



**UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**



Facultad de Planeación Urbana y Regional

**LIMITANTES Y CONDICIONANTES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN  
EL MUNICIPIO DE CULIACÁN**

**TESIS**

Para obtener el título de Licenciado en Planeación Territorial

Presenta:

Mauricio Martínez Paulino

Director:

M. en E. U. y R. Héctor Campos Alanís

Dr. en U. Juan Roberto Calderón Maya

Revisores:

Dr. en C.S. Pedro Leobardo Jiménez Sánchez,

M. en D.M. Sergio Ribera Morales



## Índice de Contenido

INTRODUCCIÓN .....	5
Metodología General del Trabajo.....	10
Contenido General.....	11
CAPÍTULO 1. CONCEPTOS Y REFERENCIAS ACERCA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	13
1.1 Marco Conceptual .....	13
1.1.1. Territorio .....	13
1.1.2 Espacio .....	14
1.1.3 Región .....	16
1.1.4 Ordenamiento Territorial .....	18
CAPITULO 2. SISTEMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	23
2.1. El Ordenamiento Territorial En Europa .....	23
2.1.1. Sistema de Ordenamiento Territorial Alemán .....	26
2.1.2. Sistema de Ordenamiento Territorial Francés .....	30
2.1.3. Sistema de Ordenamiento Territorial Español .....	35
2.1.4. Sistema de Ordenamiento Territorial Italiano.....	37
2.2. Ordenamiento Territorial en América Latina.....	41
2.2.1. Sistema de Ordenamiento Territorial Venezolano .....	46
2.2.2. Sistema de Ordenamiento Territorial Colombiano .....	51
2.3. Sistema de Ordenamiento Territorial Mexicano .....	54
2.4 Conclusiones.....	59
CAPÍTULO 3. MARCO JURIDICO Y NORMATIVO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MÉXICO.....	61
3.1. Marco Jurídico Nacional.....	61
3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) .....	61
3.1.2. Ley de Planeación .....	76
3.1.3. Ley General de Asentamientos Humanos “LGAH” .....	78
3.2. Marco Jurídico Del Estado De Sinaloa.....	83
3.2.1. Ley de Planeación del Estado de Sinaloa.....	83



3.2.2. Planes y programas .....	85
3.2.3. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa .....	87
3.2.4. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente “LGEEPA” .....	88
3.2.5. Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Sinaloa ..	93
3.2.6. Ley de Desarrollo Rural Sustentable .....	96
3.2.7. Ley de Desarrollo Rural Sustentable de Sinaloa .....	98
3.3. Conclusión del Marco Normativo .....	101
<b>CAPÍTULO 4. PLANEACIÓN Y OPERACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE CULIACÁN.....</b>	<b>106</b>
4.1. Panorama actual del municipio de Culiacán .....	106
4.2. Marco Programático del OT en el municipio de Culiacán .....	120
4.3. Sistema de planeación municipal.....	132
4.3.1. Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2014-2016.....	132
4.3.2. Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) .....	135
4.3.3. Plan Director de Desarrollo Urbano de Culiacán PDDUC 2010.....	137
4.3.4. Planes Parciales .....	139
4.4. Conclusión del Marco Programático .....	142
<b>5. CONCLUSIONES GENERALES.....</b>	<b>146</b>
Recomendaciones .....	152
Bibliografía .....	153



## Índice de tablas, ilustraciones y esquemas

Tabla 1 Principios de Ordenamiento Territorial en Francia. ....	35
Tabla 2. Principios de Funcionamiento de OT en la Unión Europea .....	40
Tabla 3. Principios de Funcionamiento de OT en América Latina.....	45
Tabla 4. Principios de Ordenamiento Territorial de Colombia. ....	53
Tabla 5 Principios de Ordenamiento Territorial en México. ....	58
Tabla 6. Modelos de Organización Territorial.....	59
Tabla 7. Estructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática y los planes competentes.....	82
Tabla 8. Planes y programas relacionados con el OT ecológico.....	90
Tabla 9. PIB Municipal de Culiacán, 2010.....	111
Tabla 10. Tasa de Crecimiento Poblacional de Sinaloa, Culiacán y Culiacán Rosales 1930-2010 .....	113
Gráfico 1. Alineación y vigencia de la planeación entorno al OT con incidencia en Culiacán .....	140
Ilustración 1. Mapa: Tasa de Crecimiento Medio Anual - Fuente: Elaboración Propia (INEGI C. d., 2010).....	115
Ilustración 2. Mapa de Marginación – Fuente: Elaboración propia.....	119
Ilustración 3. Matriz de alineación del Plan Municipal de Desarrollo .....	133
Ilustración 4. Matriz de correlaciones del PMD con la ONU .....	133
Ilustración 5. Matriz de correlaciones del PMD con la OCDE .....	134
Esquema 1. Dimensiones de la planeación del OT en México .....	121
Esquema 2. Dimensiones teóricas del OT .....	122
Esquema 3. Marco normativo del OT en el Estado de Sinaloa .....	123
Esquema 4. Marco Programático general de la política de OT en México.....	125
Esquema 5. Marco Programático de la política de OT a nivel federal, dividido por subsistemas: .....	127
Esquema 6. Marco Programático entorno a la política de OT a nivel estatal: .....	128
Esquema 7. Marco Programático entorno a la política de OT en el municipio de Culiacán .....	130
Diagrama 1. Diagrama jurídico de las leyes relacionadas con el OT. ....	62



## INTRODUCCIÓN

Conforme han evolucionado las capacidades de raciocinio del ser humano, estas permiten que se comience a interactuar de manera directa en la modificación del medio ambiente natural, pues convierte los recursos naturales en medios de producción a su merced; en la búsqueda por instalarse en un lugar determinado se establece en poblaciones, así se comienza a dar origen a lo que luego se identificarán como centros de población.

