas*, México, D. F., SEMARNAT, pp. 4-34.
- Azuela de la Cueva, A. (2013). "El ordenamiento territorial en la legislación mexicana". En María Teresa Sánchez Sánchez, Gerardo Bocco Verdinelli y José María Casado Izquierdo Casado (coords.), *La política de Ordenamiento Territorial en México: de la Teoría a la Práctica*. México, D. F., INECC-SEMARNAT, IGg-CIGA-UNAM, pp. 47-79.
- Bollo Manent, M., J. R., Hernández Santana, A. P., Méndez Linares (2014). "The state of the environment in Mexico". En *Central European Journal of Geosciences*, Vol. 6 Issue 2. June, pp. 219-228. Disponible en: <http://link.springer.com/journal/13533/6/2/page/1>
- Bollo Manent, M., Santana Hernández, J.R., Montaña Salazar, R., Morales Manilla, LM., Ortiz Rivera, A., Flores Díaz, A., Hillon Vega, YT., Lemoine Rodríguez, R., Bautista Andalón, M., Amador García, A., Vargas Mendoza, F., Cuevas García, G., Navarrete Pacheco, JA., Ramírez Sánchez, LG., Muñoz Jáuregui, JA., Mendoza Cantú, M., Solís Castillo, B., Aguirre López, R., Sánchez Calderón, O., Pérez Chacón, A., Silva Ramírez, D. (2017). *Situación Ambiental de la Cuenca del Río Santiago*, Guadalajara, Bruno Taverna / SEMADET - SEMARNAT - CIGA UNAM.

Disponible en:

https://semadet.jalisco.gob.mx/sites/semadet.jalisco.gob.mx/files/resumen_ejecutivo_vfoola1.pdf

Estados Unidos Mexicanos (1930). Ley sobre Planeación General de la República. *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio de 1930, México, D. F.

Estados Unidos Mexicanos (1976). Ley General de Asentamientos Humanos. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo de 1976, México, D. F. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf> Consultado el 7 de febrero de 2018.

Estados Unidos Mexicanos (1983). Ley de Planeación de la República de México. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983. México D. F. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan/LPlan_orig_05ene83_ima.pdf

Estados Unidos Mexicanos (1988). Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, LGEEPA. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1988, México, D. F. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf> Consultado el 7 de febrero de 2018.

Estados Unidos Mexicanos (1993). Ley General de Asentamientos Humanos. *Diario Oficial de la Federación*, 21 de julio de 1993, México, D. F. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf> Consultado el 7 de febrero de 2018.

Estados Unidos Mexicanos (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2016, México, D. F. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgahotdu.htm> Consultado el 7 de febrero de 2018.

García Moctezuma, F., 2010. La planeación del desarrollo regional en México (1900- 2006). *Investigaciones Geográficas*, No. 71, pp. 102-121.

González Ortiz, M. A., 2014. "El Ordenamiento Comunitario del Territorio en México". Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, A. C. Disponible en: <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/7/0Estado%20del%20OCT%20en%20M%C3%A9xico%20.pdf> Consultado el 25 de mayo de 2018.

Hernández Santana, J. R., M., Bollo Manent, A. P., Méndez Linares (2013a). "Ordenamiento ecológico general del territorio mexicano: enfoque metodológico y principales experiencias". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 63: 33-55. Extended Summary, *General Ecological Planning of Mexican Territory: Methodological Approach and Main Experiences*, 63: 427-432.

Hernández Santana, J. R., M., Bollo Manent, A. P., Méndez Linares y C., López Miguel (2013b). "Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (POEGT) de México: una primera aproximación en el sexenio 2006-2012". En María Teresa Sánchez Sánchez, Gerardo Bocco Verdinelli y José María Casado Izquierdo Casado (coords.), *La política de Ordenamiento Territorial en México: de la Teoría a la Práctica*. México, D. F., INECC-SEMARNAT, IGg-CIGA-UNAM, pp. 343-380.

