

Los planes de ordenación del territorio en México y España: una visión integrada

Lorena Poncela Rodríguez
Facultad de Ciencias
Universidad Autónoma de Baja California
Ensenada, Baja California
México

lorena.poncela@gmail.com

Resumen

Los procesos de ordenación del territorio quedan definidos por la situación política y administrativa de cada país. México posee una normativa a nivel nacional para llevar a cabo sus programas de Ordenamiento Ecológico y cuenta con un manual metodológico. España no mantiene una estructura única en este sentido, estando la Ordenación del Territorio regida por las distintas legislaciones de cada una de las 17 comunidades autónomas que la conforman. Se establece un análisis comparativo del proceso de Ordenamiento Ecológico del Territorio en México y Ordenación Territorial en España, para su comprensión de modo integral. Se realiza un diagnóstico de la política ambiental que genera dichos planes, así como un breve análisis de las ventajas del uso conjunto con la Agenda 21. Se identifican además sus contenidos a partir de la revisión de tres experiencias en cada país. Los resultados mostraron ciertas deficiencias en México de acuerdo a lo establecido por la legislación, así como diferente cantidad de contenidos. Para España, éstos concordaron con la legislación, pero mostraron diferencias en cuanto a metodología, estructura y contenidos. Todos reflejaron un mayor peso por parte de determinados sectores, focalizando sus acciones en intereses concretos, generando planes de acción específica. Dichos contenidos quedan determinados por las entidades elaboradoras de los programas en México, y por la diversidad legislativa e intereses sectoriales en España. Finalmente, para ambos se observa la necesidad de fortalecer el proceso dentro del propio país, y seguir una misma tendencia que facilite el entendimiento tanto nacional como internacionalmente.

Palabras clave: *ordenamiento ecológico del territorio, instrumentos de política ambiental, Agenda 21.*

Introducción

El desempeño de la gestión ambiental en México y España utiliza distintos instrumentos en función del marco legal y administrativo de cada uno. México trabaja con el ordenamiento ecológico como instrumento de política ambiental regulador del uso del suelo para sus actividades productivas, dentro de la política de desarrollo regional, con el fin de lograr la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a través de sistemas productivos adecuados (INE-SEMARNAP, 2000-A). Paralelamente, España utiliza como

equivalente, la ordenación territorial, la cual se define en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad, siendo a la vez una disciplina científica, técnico-administrativa y política, concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector (Consejo de Europa, 1983).

Los modelos económicos y sociales ensayados a lo largo de las décadas iniciales de planificación del desarrollo son variados y en ocasiones, contradictorios entre sí, con diversos efectos para la economía y la sociedad. La preocupación por el entorno natural crece, y las presiones por considerar la dimensión ambiental en los procesos de planificación del desarrollo toman cuerpo a partir de los años setenta. Es en este entonces cuando surgen procesos de gestión ambiental que toman como eje central a los recursos naturales (INE, 2000).

La ordenación u ordenamiento ecológico del territorio es considerada actualmente, en el ámbito internacional, como uno de los instrumentos básicos en la elaboración de los planes de desarrollo de aquellos países que se proponen alcanzar la sostenibilidad. Existe una inquietud por conocer cuáles son las principales experiencias de planificación territorial realizadas en otros países, su practicidad y validez, según las condiciones políticas, económicas y ecológicas del país, así como su aplicación según estas diferencias, y cuáles son las tendencias internacionales en materia de ordenamiento. Esto permite así, situar este instrumento en un contexto amplio, permitiendo ubicar experiencias propias, ya que el análisis de otros casos es sin duda, enriquecedor (INE, 2000).

En algunos países, como España, Alemania, Venezuela, Colombia y Bolivia, se considera a la ordenación territorial como una herramienta en la resolución de problemas de conservación, desarrollo, intereses públicos y privados, etc. En otros países de América Latina,

esta diferenciación funcional de los procesos de planificación ambiental, no se establece hasta el momento de iniciar la planificación del desarrollo. En este caso, se enfatiza en consideraciones globales, de carácter macroeconómico, y sectoriales, relativas a las actividades productivas y a aspectos sociales. La observación de las diversas experiencias muestra que las soluciones son tanto más exitosas cuanto menos rígidas sean y cuanto más se adapten y ajusten a las condiciones y características de cada país. De esto se concluye que el ordenamiento es el mejor instrumento para lograr un desarrollo integral, basándose en la interacción equilibrada entre la población y los recursos naturales (INE, 2000).

Según Vargas (2008), cualquier solución a los problemas ambientales globales, implica una profunda transformación de las relaciones económicas y políticas internacionales. La globalización se caracteriza por el acelerado incremento de la movilidad de productos y factores de producción. Además de las nuevas tecnologías, ésta es también impulsada por los acuerdos internacionales de libre comercio. La globalización afecta a muchas medidas de protección ambiental tanto positiva, como negativamente.

Atendiendo a estos aspectos, durante la última década, la entrada de España en la Unión Europea ha supuesto un continuo proceso de cambios que persisten en la actualidad. Estos cambios, a todos los niveles, han tenido un especial protagonismo en las cuestiones ambientales. España ha tenido que ir adaptándose rápidamente en función de los requerimientos de la Unión. Muy similar es el caso de México y su inclusión en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. En este caso, la entrada de Estados Unidos y Canadá obliga a México a fortalecerse ante los posibles cambios y adaptaciones que conlleven esta circunstancia. México y España mantienen relaciones bilaterales de tipo económico y de cooperación, habiéndose consolidado como socios estratégicos, valiosos y confiables (SRE, 2007). Ello los impulsa a fortalecer aún más su asociación y a redoblar sus

esfuerzos para aprovechar plenamente todas las oportunidades que brinda la colaboración bilateral, partiendo de las profundas afinidades que existen entre ambos.

