

La política de Ordenamiento Territorial en México y el desarrollo de guías metodológicas

I. Introducción. Problemas territoriales, globalización y ordenamiento.

El presente artículo tiene como objetivo fundamentar la necesidad de que las políticas de ordenamiento territorial se conviertan en el eje de la planificación integral del desarrollo, para lo cual se analizan los conceptos de ordenamiento territorial y sistema territorial, y se presenta una síntesis de lo que ha sido la política de ordenamiento territorial en México en los últimos decenios y los avances logrados en el desarrollo de metodologías para realizar estudios territoriales con fines de su ordenamiento, en los años recientes.

En el devenir cotidiano, es muy común entrar en contacto con situaciones como las siguientes, en las cuales el común denominador es la ocupación o la utilización “desordenada” o desequilibrada del territorio con los efectos negativos que de ello se derivan:

- a) la sobreexplotación o utilización de los recursos naturales renovables y no renovables con criterios alejados de la búsqueda de un desarrollo sostenible;
- b) el uso y aprovechamiento del territorio de manera no acorde con su aptitud o vocación natural;
- c) la ocupación por parte de la población y sus actividades económicas, de áreas susceptibles a peligros y desastres naturales y antrópicos;
- d) la deficiente o insuficiente protección del patrimonio natural y cultural;
- e) la afectación del entorno urbano y rural por diversos problemas ambientales cuya magnitud trasciende el ámbito nacional y ha llegado a niveles que involucran a todo el planeta;
- f) los procesos migratorios y de gran concentración urbana a ritmos que superan la capacidad de los gobiernos locales para dotar a la población del

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 presentado en 2001 contemplaba al ordenamiento territorial como el instrumento de la planificación del desarrollo nacional, en tanto que, paralelamente, Presidencia de la República ponía en marcha en ese mismo año una política territorial con enfoque regional mediante la creación de cinco fideicomisos mesorregionales para la construcción de infraestructura y equipamiento, y para el desarrollo de proyectos de inversión.

En esa coyuntura, el Instituto de Geografía de la UNAM es invitado por la Dirección General de Ordenación del Territorio de la SEDESOL como entidad experta para elaborar los términos de referencia y la Guía Metodológica para el desarrollo de las fases de Diagnóstico Integrado, Prospectiva, y Modelo de Uso y Ocupación del Territorio del PEOT, cuyo diseño tuvo como objetivo promover el uso de bases de datos nacionales, actualizadas, tanto cartográficas como estadísticas, con el fin de que los productos obtenidos durante el desarrollo de los PEOT pudieran integrarse y mantuvieran una continuidad espacial a nivel nacional, permitiendo la comparación de resultados entre las distintas entidades federativas.

En 2002 y 2003 la SEDESOL decidió la pertinencia de elaborar una segunda generación de Guías Metodológicas para el desarrollo de PEOT, a partir de la evaluación de la experiencia en la aplicación de las primeras guías por las entidades federativas. Para ello se llevaron a cabo talleres de discusión de los problemas a los que se habían enfrentado los consultores e instituciones académicas al aplicar las guías metodológicas durante el proceso de elaboración de los PEOT y, paralelamente, el Instituto de Geografía de la UNAM realizó una revisión técnica de los PEOT concluidos o avanzados para detectar sus alcances y limitaciones desde el punto de vista práctico (Sánchez-Salazar y Palacio-Prieto, 2004). La segunda generación de guías metodológicas, en su versión preliminar, se concluyó a mediados de 2003.

Durante la segunda mitad de 2003, y tomando como base la experiencia en la elaboración y aplicación de las dos versiones anteriores de las guías metodológicas, el Instituto de Geografía de la UNAM y la SEDESOL discutieron la conveniencia de diseñar un conjunto de indicadores básicos para la caracterización y el diagnóstico del territorio y de sus componentes o subsistemas, para posteriormente incorporarlos a la versión final de la metodología de segunda generación. Para ello, a finales de 2003 se organizó un taller en el que participaron diversas instituciones del sector público relacionadas con la generación de información geográfica y el diseño y aplicación de indicadores. De las propuestas de indicadores emanadas de dicho taller se derivó una memoria en formato digital y un libro sobre indicadores para la caracterización y el ordenamiento territorial, de autoría colectiva, coeditado por la SEDESOL, el INE-SEMARNAT y el Instituto de Geografía de la UNAM (Palacio-Prieto et al., 2004).