En los centros de población cada vez se concentran más habitantes, provocando un crecimiento acelerado en las ciudades, esto a su vez genera una mayor y grave explotación de los recursos naturales, lo que es alarmante y preocupante, por ello ya se comienzan a buscar medidas para la solución de estos problemas. Lo importante es comenzar a considerar las herramientas necesarias para crear instrumentos de planeación que logren administrar de mejor manera los recursos naturales.

Con fenómenos como el proceso de globalización y las políticas neoliberales, se hace más pertinente invertir empeño en planificar de mejor manera las actividades relacionadas a la asignación de los recursos naturales. Como parte de esta preocupación en nuestro país, se ha creado el Ordenamiento Territorial (OT), que es: “el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional”; en donde se expone de manera detallada la distribución correcta del territorio; es decir, el OT puede constituirse como un instrumento para la planeación y gestión del territorio.

La práctica del OT se ha llevado a cabo en algunos países de la Unión Europea, en donde su principal finalidad, ha sido armonizar las actividades humanas con el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales; además, la búsqueda de una distribución de sus beneficios para la sociedad tanto local como regional. En otras palabras, cada país europeo de acuerdo con su contexto se encamina bajo el



concepto de Ordenamiento Territorial, así se destacan las características de cada lugar, en países como Alemania, Francia, España, e Italia. (Hildenbrand, 1995)

En Latinoamérica, son evidentes los serios desequilibrios socio-espaciales y ambientales, resultado del proceso de industrialización, la explotación intensiva de los recursos naturales y el acelerado crecimiento demográfico, derivado del modelo económico de Sustitución de Importaciones; para atender dicha problemática en su momento se hicieron algunos esfuerzos ejecutando políticas, planes económico-regionales, urbano-regionales, urbanísticos y ambientales. Pensando en mejorar el orden en el territorio, surge el concepto de Ordenamiento Territorial, que toma relevancia en el continente americano, países como Venezuela y Colombia destacan en su adopción. (Massiris, 2008)

El concepto de Ordenamiento Territorial en México, surge a finales de los años noventa, como consecuencia de la industrialización y la posterior adopción del modelo llamado “sustitución de importaciones”; este último, puesto en marcha en el sexenio de Manuel Ávila Camacho. En este periodo algunas regiones agrícolas del norte y noreste de la república alcanzaron la autosuficiencia alimentaria para el país, pero la realidad señala que sólo se privilegió una parte de los productores, mientras se marginó al sector mayoritario del campesinado. A consecuencia surgió un incremento de la pobreza, prácticas productivas inadecuadas y un intento del desarrollo de políticas públicas que buscaban cubrir el vacío de una inadecuada planeación de las políticas gubernamentales. (Velarde, 1979).

En 1970, la preocupación fundamental era cómo atender la llegada de personas a las ciudades como parte del proceso de industrialización; es decir, el problema era cómo lidiar con la gran cantidad de habitantes que estaban migrando a las ciudades y que no estaban teniendo una vivienda o un entorno apropiado para vivir.

Buscando soluciones, surgieron instituciones que buscaban solventar esos retos sobre todo en las ciudades como el INFONAVIT, FOVISSSTE, la SAHOP. A partir del 2000, institucionalmente en nuestro país dicha planeación del territorio es



atendida desde dos vertientes distintas que persiguen una misma finalidad, consiste en organizar las actividades en el territorio para mejorar la calidad de vida de la población.

La primera vertiente se desarrolla bajo la política de OT a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), que atiende la ordenación de los asentamientos humanos en el ámbito urbano; y por otro lado, le corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) atender en el ámbito rural por medio del Ordenamiento Ecológico, le corresponde la regulación de las actividades productivas mediante el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

No obstante, la legislación en la materia, señala que debería existir una coordinación entre el Ordenamiento Territorial y el Ordenamiento Ecológico, así se establece su creación y planeación, además de instrumentación y coordinación que deben existir entre ambos. Sin embargo, en muchos casos esta legislación no se atiende; tal es el caso de Sinaloa, más particularmente el Municipio de Culiacán.

Culiacán es un municipio que cuenta con un territorio diverso, al estar compuesto por una zona serrana, llanuras y costas, que tienen vocación para las actividades económicas primarias, entre estas, el aprovechamiento de los recursos forestales, una gran capacidad agrícola, e importante producción pesquera; así surge una potencialidad económica para el territorio. El gran problema de todo esto, es que estas actividades y los beneficios que proveen a la economía del Estado, no se llevan a cabo de manera sostenible, lo que impacta de manera negativa en los recursos naturales; pues se cuenta con un valle agrícola productivo, pero esta situación puede provocar problemas serios, como deterioro de suelos y, por ende, el declive de actividades económicas.