Dadas las características vistas hasta el momento, la ordenación del territorio resulta más que adecuada para ejercer como vehículo de gestión ambiental entre países. Los instrumentos legales que permiten su desarrollo, nacen a partir de las diferentes políticas ambientales, acordes con la estructura administrativa, legislativa y cultural propias del país. La situación de desarrollo económico mundial, obliga a crear un lenguaje común capaz de permitir la comunicación intergubernamental en materia de gestión ambiental. Aunque estos planes han de seguir las pautas impuestas por sus respectivas políticas ambientales, es necesaria una clarificación dentro de éstos, que facilite su desempeño ante la perspectiva de globalización económica. En ocasiones, la complejidad en el lenguaje de estos instrumentos dificulta el entendimiento tanto a nivel internacional, como dentro del propio país, suponiendo un obstáculo para su aplicación. Asimismo, y según el Instituto Nacional de Ecología (INE) de México (2000), el fortalecimiento del ordenamiento del territorio en este sentido, permitiría el desarrollo de mecanismos de coordinación entre las instituciones implicadas en estos procesos.

Objetivo

Establecer un análisis comparativo del proceso de Ordenamiento Ecológico del Territorio en México y Ordenación Territorial en España, para su comprensión de modo integral.

Método

La consecución del objetivo de este estudio se llevó a cabo de tres etapas cuyos pasos se describen en la figura 1.



Figura 1. Secuencia metodológica para la elaboración del escrito.

Resultados

A continuación se presentan los resultados del análisis realizado en cada una de las tres etapas:

Etapas 1: Análisis del marco político de los programas de ordenación del territorio en México y España.

- **Ordenamiento Ecológico del Territorio en México**

Tras varios cambios competenciales, en la actualidad el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) en México queda a cargo del gobierno central por parte de la SEMARNAT, y dentro de ésta se encuentra la Subsecretaría de Planeación, en la cual está el Instituto Nacional de Ecología (INE), quién emite los Ordenamientos Ecológicos para zonas de su competencia. No obstante existen otras instituciones, según el caso y especialmente cuando se habla de municipios, que pueden colaborar en la emisión de estos ordenamientos.

El OET es un instrumento normativo básico sobre el cual descansan otros instrumentos de gestión ambiental. Según la legislación ambiental, existen cuatro modalidades distintas de ordenamiento ecológico, que cumplen funciones normativas también distintas, entre ellas se encuentra el general del territorio (OEGT), el regional (OERT), el local del territorio (OELT), y el marino (OEM) (INE-SEMARNAP, 2000-B).

La LGEPPA en su artículo 20 menciona que el OEGT será formulado por SEMARNAT y tendrá por objetivo determinar la regionalización ecológica del territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, así como determinar también lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos humanos y la localización de las actividades productivas y asentamientos humanos. Todo esto se hará en conformidad con lo dispuesto en la Ley de Planeación.

Desde el año 1988 y con diversas actualizaciones, la última de ellas en 2006, México cuenta con un manual cuyo objetivo es servir como guía metodológica para orientar los Procesos de Ordenamiento Ecológico regionales y locales que llevan a cabo las autoridades competentes de los Gobiernos Estatales y Municipales, así como para personas o grupos interesados en esta temática. Atiende las disposiciones que establece el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de OET, publicado en 2003, donde se dispone que en materia de apoyo técnico la SEMARNAT elaborará y difundirá Manuales técnicos para la formulación y la ejecución de los programas de Ordenamiento Ecológico regional y local. Esta guía metodológica, la cual se define como flexible, es fruto de la experiencia adquirida por las dependencias federales que han estado a cargo de impulsar dicho instrumento a lo largo de varios años, así como de presentar los procedimientos que actualmente se siguen en el OET (SEMARNAT 2006-B).

- **Ordenación del Territorio en España**

La ordenación del territorio en España opera de modo descentralizado, y es el sistema político de autonomías que rige el estado español, el que va a dominar este proceso. Desde que las competencias en materia de ordenación territorial pasaron a las comunidades autónomas (CC.AA.) en 1978, éstas se han encargado de legislar y desarrollar su propia normativa, de manera que todas ellas disponen de su propia ley de ordenación territorial. Estas leyes establecen los instrumentos regionales, subregionales y sectoriales que deben desarrollarse en cada comunidad autónoma, por lo que existe una heterogeneidad en el grado de desarrollo de los mismos (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2008).

Dentro de éstas, en ocasiones es la delegación de medio ambiente de cada CC.AA. quien emite la normativa, y en otras ocasiones ésta se complementa con las normativas de urbanismo generales o parciales emitidas por las delegaciones de vivienda y suelo. También

existe el caso de aquellas que se solapan ambas, creándose de manera conjunta. Como consecuencia de este hecho se generan un alto número de leyes y decretos.