La utilización de indicadores para caracterizar y realizar diagnósticos del territorio y sus distintos componentes ofrece, entre otras ventajas, la facilidad de su aplicación por parte de profesionales y técnicos con distintos niveles de capacitación en este tipo de trabajos; favorece el desarrollo mejores colecciones de información georreferenciada con una desagregación espacial adecuada y con continuidad en el tiempo, a fin de establecer las tendencias de comportamiento de los fenómenos, como punto de partida para la planeación; y permite la integración de datos ambientales, sociales y económicos útiles para la toma de decisiones.

equipamiento y la infraestructura suficiente;

g) la contradicción que implica la expansión del fenómeno de la marginación y la pobreza en oposición a la concentración del bienestar económico y social en todas las escalas territoriales: a nivel macro o mesorregional, al interior de las entidades federativas, a nivel microrregional y al interior del espacio urbano, lo que ha conllevado la agudización de los desequilibrios socioeconómicos regionales;

h) la existencia de importantes áreas del país deficientemente integradas social y económicamente. Todas estas situaciones desembocan en la necesidad de llevar a cabo acciones ordenadoras o reordenadoras que involucren a los diversos componentes de un territorio dado en una escala específica.

Asimismo, es innegable el peso que tiene la economía sobre la estructura y organización de los territorios. En el comportamiento diferenciado de la economía, a nivel sectorial y espacial, está el origen de los movimientos migratorios y la intensidad de éstos, del crecimiento urbano y metropolitano, del abandono de áreas rurales, del aumento de la vulnerabilidad ambiental, del deterioro de los recursos naturales, de la ocupación de terrenos inadecuados por la población, etcétera.

Esta situación se ha agudizado sobre todo a partir del decenio de 1980 como consecuencia de la globalización económica, cuya característica fundamental es la velocidad, intensidad y escala de los procesos que ha desencadenado y de las transformaciones espaciales que ha provocado. Si bien la globalización económica y el desarrollo con un enfoque de sostenibilidad son dos conceptos que forman parte del discurso cotidiano por haber tomado fuerza paralelamente, a partir de los años ochenta del siglo XX, no por ello son necesariamente complementarios, en virtud de que se derivan de posturas ideológicas y

Los indicadores diseñados o seleccionados para tal fin, cumplen con los siguientes requisitos:

- a) Ser cartografiables y tener una desagregación territorial adecuada y el cubrimiento suficiente, conforme a la escala para la cual fueron diseñados (en este caso, la escala 1:250,000, que fue la seleccionada para la elaboración de los PEOT).
- b) Ser obtenidos o calculados a través de metodologías sencillas, para facilitar su aplicación.
- c) Las variables a partir de las cuales se construyen, proceden de fuentes de información oficial accesibles y confiables.
- d) Ser actualizables periódicamente, para permitir el análisis de tendencias en su comportamiento temporal y espacial.
- e) Permitir la posibilidad de agregación espacial en escalas superiores (nivel mesorregional y nacional).

Los indicadores seleccionados para la caracterización y el diagnóstico de cada subsistema (natural, social, económico y urbano-regional), fueron probados mediante su aplicación en varios estudios de caso, a nivel estatal y a escala mesorregional, y finalmente, los que ofrecieron los mejores resultados fueron incorporados a la versión final de la Segunda Generación de Guías Metodológicas para la elaboración de PEOT (Palacio-Prieto y Sánchez-Salazar, 2004) y al Esquema Metodológico diseñado para elaborar Programas Mesorregionales de Ordenamiento Territorial (Fases de Caracterización y Diagnóstico).

Entre 2004 y 2006 la Secretaría de Desarrollo Social desarrolló un conjunto de tareas encaminadas a fortalecer la política de ordenamiento territorial en el país: se desarrollaron foros de discusión para fundamentar una propuesta sobre modificaciones legales en materia de ordenamiento territorial que diera sustento a la política; se modificó el reglamento interior de la SEDESOL lo cual dio lugar a la creación de la Dirección de Desarrollo Territorial en sustitución de la Dirección General de Ordenación del Territorio; el Instituto de Geografía de la UNAM elaboró un estudio de caracterización y diagnóstico a nivel nacional a fin de proporcionar los argumentos para la propuesta de una política territorial a nivel nacional, a partir de un modelo de desarrollo basado en el territorio como articulador de las políticas públicas sectoriales; este esfuerzo fue complementado con la celebración de un panel internacional de discusión.