Además, la zona serrana se encuentra en condiciones de pobreza y marginación (Hernández & Ramos, 2010), ayudan un poco los programas asistencialistas, pero les falta demasiado, ya que no ofrecen alternativas estructurales encaminadas a constituir un futuro de producción, conservación y bienestar. Sin dejar de lado, por



supuesto, a las zonas costeras del Estado, que actualmente presentan una problemática ambiental, debido a la contaminación y sobre-explotación de los recursos naturales infringidos por las actividades económicas, y por la falta de planificación del desarrollo urbano, industrial, turístico, agrícola, ganadero y acuícola.

El Ordenamiento Territorial en Sinaloa, no ha considerado el impacto ambiental que tienen las actividades económicas sobre el territorio, aun cuando la legislación en la materia lo contempla (Serrano, 2015). El Ordenamiento Ecológico, es el principal instrumento de política ambiental que la LGEEPA estipula, y por desgracia, en Sinaloa solamente existe un ordenamiento ecológico local (Zona Costera de El Rosario), decretado por el municipio del Rosario en el año 2006; esto hace evidente la necesidad de elaborar estos instrumentos que incentiven y regulen las actividades económicas en la entidad.

En el caso del municipio de Culiacán, por ser la capital del Estado y donde se encuentra el mayor centro de población, es relevante mencionar que posee las tres características territoriales antes mencionadas (sierra, llanura y costa), que han sido pilares importantes para su desarrollo, además de contar con una importante infraestructura hidráulica en el valle, necesaria para la actividad agrícola; y que además permite ser vínculo con los Estados Unidos, debido a la cercanía con esta frontera, pues permite realizar actividades comerciales. En el municipio de Culiacán, el ordenamiento del territorio, se caracteriza por priorizar la organización de los asentamientos humanos mayores a 15,000 habitantes, y deja de lado los instrumentos de política ambiental, como es el caso del Ordenamiento Ecológico, cuyo objetivo es regular o inducir el uso del suelo, y las actividades productivas fuera de los centros urbanos, con el fin de lograr la protección del medio ambiente, la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias del deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.



## CONTENIDO

Es necesario destacar la importancia del Ordenamiento Territorial y Ordenamiento Ecológico como instrumentos de planeación del territorio en el municipio de Culiacán, así como las políticas que dan pie a su instrumentación y coordinación. Por lo tanto, se plantea la siguiente pregunta de investigación para el presente trabajo:

- ¿Cómo se lleva a cabo la planeación de la política de Ordenamiento Territorial, en el municipio de Culiacán?

Con la finalidad de dar respuesta, se plantea como hipótesis de trabajo la siguiente:

- La planeación del territorio en el municipio de Culiacán se lleva a cabo de manera parcial, con un sesgo urbanístico y económico.

El trabajo tiene como Objetivo General:

- Analizar la situación de las políticas de Ordenamiento Territorial en el municipio de Culiacán, con la finalidad de conocer su impacto en la planeación del territorio.

Para contribuir al logro del objetivo general se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Analizar el concepto de Ordenamiento Territorial, así como las experiencias internacionales y nacionales, para formar una concepción propia que sirva al análisis del presente trabajo.
- Analizar la situación actual del marco normativo mexicano en materia de planeación del Ordenamiento Territorial a nivel nacional y local, para conocer las debilidades y fortalezas de su aplicación en el municipio de Culiacán.



- Realizar un diagnóstico del marco programático del municipio de Culiacán para saber si existe un posible sesgo en la planeación del ordenamiento territorial.

### **Metodología General del Trabajo**

La metodología general que se utilizó, fue bajo un enfoque cualitativo. Pues se valoró por estadísticas...

Se utilizó el método de investigación documental, para la formación de los capítulos correspondientes al marco conceptual y referencial, tomando como recurso literatura pertinente en materia de ordenamiento territorial, así como en el marco normativo que rige en nuestro país a la política de ordenamiento territorial, entre el que se encuentran principalmente las leyes a nivel federal y estatal que rigen la gestión del territorio.

Para el tercer capítulo, donde se analiza el marco programático en torno al ordenamiento territorial en el municipio de Culiacán, se partió de un enfoque de análisis institucionalista, que alude a distinguir a través de un sistema de reglas e instituciones el entramado que hace funcionar un sistema, en este caso, el sistema de planeación y, por lo tanto, de Ordenamiento Territorial. Se tomó como referente la metodología propuesta por el Instituto Nacional de Ecología, en la obra <<"Indicadores para la caracterización y el ordenamiento del territorio">>; en dicho trabajo, se estudian tres subsistemas que conforman los indicadores para el ordenamiento territorial, éstos son: el subsistema natural, subsistema social y urbano regional, y el subsistema económico.