Benabent (2005), define dos tipos de planes de Ordenación Territorial dentro de las CC.AA., los de ámbito regional y los subregionales. Los planes regionales poseen un carácter de documentos programáticos, es decir, de definición de políticas y declaración de intenciones. Éstos están más orientados a establecer líneas de actuación en materia territorial, que a resolver problemas específicos de ordenación o determinar usos del suelo. Definen el territorio de las CC.AA. desde la perspectiva político-administrativa, organizan y establecen las pautas que deben ser incorporadas por los instrumentos subregionales. En los planes subregionales, predominan las determinaciones físicas de ordenación y se proponen como abiertos y flexibles que permitan establecer un modelo de referencia.

- **La globalización de los instrumentos de política ambiental: Programa 21**

La Agenda o Programa 21 es el principal documento de los firmados en la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo de las naciones Unidas, celebrada en Rio de Janeiro en 1992. Establece las recomendaciones para infundir la sostenibilidad en este siglo. Compuesta por 40 capítulos agrupados en cuatro secciones, se detallan en relación al desarrollo, aspectos sociales y económicos, de conservación y gestión de los recursos, del fortalecimiento del papel de los principales grupos, y de los medios de ejecución (UNESCO, 2008).

Este instrumento de gestión ambiental globalizado e internacionalmente aceptado es un buen referente a la hora de generar un instrumento con un lenguaje común, y al mismo tiempo, con la capacidad de adaptarse a las particularidades del ámbito municipal. Existen casos exitosos de los beneficios de la coordinación interinstitucional respecto a la Agenda 21. De su trabajo conjunto con el Ordenamiento del Territorio pueden obtenerse grandes resultados a la hora de acelerar el alcance de los objetivos por parte de ambos. Tal es el caso

de Menorca en Baleares, España, en el que la acción conjunta de los Planes de Acción Ambiental (PAAM) de la Agenda 21 junto con la aprobación del Plan Territorial Insular (PTI), permitió el avance de los objetivos a mayor velocidad, llegando a superar en un 50% el número de acciones previstas por los PAAM (Agenda 21 Menorca). La tabla 1 muestra varios ejemplos en España donde del mismo modo, la utilización conjunta de estos dos instrumentos supuso resultados positivos fomentando una realimentación mutua y proponiendo a la Agenda 21 en parte, como órgano de monitoreo del proceso de ordenación del territorio.

Tabla 1. Ejemplos de la utilización de instrumento jurídicos internacionales en España y México.

ESPAÑA	MÉXICO
<ul style="list-style-type: none"> • Menorca : Plan de Acción Ambiental de la A21 - Plan Territorial Insular (PTI) • A21 Rural de la Comarca del Valle del Guadalhorce (Málaga) • A21 Segovia • A21 Junta de Andalucía 	<ul style="list-style-type: none"> • Agendas 21 locales • Frontera México-EE.UU (TLCAN): asociación para el desarrollo sostenible • Programa Especial de Aprovechamiento Sustentable de las Playas, la ZOFEMAT y Terrenos Ganados al Mar 1996-2000

Fuentes: Respectivas Agendas 21 y UNESCO.

Se puede decir que en este sentido, México se encuentra en sus fases iniciales, no obstante también está suscrito a diversos instrumentos jurídicos internacionales. Desde 1997 se están desarrollando algunas Agendas 21 locales apoyadas por el gobierno y algunos otros programas basados igualmente en principios de la Agenda 21 (tabla 1) (UNESCO, 2009).

Etapas 2: Experiencias en los programas de ordenamiento ecológico local en México: un análisis comparativo

Un análisis realizado por Azuela (2006) acerca de la situación actual del Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET), describe como desde su adopción a mediados de los años ochenta, éste ha seguido un desarrollo lento, aunque en los últimos años se está acelerando el número de ordenamientos e incrementando la cobertura. Su puesta en práctica ha estado condicionada por una desvinculación respecto de la planeación urbana y del aprovechamiento de recursos estratégicos en determinadas zonas del territorio nacional. Esto le ha impedido

convertirse en portador de una perspectiva integral de las transformaciones territoriales. Las expectativas dominantes en ciertos círculos profesionales, así como en muchas organizaciones civiles han profundizado esa desvinculación. Asimismo, el modo en que se ha desarrollado en la práctica, no responde a la expectativa que prevaleció en la última reforma de la legislación ambiental mexicana, que otorgó a los municipios la atribución de expedir el OET local. La mayor parte de los OET de ese tipo han sido promovidos y expedidos por los Gobiernos de los Estados.

El mismo autor identifica tres grandes problemas en el OET. Primeramente, una falta de sustento jurídico en la emisión de los programas u ordenamientos, vinculada a una ambigüedad en sus alcances. Al mismo tiempo, una frecuente contravención a la distribución de competencias en materia ambiental y urbana. Y por último, se interviene con frecuencia en materias federales, cuando se trata de un instrumento de carácter local. De esto, establece como sugerencias, promover la discusión de los fundamentos metodológicos del OET, con el fin de incorporar de manera explícita los procesos de urbanización y la regulación de zonas con recursos naturales estratégicos a la agenda del OET. También una revisión de la metodología jurídica utilizada para la expedición de los OET, con el fin de mejorar su calidad regulatoria.

El fortalecimiento del ordenamiento del territorio en este sentido, permitiría el desarrollo de mecanismos de coordinación entre las instituciones implicadas en estos procesos (INE, 2000). Este propósito implica la necesidad de estandarizar este lenguaje entre los estados del territorio mexicano, para que puedan ser extrapolables internacionalmente de modo posterior. Asimismo, un análisis de algunos programas vigentes en la actualidad, supondría una realimentación de estos procesos.