De todos estos trabajos, derivó un documento de fundamentación de la propuesta de una política territorial nacional coordinado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y publicado en versión digital al final de la administración del Presidente Fox (hasta el momento no disponible para su consulta). Asimismo, como parte de la agenda de transversalidad del Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT y la SEDESOL, se constituyó un grupo técnico para integrar los términos de referencia y la metodología básica que permitiera desarrollar los programas de ordenamiento ecológico y territorial (POET) a nivel municipal recientemente iniciados.

IV. Características de la segunda generación de guías metodológicas para la elaboración de PEOT.

La versión metodológica más reciente para elaborar programas de ordenamiento territorial a nivel estatal presenta una serie de ventajas con relación a la primera generación de guías desarrolladas por el GIOT y el Instituto de Geografía. Entre ellas, destacan las siguientes:

filosóficas totalmente diferentes, al igual que los efectos tangibles que ocasionan sobre el territorio. Los objetivos que persigue la globalización económica –los del capital y de las grandes empresas transnacionales- son opuestos a los del desarrollo sostenible –los colectivos y del interés público-, de ahí la enorme dificultad que representa, cuando se trata de poner en práctica una política territorial, intentar conciliar los enfoques ambientalista/conservacionista y economicista/desarrollista de la planeación, pasando por aquellos que buscan el mejoramiento de los niveles de bienestar y de la calidad de vida de la población. Lo que sí constituye una necesidad urgente, es convertir a la planeación en parte de la vida institucional en todos los sectores y a todos los niveles gubernamentales, y dado que todas las políticas sectoriales tienen como denominador común su concreción final sobre un territorio determinado, sería lógico tomar al territorio como eje central de toda la política ordenadora, asumiendo ésta un carácter integral o global, tal como lo concibe el ordenamiento territorial.

II. Concepto de ordenamiento territorial.

La noción de ordenamiento territorial (OT) aún se encuentra en evolución en cuanto a sus objetivos, alcances y métodos, de ahí que no exista un criterio unificado en relación con su conceptualización. Los primeros planes de ordenamiento territorial a escalas inferiores al nivel nacional, se elaboraron en Europa en el decenio de 1930 a consecuencia de los efectos económicos de la Gran Depresión en países como Alemania y Suiza, en tanto que los primeros planes nacionales de OT datan de los años 1950s cuando se inició la reconstrucción económica de los amplios territorios devastados por la Segunda Guerra Mundial. En el decenio siguiente, que coincide con la época dorada del desarrollo de estas políticas, se decretaron las primeras leyes orgánicas de OT a nivel nacional y el proceso se consolidó en los años 1980s, cuando la Conferencia de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio elaboró la Carta Europea de Ordenación del Territorio, en que se señalan como objetivos fundamentales del ordenamiento el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de

- a) La adición de un marco teórico-conceptual general sobre el ordenamiento territorial que da unidad y congruencia a toda la metodología.
- b) La articulación adecuada entre las cuatro fases del ordenamiento territorial: caracterización, diagnósticos sectoriales e integrado, diseño de escenarios y formulación de los modelos de uso y ocupación del territorio y de desarrollo regional.
- c) La incorporación de un capítulo con lineamientos generales para incorporar al PEOT un apartado sobre marco jurídico e institucional.
- d) La inclusión de cuatro subsistemas en lugar de tres, a la fase de análisis territorial, al separar el subsistema social del urbano-regional.
- e) La incorporación de una estructura más ordenada y lógica en el contenido temático de los distintos subsistemas del territorio.
- f) La simplificación de las unidades de paisaje a partir de las unidades geomorfológicas definidas a nivel nacional, para facilitar su interpretación y garantizar su continuidad territorial al hacer comparaciones con otras entidades federativas o integrar los resultados a la escala mesorregional.
- g) La reestructuración de la metodología en un formato más acorde a un “Manual de Procedimientos” para facilitar su aplicación por parte de los técnicos de las empresas consultoras.
- h) La adaptación de algunos contenidos temáticos a la disponibilidad de información actualizada derivada de bases de datos nacionales.
- i) El empleo sistemático de indicadores para la caracterización y el diagnóstico territorial, especialmente en los subsistemas social, económico y urbano-regional.
- j) La selección de variables e indicadores acordes con la escala de estudio.
- k) La incorporación de algunos temas faltantes o insuficientemente tratados en la primera versión de la metodología.

V. Conclusiones.

El valor de las metodologías desarrolladas hasta el momento para la elaboración de programas de ordenamiento territorial con un enfoque integral, a escalas estatal y mesorregional, radica precisamente en que constituyen el primer esfuerzo que se realiza en México al respecto. Ello sin demeritar los avances realizados por la extinta SEDUE¹ y el Instituto Nacional de Ecología de la SEMARNAT en el desarrollo de metodologías para elaborar programas de ordenamiento ecológico.