A partir de dicho análisis se obtiene un esquema que explica la complejidad multidimensional que gira en torno al OT, misma que se explica distinguiendo tres enfoques: Marco Teórico; Marco Normativo; y Marco Programático. El primero, se concibe como la conceptualización del ordenamiento territorial en la teoría, el segundo, la concepción e interpretación de los principales conceptos y criterios de ordenamiento territorial plasmados en la ley, y finalmente el tercero, analiza la



organización y programación que emanan dichas leyes, así como las instituciones encargadas de operarlas.

Por último, se presentan las Conclusiones Generales del trabajo, que recogen la problemática detectada en la planeación de la política del Ordenamiento Territorial en México y en específico en el municipio de Culiacán.

### **Contenido General**

En este trabajo se presentará un análisis en materia de Ordenamiento Territorial, que se desglosa en cuatro capítulos: El primer capítulo, corresponde al Marco Conceptual y Referencial donde se mencionan las experiencias del Ordenamiento Territorial a nivel internacional, citando los casos del continente europeo, así como también las experiencias en los países latinoamericanos; entre estos últimos se encuentra el caso mexicano, que, a su vez, se retoma para la formación del segundo capítulo.

En el segundo capítulo se atiende el Marco Normativo, ya que revisa la legislación existente a nivel federal, correspondiente a las políticas en materia de planeación del Ordenamiento Territorial y Ordenamiento Ecológico; de la misma forma se analiza el caso estatal de Sinaloa y local del Municipio de Culiacán.

En el tercer capítulo, se realiza un diagnóstico del marco programático que toma en cuenta la planeación y operación del OT en el municipio de Culiacán, esto con la intención de saber si existe un posible sesgo. Este capítulo se divide en dos secciones; la primera, expone el panorama actual del ordenamiento territorial en el municipio; y la segunda sección señala el marco programático, así como sus debilidades y fortalezas, con la finalidad de conocer la posible existencia de un sesgo económico-urbanístico.

Por último, en el cuarto capítulo de Conclusiones y recomendaciones se hace un recuento general de la problemática que presenta la planeación del OT y se explica la causa que produce el mencionado sesgo económico-urbanístico.





## **CAPÍTULO 1. CONCEPTOS Y REFERENCIAS ACERCA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

El objetivo del capítulo es analizar el concepto de Ordenamiento Territorial, así como las experiencias internacionales y nacionales, para formar una concepción propia que sustente al análisis del presente trabajo.

Los países que se han seleccionado en este análisis, han sido con la intención de mostrar las diferentes aproximaciones y soluciones que proponen referente al territorio y sus problemáticas ecológicas y socioeconómicas; pues se pretende tener una visión más amplia del fenómeno y las problemáticas, así como las soluciones que estos países han afrontado en el desarrollo del OT.

### **1.1 Marco Conceptual**

La mayoría de los gobiernos de distintos países miden su crecimiento a través del producto interno bruto o sus rentas; esto no quiere decir, que estos lugares tengan una buena calidad de vida; ya que el gobierno tiene el compromiso de ordenar el espacio donde nos desarrollamos, la forma en que este crece y sobre todo, debe ordenar las actividades que son el soporte del crecimiento; para este fin, se exponen algunos conceptos que ayudaran a entender que se entiende por Ordenación del territorio.

#### **1.1.1. Territorio**

Toda actividad realizada por el hombre repercute e impacta en el territorio, se entiende a este, como la porción de la superficie terrestre que pertenece a una delimitación política; aunque, existen muchas acepciones en torno a este concepto; pues por un lado, está el punto de vista físico, que atiende a la superficie terrestre; mientras que, desde el punto de vista ecológico, se entiende como sinónimo del medio natural; además un tercer punto de vista, que indica un sistema espacial, como conjunto interconectado por redes y flujos horizontales.



Para otros autores, el territorio es más que una porción de tierra localizada, es “un totalizador histórico y el resultado de relaciones complejas entre factores naturales, económicos, sociales, culturales y técnicos.” (Vinuesa, 2008) Esta concepción incluye y se complementa con las distintas perspectivas que se tiene del territorio. Más adelante será necesario ahondar en el concepto de espacio, pues es un concepto muy amplio que puede confundirse con el significado de territorio, por esto es necesario delimitarse, para comprender la función que ejerce dentro del concepto de Ordenamiento Territorial.

La organización del territorio se concibe como “una acción consciente y compleja de una colectividad para perfilar un modelo de utilización racional del territorio donde habita.” (Vinuesa, 2008, pág. 29) Este concepto nos lleva a un análisis más profundo sobre el territorio en función de la actividad humana, aquí es importante, definir los conceptos clave que dan sustento al OT. Estos dos conceptos son, por un lado, la concepción del territorio y, por otro lado, el significado de lo que llamamos espacio.