- **Los Programas de Ordenamiento Ecológico del territorio local: los casos del Municipio de Benito Juárez (Q.R), Los Cabos (B.C.S) y Lázaro Cárdenas (Mich.).**

Se analizan a continuación los contenidos de tres programas de ordenamiento ecológico del territorio a nivel local en México. Fueron seleccionados en función de ciertas características técnicas similares como la escala geográfica, demografía, o su localización en zona costera. La tabla 2 resume estas características de las localidades elegidas. Se analizarán primeramente los contenidos generales de dichos programas, profundizando seguidamente en los resultados de cada uno. Finalmente se establecerá un estudio comparativo entre los tres.

El Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en Materia de Ordenamiento Ecológico (OE) (2003) define cuales han de ser los contenidos que han de tener los Programas de OE (tabla 3).

La tabla 4 muestra la presencia (✓) o ausencia (X) de los contenidos de cada programa. Destaca la ausencia de alguno de los que determina el reglamento en el de Benito Juárez y el de Lázaro Cárdenas. La ausencia de alguna de las partes supone una falta técnica. Si éstas existieran pero no se encuentran publicadas, como lo establece el Reglamento, sería entonces una falta político-administrativa. Profundizando en los contenidos de cada uno se elaboró un cuadro comparativo (tabla 5) de con las principales diferencias destacables.

Tabla 2. Características geográficas, demográficas y sectoriales de las localidades objeto de estudio.

Municipio Benito Juárez, Quintana Roo (2005) (POEL-MBJ)	Los Cabos, Baja California Sur (2008) (POEL-MLC)	Lázaro Cárdenas, Michoacán (2003)(OER-LC)
1922 km ² superficie	3754 km ² superficie	535 km ² superficie
570000 habitantes	164000 habitantes	130000 habitantes
300 hab./km ²	48 hab./km ²	Lázaro Cárdenas: 1250 hab./km ²

Turismo y servicios

Turismo y servicios

Guacamayas: 630 hab./km²

La Mira: 550 hab./km²

Petalcalco: 230 hab./km²
Industria

Fuente: Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Benito Juárez (QR) (2005), Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de los Cabos (BCS) (2008), Estudio de Ordenamiento Ecológico para la Región de Lázaro Cárdenas (Mich.) (2003).

Tabla 3. Contenidos de un Programa de Ordenamiento Ecológico.

Capítulo 2, Artículo 7.

- Regionalización o la determinación de las zonas ecológicas
- Lineamientos ecológicos aplicables al área de estudio
- Decreto de expedición
- Estrategias ecológicas aplicables al modelo

Fuente: Reglamento de la LGEEPA en Materia de Ordenamiento Ecológico (2003)

Tabla 4. Presencia de contenidos en los programas objeto de estudio.

CONTENIDOS	BENITO JUÁREZ (Q.R.)	LOS CABOS (B.C.S.)	LÁZARO CÁRDENAS (MICH.)
Introducción	√	√	√
Objetivos	√	√	√

Metodología			X	√	X
Resultados	Caracterización	Medio ambiente	√	√	√
		Medio socioeconómico	√	√	√
	Regionalización		X	√	√
	Diagnóstico		√	√	√
	Pronóstico		X	√	√
	Propuesta	UGA's	√	√	√
		Políticas	√	√	√
		Criterios de regulación ecológica	√	√	√
	Cartografía		√	√	√
	Instrumentación legal			√	√

Fuente: Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Benito Juárez (QR) (2005), Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de los Cabos (BCS) (2008), Estudio de Ordenamiento Ecológico para la Región de Lázaro Cárdenas (Mich.) (2003).

Tabla 5. Comparativa de los tres programas objeto de estudio

	POEL-Mun. Benito Juárez	POEL-Mun. Los Cabos	OER-Lázaro Cárdenas
--	-------------------------	---------------------	---------------------

Particularidades	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausencia de publicación de algunas etapas ▪ Consideración del Plan Parcial de Desarrollo Urbano ▪ Objetivos poco concretos ▪ Enfoque sector turismo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consideración intereses sectoriales: talleres ▪ Elaboración de índices de atributos ambientales ▪ Amplia información cartográfica ▪ Enfoque sector turismo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Área dividida en secciones ▪ Escala local en contexto regional ▪ Criterios uso del suelo en función de uso agrícola ▪ Enfoque sector industria
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inclusión zona urbana 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acorde con el Reglamento ▪ Método especificado y multicriterio ▪ Multitud de mapas resultantes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contenidos similares a los del Reglamento ▪ Casos por sección, escala 1:20000 (mayor detalle) ▪ Extenso análisis socioeconómico
Denominad o	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diferencias en esquema, contenidos y cantidad de información ▪ Escalas de trabajo locales establecidas en el Reglamento y el OEGT: de 1:20000 a 1:50000 ▪ Necesidad de mayor concreción en los objetivos específicos ▪ Destacan en algún sector económico, de acuerdo con las principales problemáticas o requerimientos 		

Etapas 3: Experiencias en la ordenación del territorio local en España: un análisis comparativo

Como ya se comentó, existe una diversidad en los planes de ordenación del territorio en España, generada por las diferentes competencias que lo regulan. Este hecho hace necesaria una clarificación de los procesos de ordenación del territorio entre las distintas CC.AA. que la componen, de modo que se logre establecer un lenguaje común que los integre. Esta integración disminuiría los posibles conflictos o dificultades en los procesos de aplicación de ordenación cuando abarquen más de una comunidad autónoma. Un análisis detallado de algunos casos actuales, de los que se obtenga una visión global de la ordenación del territorio en España, permitiría analizar tanto posibles deficiencias, como producir una realimentación entre unos y otros planes.