Cuando se diseñó la primera metodología orientada al desarrollo de programas de ordenamiento territorial en 2000-2001, lo ideal hubiera sido probar su pertinencia en algunos estudios piloto previamente a su aplicación a nivel nacional, con el fin de garantizar su operatividad. Sin embargo, los tiempos administrativos constituyen, en la mayoría de los casos, un impedimento para contar con las condiciones ideales para el desarrollo de un proyecto de esta naturaleza. Por tal motivo, el perfeccionamiento de las metodologías es resultado de un proceso continuo y permanente de validación y ajuste, realizado a partir de acercamientos sucesivos y de ejercicios de prueba y error a partir de su aplicación, al cual se deben sumar las diversas instituciones involucradas de alguna forma en el desarrollo de colecciones de datos georreferenciados, el diseño y la aplicación de indicadores, y el diseño e implementación de políticas sectoriales de base territorial.

vida de la población, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, y la utilización racional del territorio (Massiris, 2005; CEMAT, 1983). Por su parte, en Latinoamérica, la primera ley orgánica de OT se promulgó en Venezuela al final del decenio de 1980, en tanto que el resto de los países de la región, adoptaron políticas de ordenamiento territorial a partir de 1990, con el objetivo de abordar en forma paralela los problemas del desarrollo y los del medio ambiente a través de un esfuerzo global (Massiris, 2006).

Si bien como antes se señalaba, la noción de ordenamiento territorial ha transitado por diversos enfoques a lo largo de su proceso evolutivo, la mayor parte de los autores están de acuerdo sobre sus características y cualidades distintivas:

a) Es una política emanada directamente del Estado, con la intención de modificar el orden territorial existente, para lo cual necesita partir de una base jurídica, conformada por leyes, instituciones e instrumentos ad hoc.

b) Es un proceso y estrategia de planeación territorial integral. Como proceso y estrategia, el ordenamiento territorial transita por cuatro momentos: el primero es de naturaleza política, y corresponde a la decisión o intención poner en marcha el proceso de ordenamiento; el segundo es de carácter científico-técnico, y corresponde a la elaboración del estudio de análisis territorial (fases de caracterización y diagnóstico); el tercero es de orden político y consiste propiamente en la etapa de planificación territorial, a partir de un análisis de prospectiva o diseño de escenarios y de la formulación del programa de ordenamiento territorial. Por último el cuarto momento es de orden administrativo y coincide con la fase de gestión territorial (implementación, evaluación periódica y seguimiento del programa de ordenamiento territorial).

Asimismo, en virtud de que las

VI. Bibliografía.

CEMAT. 1983. Carta Europea de Ordenación del Territorio. Conferencia de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio. Torremolinos, España. Massiris, A. 2005. Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja.

D.O.F., "Ley General de Asentamientos Humanos", expedida por el presidente Luis Echeverría Álvarez, México. 26 de mayo de 1976.

D.O.F., "Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente", 28 de enero de 1988.

Massiris, A. 2006. Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Tunja.

Palacio-Prieto, J. L., M. T. Sánchez-Salazar, J. M. Casado, et al. 2004. Indicadores para la caracterización y el ordenamiento territorial. Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT., Instituto de Geografía, UNAM y Secretaría de Desarrollo Social. Convenio SEDESOL-Instituto de Geografía, UNAM. México. 161 pp.

Palacio-Prieto, J. L. y M. T. Sánchez-Salazar (coord.). 2004. Segunda generación de guías metodológicas para la elaboración de Planes Estatales de Ordenamiento Territorial. Versión final. Convenio específico de colaboración académica SEDESOL/Instituto de Geografía, UNAM. México.

Sánchez-Salazar, M. T. y J. L. Palacio-Prieto (Colaborador: J. M. Casado Izquierdo). 2004. "La experiencia mexicana en la elaboración de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial. Diagnóstico, problemática y perspectivas desde el punto de vista de la participación del Instituto de Geografía de la UNAM". Investigaciones Geográficas. Boletín. Núm. 53. Instituto de Geografía, UNAM. México. pp. 75-97.