### **1.1.2 Espacio**

La Real Academia de Lengua Española, define al espacio como una “extensión que contiene toda la materia existente”; al añadir el adjetivo geográfico, se piensa como “el lugar donde se desenvuelven los grupos humanos en interrelación con el medio que les rodea, es así que, se le puede catalogar como una construcción social”. El espacio geográfico se compone de dos dimensiones; por un lado, de la localidad, es decir, sistema espacial y por otro, de la ecológica, sistema ecológico. (Vinuesa, 2008)

La relación entre espacio y territorio, se da al señalar que el territorio es una porción de superficie terrestre, en donde se encuentra inmerso un espacio, y en el que se manifiestan las acciones de la colectividad que lo habita y lo modela a su vez. Por lo tanto, se debe ser consciente de la estrecha relación existente entre un territorio y su historia, siendo necesario conocer cuáles han sido las respuestas que cada sociedad ha dado ante los desafíos de la naturaleza. Como dimensión ecológica,



se relaciona el problema medioambiental como una cuestión de relaciones y, por tanto, debería abordarse desde la ordenación del territorio y no sólo desde la planificación medioambiental del ordenamiento ecológico sectorial. (Vinuesa, 2008)

Para regular dicha organización, se deben establecer las normas consuetudinarias que dirijan los procesos de apropiación, uso y control del territorio. Un paisaje organizado es el reflejo de una acción meditada, concertada y continuada sobre el medio natural. Un grupo humano, al habitar un medio natural, lo organiza en función de un sistema económico, de una estructura social y, también, de las técnicas que dispone. (Vinuesa, 2008)

La organización del espacio, implica el acondicionamiento de un marco geográfico para responder a las necesidades de la comunidad local. A cada sociedad y a cada etapa de la evolución humana le corresponden formas de organización del espacio diferentes (Dolfus, 1982). La organización de un espacio depende de factores múltiples vinculados con el medio natural, las necesidades y las aspiraciones o deseos de las colectividades que lo ocupan, aspectos que deberían tenerse más presentes en el momento de poner en marcha proyectos conscientes de ordenación territorial.

Se subraya, la importancia de la participación de la ciudadanía en la construcción del espacio en el territorio donde habitan, evidenciándose por “la necesidad de la ordenación del territorio, que se deriva de la existencia de externalidades que manifiestan las limitaciones e insuficiencias de los mecanismos de mercado para alcanzar los objetivos de un desarrollo territorialmente equilibrado y socialmente justo. Resulta urgente crear una <<cultura de la ordenación del territorio>>, que impregne a la sociedad y normalice la planificación territorial como un proceso de mejora de la toma de decisiones y de la calidad de vida de la población.” (Vinuesa, 2008).



### 1.1.3 Región

La palabra región se origina en la expresión latina *regionem*, cuya raíz se encuentra en *régere*, que significa gobernar, regir, ejercitar el poder, es así que en su concepción primitiva el término región, tuvo una connotación política, es decir, una región era el espacio regido o gobernado por una autoridad. Este concepto inicial fue ampliándose en función del surgimiento y cambio de los paradigmas científicos.

El término región se utiliza para indicar el área geográfica de nacimiento (conciencia colectiva de pertenencia a un lugar), señala las áreas más frías o calientes de un país o continente, para referirse a una división administrativa o conjunto de unidades político-administrativas, se pueden indicar espacios con una historia y una cultura común que los grupos humanos identifican como suyo, denomina espacios estrechamente vinculados a un nodo, señala áreas donde se desarrollan procesos de planificación, para referirse a espacios que presentan una relativa uniformidad espacial en cuanto a sus componentes naturales, sociales, económicos, culturales o integración de estos, y también señala territorios organizados complejos, etc.

En este sentido, Gómez Orea plantea la siguiente clasificación paradigmática de regiones

#### A) Regiones Políticos-Administrativas

Existen regiones o sistemas territoriales de carácter administrativo como son: la nación, la región, las comunidades autónomas, el municipio, el cantón, como les llaman en algunas regiones de América, la provincia, comunidades rurales, como le llaman en otros sitios, todas estas son regiones o sistemas territoriales, de carácter administrativo.

#### B) Regiones Homogéneas o Formales

Se determinan por agrupación de unidades contiguas con características relativamente similares. Se define una región a partir de alguna o algunas de sus características o rasgos formales que tienden a darle uniformidad a ese espacio. Generalmente las regiones homogéneas, formales, uniformes o naturales se



sostienen en la síntesis o inventario de aspectos físicos (climatología, topografía, hidrografía, también pueden proponerse aspectos socioeconómicos o demográficos (densidad de población, distribución del ingreso, nivel de alfabetización, etc.).

### C) Regiones Funcionales

Existen otros tipos de sistemas territoriales o regiones que se llaman funcionales, son aquellas que no están basadas en la homogeneidad entre sus puntos, sino en las relaciones; es decir, las regiones funcionales pueden ser regiones polarizadas que se basan en las relaciones de influencia; Por ejemplo, la zona metropolitana de valle de México, tiene una región funcional muy amplia que está definida por las relaciones que se forman en un territorio como: producción de mercancías que llegan a estas zonas, llamadas telefónicas o de contactos por correos electrónicos entre otros, etc.

Hay otro tipo de regiones polarizadas, estas son las estructurales por un flujo, de estas las más famosas son las cuencas hidrográficas, lo que da coherencia a ese sistema territorial, es la cuenca hidrográfica, que es el flujo del agua, y gracias a este flujo hay una población, hasta puede haber un sistema de núcleos de población, y también hay una cifra estructural de transporte, etc.