Según exponen Guaita et al. (2008), el crecimiento económico de España viene fuertemente acoplado a la destrucción de una parte del territorio. El desarrollo sostenible implica necesariamente, una disociación entre estas variables. Es llamativa la carencia tanto de estrategias de sostenibilidad y legislación adecuada, como de participación pública en la toma de decisiones para reorientar estos procesos de cambios de ocupación del suelo de alto impacto. Existen notables oportunidades todavía para detener procesos insostenibles, especialmente los más irreversibles, mejorar los sistemas de gobernación e información para aumentar la calidad de vida y bienestar de las generaciones presentes y futuras (INSPIRE, 2006).

- **El contenido de los planes de ordenación del territorio: los casos del Bilbao (País Vasco), Cádiz (Andalucía), y Menorca (Islas Baleares).**

A continuación se identifican la estructura y contenidos del ordenamiento territorial a nivel local o subregional en España, a partir de la comparación de tres planes vigentes: Plan Territorial Parcial (PTP) de Bilbao Metropolitano, Plan de Ordenación del Territorio (POT) de la Bahía de Cádiz, y Plan Territorial Insular (PTI) de Menorca. Éstos fueron seleccionados en función de su disponibilidad pública en internet, y de ciertas características técnicas similares como, la escala geográfica de análisis empleada, características poblacionales, su situación en zona costera, o que comprenden más de un municipio. La tabla 6 muestra las principales características de cada uno de los municipios del estudio.

Tabla 6. Características geográficas, demográficas y sectoriales de las localidades objeto de estudio.

Plan Territorial Parcial de Bilbao metropolitano, País Vasco (2006)	Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz , Andalucía (2004)	Plan Territorial Insular de Menorca, Islas Baleares (2006)
35 municipios	5 municipios	8 municipios
900000 habitantes	400000 habitantes	78000 habitantes
500 km ² superficie	600 km ² superficie	700 km ² superficie
Industria siderúrgica y naval,	servicios, industria y turismo	Servicios y turismo

actividad servicios vinculada

Fuente: Departamento de Ordenación del Territorio Gobierno Vasco-Eusko Jaularitza (2006), Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Junta de Andalucía (2004), Consell Insular de Menorca, Conselleria d'Urbanisme, Ordenació del Territori i Medi Ambient (2003).

Se revisa primeramente la legislación en materia de ordenación del territorio de las CC.AA. a las que pertenecen los planes de ordenación que serán posteriormente analizados. Para ello se realizó un cuadro comparativo con los contenidos que determinan cada una de las normativas, basándose en la presencia (√) o ausencia (X) de los mismos (tabla 7).

Tabla 7. Documentación que ha de contener un plan de ordenación para distintas CC.AA.

CONTENIDO	PAÍS VASCO	ANDALUCÍA	ISLAS BALEARES
Consecución de Objetivos	√	√	√
Zonificación	X	√	√
Equipamientos supramunicipales	√	√	√
Infraestructura	√	√	√
Protección de Espacios	√	√	√
Urbanismo	√	X	√
Uso agrícola	X	X	√
Mecanismos de Coordinación	X	√	√
Previsiones Económicas	X	√	X
Criterios Adicionales	√	X	√
	√	√	X

Fuentes: Ley 4/1990 de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial (Islas Baleares).

Tabla 6. Contenidos de un plan de ordenación definidos por la ley de distintas CC.AA.

CONTENIDO	BILBAO (País Vasco)	CÁDIZ (Andalucía)	MENORCA (Islas Baleares)
Justificación y objetivos	√	√	√
Metodología	X	X	√
Propuesta ordenación	√	√	√
Evaluación económica	√	√	√
Estrategias	√	√	√
Regulación	√	√	√

Fuente: Departamento de Ordenación del Territorio Gobierno Vasco-Eusko Jaularitza (2006), Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Junta de Andalucía (2004), Consell Insular de Menorca, Conselleria d'Urbanisme, Ordenació del Territori i Medi Ambient (2003).

Posteriormente se presenta un cuadro comparativo de la estructura de cada plan (tabla 8) y uno con los contenidos comunes a los tres planes (tabla 9). Profundizando más en los contenidos de cada uno se elaboró un cuadro comparativo (tabla 10) de con las principales diferencias destacables.

Tabla 7. Contenidos del PTP-Bilbao, POT-Bahía de Cádiz y PTI-Menorca.

CONTENIDOS COMUNES

Bases modelo territorial.

Medio Físico

Urbanismo

Actividades económicas

Espacios verdes

Infraestructura transportes

Infraestructura servicios

Patrimonio cultural

Equipamientos

Transporte público

Red viaria

Red ferroviaria

Red portuaria

Agua

Energía

Residuos

Fuente: Departamento de Ordenación del Territorio Gobierno Vasco-Eusko Jaularitza (2006), Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Junta de Andalucía (2004), Consell Insular de Menorca, Conselleria d'Urbanisme, Ordenació del Territori i Medi Ambient (2003).

Tabla 8. Comparativa de los tres programas objeto de estudio.