Dra. María Teresa Sánchez Salazar Instituto de Geografía, Departamento de Geografía Económica Universidad Nacional Autónoma de México
mtss@servidor.unam.mx, mtss@igg.unam.mx

1 Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, (1983)

diversas políticas sectoriales – sociales, económicas, ambientales- tienen su expresión final sobre el territorio, la política de ordenamiento tiene como objetivo diseñar un modelo de desarrollo territorial integral, y el fundamento de esta concepción es que el proceso de ordenamiento debe reflejar, en sí mismo, la naturaleza compleja del espacio, ya que éste no es simplemente el escenario pasivo en donde ocurren o se ubican los hechos y fenómenos de la naturaleza y la sociedad, sino que constituye un sistema complejo, integrado y dinámico de diversos componentes o subsistemas –natural, social, económico, urbano-regional y político-, que interactúan a distintas escalas y a través del tiempo, con lo cual el territorio se convierte en un sujeto activo. De esta forma, el ordenamiento territorial constituye un proceso complejo, de carácter multi- e interdisciplinario, y de síntesis, pues una vez que se logra comprender la dinámica de transformación de un territorio dado a partir del análisis de su estructura, organización y funcionamiento a través de las múltiples y complejas relaciones entre sus componentes, se puede sintetizar su problemática, y por tanto, incidir de manera intencional en el orden territorial existente para que éste evolucione hacia otro más equilibrado y armónico.

c) Es un proceso concertado, lo cual significa que en el diseño de la imagen objetivo y el modelo territorial a alcanzar, se deben considerar las expectativas, aspiraciones y la participación activa de los diversos agentes sociales y económicos involucrados con el uso, aprovechamiento, ocupación y gestión del territorio en cuestión.

d) Tiene un enfoque prospectivo concebido a corto, mediano y largo plazo, lo que lo convierte en un proceso dinámico y continuo, flexible y de carácter permanente, sujeto a un

seguimiento y a una evaluación periódica para garantizar su cumplimiento.

e) El ordenamiento territorial persigue una triple finalidad (Palacio-Prieto y Sánchez-Salazar, 2004): · La utilización sustentable de los recursos naturales y el uso y la ocupación del territorio con base en su aptitud. · La reducción de los desequilibrios socioeconómicos regionales. · La integración funcional óptima del territorio.

f) Su objetivo último es lograr el desarrollo humano óptimo, en su concepción más integral, considerando tanto el bienestar socioeconómico de la población como la calidad ambiental del entorno en que se desenvuelve.

III. La política de ordenamiento territorial en México y el desarrollo de guías metodológicas.

La política de OT en México iniciada a fines del decenio de 1990 tiene como antecedentes más recientes a la Ley General de Asentamientos Humanos, promulgada en 1976, y modificada posteriormente en 1981 y 1983, en donde se menciona por primera vez en México a la ordenación del territorio en relación con los asentamientos humanos, y se define como el "...proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional, tendiente a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural..." (D.O.F., 26 de mayo de 1976). En el marco de esta ley se instituyen los llamados "ecoplanes", en los que se buscaba integrar la planeación ambiental al desarrollo urbano-regional. Posteriormente, en 1983 se expide la Ley General de Planeación, con el objetivo de programar el desarrollo nacional y coordinar las acciones sectoriales y territoriales de las diversas entidades del gobierno federal en dicho desarrollo. En 1982 se promulga la Ley Federal de Protección al Ambiente, en la cual se menciona por vez primera el concepto de ordenamiento ecológico. Finalmente, en 1988 entra en vigor la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al

Ambiente (LGEEPA), la cual fue reformada en 1996, y define al ordenamiento ecológico como “...el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales...” (D.O.F., 28 de enero de 1988). En el marco de la LGEEPA, se publicó el Manual de Ordenamiento Ecológico del Territorio, que constituyó el primer esfuerzo de elaboración de una metodología para la elaboración de este tipo de estudios.

Al final de la administración del presidente Ernesto Zedillo, en los años 1999 y 2000, por iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se inició la discusión sobre el ordenamiento territorial como una política con enfoque interdisciplinario e integral, que buscaba incorporar la dimensión territorial a la planeación del desarrollo. Para ello se integró el Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial (GIOT) con la participación, además de la SEDESOL, del Instituto Nacional de Ecología de la SEMARNAT, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

El GIOT se dio a la tarea de elaborar una Propuesta Interinstitucional de Ordenamiento Territorial, además de los términos de referencia para el arranque de la elaboración de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT). Paralelamente preparó una Guía Metodológica para desarrollar las fases de Caracterización y Diagnóstico de los tres subsistemas considerados originalmente en la estructura del PEOT: natural, económico y social. Con este marco de referencia, la mayor parte de las entidades federativas iniciaron en 2000 la elaboración de sus programas de ordenamiento territorial.