### D) Regiones Estratégicas

Son aquellas que se identifican por un factor controlante clave, por ejemplo, la presencia de un recurso orientado al tema turístico. El caribe es una región estratégica que se delimita en términos del potencial turístico. Estas regiones o sistemas territoriales se identifican en función de un recurso, por ejemplo, los recursos petroleros y todos los problemas que engloba. En otro orden de ideas, podría decirse que los sistemas territoriales estratégicos son aquellos que se definen por la presencia de un recurso, un problema y en ocasiones también por sistemas que se definen por presencia de colectividades étnicas.



### 1.1.4 Ordenamiento Territorial

El Ordenamiento Territorial es por sí mismo un proceso de organización del territorio; es necesario comprender que este tiene una dimensión inherentemente política, pues relaciona a los seres humanos con su entorno e involucra decisiones y problemáticas que lo afectan.

A su vez, la ordenación del territorio es una técnica administrativa que puede apuntar al desarrollo equilibrado de un sistema territorial armónico, funcional y agradable. (Guzmán, 2006)

Ordenar quiere decir poner cada cosa en su sitio, por lo tanto, habrá que identificar las actividades humanas y decidir cómo deben ordenarse.

Para Gottman (1966), citado por (Vinuesa, 2008): “La ordenación de los territorios debe convertirse en una política tendiente a hacer más equilibrada la distribución de las poblaciones en los espacios habitados, de los recursos y de los niveles de vida”. Sobresale la necesidad de un marco institucional y jurídico conveniente para su correcta implementación.

Un ejemplo de este marco jurídico es la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en 1983 por la CEMAT en Torremolinos, que ya establece sus presupuestos, ya que define conceptos básicos y fija los objetivos para el OT. En lo referente al concepto señala: “La ordenación del territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad». Esta definición asigna a la ordenación del territorio un significado que, en sentido estricto, corresponde al término territorio. (Vinuesa, 2008, pág. 33)

Para otros autores como Hildenbrand, la ordenación del territorio, es una política pública que consiste en la planificación física de ámbitos supranacionales (áreas metropolitanas, comarcas, provincias, subregiones, etc.), en cuanto al desarrollo de los tres grandes sistemas territoriales (sistemas de ciudades, de articulación



territorial y de espacios libres) así como en lo que respecta a la ordenación básica de los usos del suelo; su finalidad es velar para que las actividades humanas con repercusión directa sobre los usos del suelo se implanten, y desarrollen en el territorio de forma coordinada, equilibrada y compatible entre sí, y concluye aclarando que la ordenación del territorio no es lo mismo que el urbanismo. (Hildenbrand, 1995, pág. 3).

Al considerarse el OT un fenómeno político, teórico y social, existen diferentes concepciones de la ordenación del territorio, que a continuación se describen y que van desde la planificación física hasta el desarrollo territorial, que en función del origen y de la práctica administrativa de diversos países han constituido, aunque con incidencia desigual, tres concepciones diferentes de la ordenación del territorio.

1ª La ordenación del territorio entendida como planificación física a escala regional o subregional.

Esta concepción tiene como cometido principal una finalidad coordinadora de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y del planeamiento urbanístico municipal. La preocupación central está en la estructuración territorial, donde desempeñan un importante papel los componentes infraestructurales y la asignación de usos del suelo; en este enfoque se considera el medio ambiente como un componente fundamental de la calidad de vida de las personas, se trata del enfoque mayoritario, aplicado en países como Alemania, Austria, Suiza, Holanda, España, Italia y Portugal.

2ª La ordenación del territorio, entendida como planificación económica y social. Este planteamiento incorpora las preocupaciones de las políticas de desarrollo regional y corrige los desequilibrios, constituye uno de sus principales objetivos. En esta concepción se sitúan el “aménagement du territoire de Francia” y el regional “planning” del Reino Unido.

3ª La ordenación del territorio ilustrada como desarrollo territorial: Esta concepción, en vías de consolidación, busca, además de una cierta superación de las dos



concepciones anteriores, una mayor aproximación entre el pensamiento territorial y el pensamiento del desarrollo local, incorporando nuevas dimensiones sociales y medio ambientales. Considera al medio ambiente, como recurso para el desarrollo, pensando en su capacidad para mejorar el nivel de vida y no sólo como un bien a conservar para el mantenimiento de la calidad de vida. (Vinuesa, 2008, pág. 35)

Estudiar las experiencias y conceptualizaciones sobre Ordenamiento Territorial en distintos lugares del mundo, permite entender la importancia de esta política como parte de un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano.

En la política de Ordenamiento Territorial (OT) confluyen políticas ambientales, de desarrollo regional, desarrollo social, desarrollo cultural, y que estas necesariamente están ligadas a un modelo de desarrollo económico dominante en cada país, se puede considerar que el OT “es una herramienta de planeación que permite identificar los problemas de uso de suelo y ocupación inadecuada que provocan desequilibrios en el territorio, para posteriormente promover el uso racional de los recursos económicos, sociales y naturales”. (Massiris, 2000).