	PTP-Bilbao Metropolitano	POT-Bahía de Cádiz	PTI-Menorca
Particularidades	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan de acción Ría de Bilbao ▪ Acciones en urbanismo (vivienda) ▪ Proyecto Malla Verde ▪ Energías alternativas y de alta eficiencia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acciones específicas en el litoral. ▪ Protección del paisaje ▪ Integración de zonas suburbanizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ordenación del paisaje ▪ Evaluación necesidades de vivienda (jóvenes) ▪ Energías alternativas y de alta eficiencia. ▪ Ordenación de las telecomunicaciones. ▪ Plan de Ordenación de la Oferta Turística (POOT)
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Principios de ciudad compacta, enfoque integrador ▪ Mayor detalle en escala ▪ Profundidad asuntos urbanísticos, optimización 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ especial incidencia en el litoral ▪ enfoque integrador sociedad, economía y medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ más componentes de tipo medioambiental ▪ participación social ▪ enfoque precautorio

Denominadores comunes

- Más información de la exigida por sus leyes
- Complicado establecer un patrón metodológico
- Lenguaje complejo
- Sistemas cartográficos completos
- Modelo polinuclear de ciudades compactas, integración de sistemas rurales en urbanos
- Enfocados a intereses concretos (necesidades o problemas)

Conclusiones

Con la intención de establecer un análisis comparativo de los procesos de ordenación del territorio en México y España, a continuación se muestra una síntesis de los resultados obtenidos en los tres análisis realizados, los cuales comprendieron, el marco político de los planes de ordenación en México y España y la revisión de varios casos de estudio. La tabla 11 resume las diferencias o similitudes en los procesos de ordenación del territorio para ambos países. Asimismo, dada la complejidad para comprender la terminología respecto a este instrumento entre los distintos países, se elaboró la tabla 12, dónde se establece una semejanza entre términos homólogos o equivalentes, con el fin de poder extrapolar los conceptos de un país al otro. Cabe destacar que estas equivalencias son sólo una aproximación a los conceptos de cada uno.

Tabla 9. Comparativa de la ordenación del territorio entre México y España.

	MÉXICO	ESPAÑA
Planes de Marco ordenación / político Programas de ordenamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno centralizado: competencia federal • Complejidad interinstitucional • Presencia de Reglamento y manual metodológico • Poca concreción en la instrumentación • POEL-Municipio Benito Juárez: turismo • POEL-Los Cabos: turismo • OER-Lázaro Cárdenas: industria 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno descentralizado: competencia autonómica • Complejidad legislativa • Ausencia de patrón metodológico • Intereses más urbanísticos que ambientales • Solapamiento de instrumentos de incidencia territorial • PTP Bilbao: urbanismo, industria y transporte • POT Bahía de Cádiz: turismo e industria, acciones en litoral • PIT Menorca: turismo y medio ambiente

- No todos acordes con la legislación
- Diferencias a pesar de contar con Reglamento y manual
- Diversidad en calidad de los contenidos
- Reflejan intereses sectoriales
- No inclusión zona urbana
- Acordes con cada legislación
- Diferencias en metodología, estructura y contenidos
- Información muy completa
- Focalización de acciones en intereses concretos: planes de acción específica
- Inclusión zona urbana

La principal diferencia que va a condicionar el marco legal de la ordenación del territorio entre ambos es, que México tiene competencia federal o centralizada, y España rige bajo un gobierno de competencia autonómica o descentralizada. México posee un Reglamento que regula el ordenamiento ecológico del territorio a nivel nacional, el cual se encuentra dentro de una ley de carácter federal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA). Contrario es el caso de España donde a cada una de las comunidades autónomas (CC.AA.) que la conforman, le corresponde la responsabilidad de legislar los planes de ordenación del territorio.

Tras el análisis de la legislación mexicana en materia de ordenamiento ecológico, se observa como ésta se centra más en especificar el proceso de elaboración de los planes, que en la instrumentación de los mismos. El Reglamento detalla cuidadosamente los contenidos que se requerirán, y hace referencia a los mecanismos de coordinación necesarios cuando éstos abarquen más de una entidad federativa, o dentro de las instituciones implicadas en los casos locales, pero lo hace de manera poco concreta, delegando responsabilidades sin entrar en profundidad. En el caso español, el hecho de que la legislación sea distinta por CC.AA., puede dar lugar a que en aquellas situaciones en las que se implique más de una CC.AA., puedan surgir conflictos a la hora de acordar o coordinar que legislación o estrategias emplear. No hay que olvidar que las CC.AA. poseen gobiernos propios los cuáles suelen tener diferentes intereses políticos, económicos o sociales.

Tabla 10. Equivalencias de algunos términos relacionados con política ambiental en México y España.

MÉXICO	ESPAÑA
Federación	Estado o Administración General del Estado
Estados o entidades federativas	Autonomías o Comunidades Autónomas (CC.AA.)
Gobierno del estado	Gobiernos o Juntas de las CC.AA.
Municipio	Provincia
Asentamiento urbano	Municipio
Secretaría	Ministerio
Secretaría de Medio ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Ministerio de Medio Ambiente Medio Rural y Marino (MMAMRM)
Secretaría de desarrollo social (SEDESOL)	Ministerio de Vivienda Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)	No existe una ley equivalente a nivel nacional. Cada CC.AA. tiene su propia competencia.
Ordenamiento ecológico del territorio (OET)	Ordenación del Territorio (OT) Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN)
Programa de ordenamiento	Plan de ordenación
Manejo ambiental	Gestión ambiental
Ordenamiento General del Territorio	Planes regionales
Ordenamientos regionales y locales	Planes subregionales

Por otro lado, la competencia de ordenamiento en México excluye de sus zonas a ordenar, a los centros de población urbana. España sí tiene en cuenta en la ordenación esta área urbana, lo que en ocasiones genera una complejidad en cuanto a solapamiento de leyes emitidas por medio ambiente y urbanismo en un mismo territorio. Esto implica también una buena comunicación y coordinación interinstitucional en las fases de elaboración, la cual en ocasiones es difícil de alcanzar. La existencia de distintas entidades generadoras de los ordenamientos (como el caso mexicano), también supone una mayor complejidad en el entendimiento de proceso.