Hernández Santana, J. R., M., Bollo Manent, A. P., Méndez Linares y L. M., Espinosa Rodríguez (2014). "Panorama contemporáneo del ordenamiento ecológico territorial en México". En *Polígonos, Revista de Geografía*, No. 26, pp. 111-146. DOI: <http://dx.doi.org/10.18002/pol.v0i26.1702>

INEGI (s/f). Referencias geográficas y extensión territorial de México. Disponible en: <http://intranet.capacitacion.inegi.gob.mx>

- INEGI (2015). Encuesta intercensal. Disponible en: <http://www.inegi.gob.mx>
- Palacio Prieto, J. L., M. T., Sánchez Salazar, J. R., Hernández Santana, M. A., Ortiz Pérez, O., Oropeza Orozco, A., Velásquez Montes, M. E., Hernández Cerda, M., Perevochtchikova, J. M. Casado Izquierdo (2009). "Orientación metodológica, variables e indicadores físico-geográficos en el ordenamiento territorial de México". En Ángel Massiris Cabeza (ed.) *Geografía y Territorio. Procesos Territoriales y Procesos Espaciales*, Bogotá, Colección Investigaciones, EPG No. 21, pp. 141-178.
- Ríos, L. (2011). "Formulación de políticas de ordenamiento territorial en municipios de México y Argentina a comienzos del siglo XXI: dificultades para su construcción". *Cuaderno Urbano*, Vol. 10, No. 10. Disponible en <http://www.scielo.org.ar>
- Rosete Verges, F. (2006). *Semblanza histórica del ordenamiento ecológico territorial en México una perspectiva institucional*. México D. F., INE-SEMARNAT.
- Sánchez-Salazar, M. T., J. R., Hernández-Santana (2011). "Propuesta de Licenciatura en Gestión Integral del Territorio para la ENES Unidad León de la UNAM". Ponencia en el VII Simposio de la Enseñanza de la Geografía en México (Querétaro, 3 al 5 de noviembre de 2011). Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro.
- Sánchez Salazar, M. T., J. M., Casado Izquierdo, G., Bocco Verdinelli (2013). "La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro". En M. T. Sánchez Sánchez, G. Bocco Verdinelli y J. M. Casado Izquierdo Casado, (coords.) *La política de Ordenamiento Territorial en México: de la Teoría a la Práctica*. México, D. F., INECC-SEMARNAT, IGg-CIGA-UNAM, pp. 343-380.
- SEDATU, 2014. *Guía Metodológica para la Elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial*. Disponible en: <https://www.gob.mx/sedatu/acciones-y-programas/programa-de-ordenamiento-territorial-y-esquemas-de-reubicacion-de-la-poblacion-en-zonas-de-riesgo>
- SEDATU-SEMARNAT-GIZ (2017). *Guía Metodológica: Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano*. México. D.F.
- Disponible en: <https://www.gob.mx/nuevaagendaurbana/articulos/nueva-metodologia-para-la-elaboracion-y-actualizacion-de-pmdu>
- SEDESOL (2004). *Guía Metodológica para la Elaboración de Programas de Desarrollo Urbano*. México. D.F.
- Disponible en:
http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1592/1/images/Guia_Programas_DU.pdf
- SEDESOL (2007). *Plan o Programa de Ordenación de Zona Metropolitana o Conurbada 2007*. México D.F.
- Disponible en:
http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1592/1/images/guia_POZM_2007.pdf
- SEDESOL (2010a). *Guía Metodológica para elaborar los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial*. México . D.F.
- Disponible en:
http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1592/1/images/Guia_metodologica.pdf
- SEDESOL (2010b). *Manual de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial*. México D.F.
- Disponible en:
http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/images/Desarrollo_Urbano_y_Territorial.pdf

SEMARNAT (2006). *Manual de Ordenamiento Ecológico del Territorio*. México, D. F.

Disponible en :

http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos%20ordenamiento/zip/manual_poe_texto.pdf

SEMARNAT (2009). *Guía de Ordenamiento Ecológico del territorio para autoridades municipales*. México, D. F.

Disponible en:

<http://cdam.unsis.edu.mx/files/Desarrollo%20Urbano%20y%20Ordenamiento%20Territorial/Otras%20disposiciones/Gu%C3%ADa%20de%20ordenamiento%20ecol%C3%B3gico%20del%20territorio%20para%20autoridades%20municipales.pdf>

SEMARNAT (2010). Términos de referencia para la formulación de los Programas de Ordenamiento Ecológico regional. México, D. F. Disponible en:

<http://bibliotecadigital.imipens.org/uploads/Terminos%20de%20referencia%20PARA%20LA%20FORMULACION%20DE%20LOS%20PRAMAS%20DE%20.pdf>

SEMARNAT (2012). *Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio*. México, D.F.

SEMARNAT (2015). *Guía para la elaboración de estudios técnicos de Ordenamientos Ecológicos Regionales y Locales*. México, D. F.