El modelo económico dominante de la actualidad en muchos países, ha ocasionado la búsqueda de alternativas, desarrollar un nuevo modelo que tienda a la sustentabilidad; así que es importante analizar cómo se ha llevado a cabo la adopción del Ordenamiento Territorial en distintos países, como estrategia para armonizar las actividades humanas con el aprovechamiento de los recursos naturales, junto con la distribución social y regional equilibrada de los beneficios de tales actividades sobre el territorio.

El OT trata de identificar las problemáticas o conflictos que se presentan en el territorio, posteriormente interviene en el reordenamiento, tratando de evitar que este se siga llevando a cabo de manera espontánea, y dirigido únicamente por fuerzas de tipo económico; a través del OT se busca construir un diagnóstico que



permita inducir a la construcción de escenarios deseados desde el punto de vista ambiental, social y espacial (Massiris, 1991).

Estamos inmersos en una dinámica donde los territorios son transformados de manera rápida; por este motivo, las administraciones están obligadas a tener instrumentos adecuados que ayuden a anticipar los cambios en el entorno, y así, poder hacer frente a los retos que plantea la dinámica mundial.

El instrumento del OT facilitaría a las administraciones públicas municipales, la identificación de posibles conflictos entre las actividades económicas y ayudará a la construcción de un proyecto a partir de la determinación de directrices generales para promoverlo.

El espacio, pierde el carácter pasivo propio de la visión sectorial, para convertirse en la estructura de los objetivos, las políticas y las acciones públicas y privadas, tanto sectoriales como territoriales; es decir, se trata de articular los objetivos económicos, sociales, ambientales y administrativos con el territorio, racionalizar las actuaciones sobre éste y orientar provisoriamente su desarrollo y aprovechamiento sostenible, basado, especialmente, en estrategias de uso, ocupación, manejo del territorio y desarrollo territorial.

El ordenamiento de los territorios municipales se convierte en un complemento de las políticas de desarrollo económico, para tener un nuevo enfoque, que supere la visión sectorial y economista del desarrollo, para poder dar su paso a una visión integral, humanista y prospectiva, en la cual las políticas económicas incorporan los valores de sostenibilidad ambiental, equilibrio regional y bienestar social (Ortiz, 1993).

El Ordenamiento Territorial es un proceso y una estrategia de planificación de carácter técnico-político, a través del cual se pretende configurar en corto, mediano y largo plazo, una organización del uso y reocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la



población y los objetivos sectoriales de desarrollo (económico, social, cultural y ecológico). Se concreta en planes que expresan el modelo territorial a largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo. (Prieto & Salazar, 2004)

La planeación de la política del OT cuenta con un carácter multidimensional, debido a los diversos factores que inciden en un mismo territorio; así como la multiplicidad de leyes, planes y programas en sus diferentes niveles (federal, estatal y municipal) que hacen referencia al orden de un mismo territorio desde diferente ámbito.

En este trabajo, se enmarcan tres dimensiones de la planeación del OT: la primera hace referencia al marco teórico, la segunda al marco normativo y la tercera al marco programático; estas dimensiones se explicarán a detalle en el capítulo 3, específicamente en el apartado de “análisis del marco programático en torno al OT del municipio de Culiacán, para obtener una comprensión más completa del OT, se indicaran posteriormente experiencias de los países europeos, que son pioneros en la Planeación del Ordenamiento Territorial.



## **CAPITULO 2. SISTEMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Se pretenden analizar los distintos abordajes y formas de implementar el ordenamiento territorial, desde sus orígenes hasta la actualidad; a su vez, se busca identificar las tendencias en la forma de interpretar y aplicar políticas de OT en distintas regiones y países, puntualizando la efectividad de dichos mecanismos de implementación.

### **2.1. El Ordenamiento Territorial En Europa**

Los países europeos manejan sus políticas de OT dentro de un contexto tanto interno (nacional) como externo (internacional); a través de esta política es que define su papel en la organización y funcionamiento del espacio europeo y los escenarios de uso y ocupación de su territorio interno, a diversas escalas jerarquizadas.

En el contexto internacional, el OT europeo es guiado por la "Carta Europea de Ordenación del Territorio", suscrita por todos los países de la Comunidad Europea, como resultado de la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio.

La última carta de la cual se tiene referencia data de 1993. En ésta el Ordenamiento Territorial se define como "la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Disciplina científica, técnica administrativa y acción política, concebida como práctica interdisciplinaria y global para lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio". Este concepto se reproduce en todos los países europeos adaptado a las condiciones y objetivos específicos de sus políticas nacionales (Massiris, 2004, pág. 3).



Según señala el catedrático de la Universidad de Sevilla, Florencio Zoido Naranjo, La Carta Europea de Ordenamiento Territorial de 1983, es el primer texto internacional en el que se definió el concepto de ordenamiento territorial, los objetivos fundamentales que deben ser perseguidos por la Política de Ordenación del Territorio (Massiris, 2004).

Dichos objetivos son los siguientes:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las Regiones,
- La mejora de la calidad de vida,
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente,
- La utilización racional del territorio.

Estos objetivos están implícitos en la mayoría de las leyes de ordenación territorial nacionales en Europa, así como en los planes territoriales del ámbito regional y subregional.