En cuando a los aspectos metodológicos, México posee un manual como guía para el proceso de elaboración de los programas de ordenamiento ecológico. A pesar de esto, es necesario tener en cuenta que en ocasiones no se podrá disponer de toda la información que el modelo exige. España está carente de un patrón metodológico similar, por lo que aquí los planes seguirán las pautas que estimen las entidades elaboradoras de los mismos.

Paralelo a esto, en el estudio se introdujeron algunos aspectos de los instrumentos de política ambiental a nivel internacional, así como la revisión de ejemplos concretamente, de la Agenda o Programa 21. Este breve análisis permitió comprobar cómo la ordenación del territorio y dicha Agenda 21, pueden trabajar con éxito de modo complementario. La Agenda 21 está representada por multitud de instituciones que pretenden lograr la necesaria coordinación interinstitucional. La adquisición de este instrumento como ejemplo, permitiría transportar esa esencia de claridad, comunicación y coordinación, a los procesos de ordenación. Los instrumentos legislativos de carácter internacional, aunque no son de obligado cumplimiento, suponen un buen referente a la hora de analizar los resultados obtenidos por parte de aquellos países que sí los cumplen.

En cuanto a la revisión de los casos de estudio, se encontraron ciertas deficiencias en los programas de ordenamiento en México en cuanto a que algunos de éstos no estaban del todo conformes a la legislación, como fue el caso de Benito Juárez (Q.R.), al no publicar toda la información que determina el Reglamento. Se mostraron también diferencias de calidad y cantidad de contenidos, resultando documentos muy poco equilibrados entre ellos. Todo esto, a pesar de contar con dicho Reglamento que establece estos contenidos, y con el Manual de Ordenamiento Ecológico, como guía metodológica.

En el caso de España, los casos revisados tres se mostraron acordes con la legislación, contando incluso con más información de la exigida por ésta. No obstante, presentaron

bastantes diferencias entre ellos en cuanto a estructura general, contenidos, metodología y lenguaje empleado. Pese a estas diferencias, la información incluida en todos fue muy completa. Un común denominador fue el reflejo de un mayor peso por parte de determinados sectores, focalizando sus acciones en intereses concretos y generando planes de acción específica dentro de los propios programas de ordenación (tabla 10).

El empleo de modelos variados para la elaboración de los programas de ordenamiento en los casos analizados para México, genera resultados más individuales, perdiendo la capacidad de ejercer como referente para otros. La ordenación del territorio refleja las necesidades actuales de la sociedad. Este hecho, aunado a la diversidad de autogobiernos de las CC.AA. en el caso español, determina la estructura y contenidos de unos y otros planes.

Si se establecen principios básicos de modo regulado, se facilitaría, tanto la elaboración de ordenamientos, como su comprensión y análisis. Del mismo modo, se restablecería el vacío de contenidos que puedan surgir en algunos estudios, como sucedió en el ejemplo de México, resultando programas más equilibrados. La adopción de ciertos patrones comunes a todas las CC.AA. en el caso de España, pero a la vez adaptables a estas necesidades de los sectores y a las particularidades legislativas, sería una adecuada estrategia para facilitar los procesos de OT, tanto su elaboración, aplicación y comprensión. De este modo se disminuirían los conflictos y mejorarían los mecanismos de integración y coordinación entre las distintas CC.AA. y dentro de las mismas.

En general, para ambos países se observan grandes diferencias metodológicas y de contenidos, así como la necesidad de fortalecer el proceso dentro del propio país. No es mucho el tiempo que se llevan trabajando estos asuntos. A pesar de que los inicios se remontan a casi tres décadas para ambos países, ha sido prácticamente en la última década cuando éstos se han comenzado a desarrollar con mayor efectividad, debido en gran parte a

las mejoras de la informatización. Este ejercicio mostró también, la utilidad de los mecanismos jurídicos internacionales, así como la necesidad de seguir una misma tendencia para facilitar el entendimiento de estos procesos entre países y dentro de los mismos. Son patentes por tanto, los beneficios que conllevaría el hecho de extrapolar el lenguaje de este instrumento de política ambiental a nivel internacional.

Estudios como el presente, suponen un antecedente para inspirar futuros análisis similares de tipo internacional, bien entre otros países, o bien entre otros instrumentos de política ambiental. Después de comprobar las ventajas del uso de estos instrumentos con un carácter global, y de lo analizado para el caso particular de la ordenación del territorio, elegido por ser el más utilizado a nivel internacional, se propone continuar en esta misma línea con otros instrumentos. Siguiendo con el caso de la relación entre México y España, resultaría interesante desarrollar ahora, experiencias similares con la aquí presentada Agenda 21 local. Ya se vio como México se encuentra en sus fases iniciales en este sentido, y España muestra ya casos exitosos. Algunos de los modelos empleados en estos ejemplos de localidades españolas, podrían ser extrapolados en las fases de elaboración de las futuras Agendas 21 locales en México, transmitiendo así la experiencia adquirida de un país a otro.

Agradecimientos

Agradezco al Dr. José Luis Fermán, a la Dra. Martha Ileana Espejel y a la Dra. Concepción Arredondo por su contribución y revisiones a este trabajo.

Bibliografía

- Azuela, A. (2006), El ordenamiento ecológico del territorio en México: génesis y perspectivas. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, pp. 15-17.
- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2005), Una visión panorámica de la Ordenación del Territorio en España. Traducción de: Complexita e Sostenibilità. Núm. 6., p. 1, 4, 7-9. <http://www.upo.es/ghf/giest/documentos/desarrollo_territorial_y_local/Benabent_visionpanoramicaOTenespana.pdf>

- Consejo de Europa (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio. Consejo de Europa, Torremolinos.
- Conselleria de Medi Ambient Del Govern De Les Illes Balears. Agenda 21 de Menorca. Xarxa Balear de Sostenibilitat <<http://agendalocal.cime.es/>> [13 de agosto de 2008]
- Conselleria D'urbanisme, Ordenació Del Territori I Medi Ambient, (2003). Avance del Plan Territorial Insular de Menorca. Consell Insular de Menorca.
- Decennium Investment, S.A. (2008), Agenda 21 Rural de la Comarca del Valle del Guadalhorce (Málaga). Grupo Morera & Vallejo.
- Diario Oficial de la Federación. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico (LGEEPA). 8 de agosto de 2003.
- Dirección General de Ecología Benito Juárez. Bitácora Ambiental. http://www.ecologia.cancun.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=263&Itemid=27. [Consulta: 26 de mayo de 2009]
- Gobierno del Estado de Michoacán (2003). Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente. Estudio de Ordenamiento Ecológico para la Región de Lázaro Cárdenas (Mich.).
- Gobierno Vasco-Eusko Jularitza (2006). Departamento de Ordenación Del Territorio. Plan Territorial Parcial Del Bilbao Metropolitano.
- Guaita, N., López, I. Y Prieto, F. Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XL (156) 2008. Ministerio de Vivienda de España. pp. 235, 258.
- INSPIRE. Infrastructure for Spatial Information in Europe. <<http://www.ec-gis.org/inspire/>> [Consulta: mayo, 2006]
- INE (2000). El ordenamiento ecológico del territorio: Logros y retos para el desarrollo sustentable (1995-2000). México D.F., pp. 118-120.
- INE-SEMARNAT (2006). Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico. México, pp. 23-27
- INE-SEMARNAP (2000-A). Ordenamiento Ecológico General del Territorio. México, p. 5.
- INE-SEMARNAP (2000-B). ¿Qué es el Instituto Nacional de Ecología? México, pp. 22,23.
- Junta de Andalucía (2000). Consejería de Medio Ambiente. Bases para la Agenda 21 en Andalucía., p.36 <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/voluntariado/agenda_21/libro_agenda_21.pdf >
- Junta de Andalucía (2004). Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Plan de ordenación del territorio Bahía de Cádiz.
- Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial en las Illes Balears.
- Ley 4/1990 de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.
- Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de Andalucía.
- Marcos, R., Pampillón, C. (2001). El caso de Segovia: Agenda 21 local y Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística. Ponencia: Agenda 21 local de Segovia. III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Gijón, p.14 <<http://www.fundicot.org/ciot%203/grupo%206/003.pdf>>
- Ministerio de Medio ambiente, Medio Rural y Medio Marino de España: <http://www.mma.es/portal/secciones/desarrollo_territorial/sit/instrumentos_sit/index.htm> [14 de septiembre de 2008]
- SEMARNAT (2006-A). La gestión ambiental en México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México D.F, p. 66-70, 86.

SEMARNAT (2006-B). Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico. México D.F., p. 13.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Embajada de México en España. Declaración para Profundizar la Asociación Estratégica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, suscrita por los Presidentes Felipe Calderón Hinojosa y José Luis Rodríguez Zapatero el 16 de julio de 2007, p. 3-4. <<http://portal.sre.gob.mx/espana/index.php?option=displaypage&Itemid=73&op=page&SubMenu>>

SEMARNAT, Gobierno Del Estado De Quintana Roo, H. Ayuntamiento De Benito Juárez (2005). Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Benito Juárez (Q.R.).

Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente. Gobierno de Michoacán. Sistema para la Bitácora Ambiental. <http://bitacoraambiental.suma.michoacan.gob.mx/bitacora/publicador/publicacion/opr_consulta_ord.jsp?ord=1> [Consulta: 26 de mayo 2009]

UNESCO. Instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales: Programa 21. <<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter39.htm>> [23 de agosto de 2008]

UNESCO. Aspectos del desarrollo sostenible referentes a los recursos naturales en México. <<http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/mexico/natur.htm>> [25 de enero de 2009]

Universidad Autónoma de Baja California Sur, Universidad Autónoma de Baja California, San Diego State University, Instituto Politécnico Nacional (2008). Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de los Cabos (B.C.S.).

Vargas Hernández, J.G. (2008). Economía política ambiental global e internacional. DELOS: Revista Desarrollo Local Sostenible. Grupo Eumed.net y Red Académica Iberoamericana Local Global.