Las leyes y planes añaden con frecuencia también otros objetivos, menos genéricos y más concretos; los planes buscan, diagnosticar y evaluar cada territorio, para posteriormente poder aprovechar sus potencialidades de desarrollo, por ejemplo; articular e integrar el territorio, tanto interna como externamente, establecer la localización de los equipamientos y servicios de ámbitos o carácter supranacional, distribuir de manera equilibrada en el territorio actividades, los usos de suelo, mejorar las instalaciones de las actividades productivas, prevenir los riesgos catastróficos de origen natural, proteger la naturaleza, mejorar el sistema urbano, y el patrimonio histórico cultural (Massiris, 2004).

La presencia de cada uno de estos objetivos y su peso relativo en la política de ordenación del territorio varía entre los diferentes países en función de diversos factores.

Para cumplir con estos objetivos es importante generar información de calidad, los países europeos optaron por replantear cómo debían de ser los flujos de



información, para respaldar el ejercicio de las funciones públicas, esta reformulación reveló la necesidad de establecer una infraestructura adecuada para la obtención de datos y el suministro de la información (Massiris, 2004).

Esto significa que la administración pública en los países europeos, buscó desempeñar la función que le competía, en materia de información de manera organizada; las administraciones locales como las supranacionales entendieron la necesidad de información de calidad que sirviera de respaldo a las decisiones, en estos países europeos se buscó eliminar los problemas y barreras para capitalizar los beneficios de un mejor sistema de información, algo que en muchos casos no es posible sin atención y decisión política.

Del (OT) en Europa, es importante mencionar los principios fundamentales del funcionamiento de la Unión Europea (EU); Primero existe una agrupación política económica, es una institución que fundamenta sus acciones en dos grandes principios; sus acciones son complementarias, es decir, los apoyos de EU son complementarios a las acciones locales y en segundo lugar hay recursos (Fondos Estructurantes y compensatorios), que son aportaciones de los Estados y básicamente son un mecanismo para nivelar el desarrollo de un país o región más atrasada respecto al promedio europeo.

Gran parte del crecimiento económico es resultado de esta visión territorial del desarrollo europeo, pero con una subsidiaridad y complementariedad, de recursos destinados a infraestructura productiva (Massiris, 2004). Los fondos estructurantes en la Unión Europea, cuentan con un marco programático y de acuerdo a este decide qué lugar se invertirá y qué tipo de infraestructura o proyecto se apoyará; promueve acciones de empleo, emplea una estrategia de desarrollo sostenible, política de investigación y desarrollo, política de transporte, etc.

Con la creación de instituciones multinacionales como la Unión Europea se ha logrado construir un marco de planeación, de acción y de inversión, que con el paso del tiempo se ha convertido en un detonador en Europa del crecimiento de las



regiones y de las ciudades. Por este motivo, surgen ciertos cuestionamientos; qué tan efectiva es, para los diferentes países que la conforma y cómo lo logran.

La unión europea tiene dos grandes fortalezas: un acuerdo político, en donde existe un consenso de los estados nación y a la par de este acuerdo institucional y político existen recursos que son importantes en cualquier política de desarrollo económico, social. Lo cuales son distribuidos entre los miembros en función de una serie de criterios que han ido variando con el paso del tiempo en función del grado de desarrollo que van alcanzando los países (Massiris, 2004).

Se comprende, que organizar y ponerse de acuerdo 28 países bajo un mismo modelo y referente a una diversidad de temas tiende a resultar difícil; desde los problemas más sencillos hasta los más complejos, forman parte de esta discusión y desacuerdo, sin embargo, a pesar de todas estas diferencias, las naciones europeas tienen algo en común; han implementado políticas territoriales y también sistemas de ordenamiento territorial. (Hildenbrand, 1995)

### **2.1.1. Sistema de Ordenamiento Territorial Alemán**

La administración del territorio de la República Federal de Alemania (RFA), se organiza a partir de cuatro niveles: El nivel nacional (federal), nivel estatal (Länder) integrado por 16 estados, que se dividen en regiones (de carácter administrativo y de planificación), existiendo en la actualidad 50. Las regiones se subdividen en distritos (existen 543) y municipios, de estos últimos existen actualmente unos 16.175, distribuidos en 357.046 Km<sup>2</sup>. En total, Alemania posee una población de aproximadamente 82 millones de habitantes para una densidad de 230 Hab/km<sup>2</sup>.

Al relacionar la superficie total del país con el número de municipios proporciona un dato de 22 km<sup>2</sup>/Mun. Y, al relacionar la población total con el número de municipios arroja una densidad de 5.000 Hab. /Mun. La ciudad más poblada es Berlín con 3.500.000 habitantes, seguida por Hamburgo con 1.700.000, Munich, 1.300.000 y



Bonn, 300.000. Los datos anteriores permiten concluir que en los países europeos: la alta densidad de población está asociado con la gran urbanización del campo.

Sus municipios son pequeños territorios con un número de población que facilita su administración y manejo con una alta participación de la población. Mientras menor es el espacio de los municipios, mayor es el grado de pertenencia de la población y mayores las posibilidades de administración eficaz, siempre y cuando sean entidades con recursos financieros suficientes, como ocurre en Alemania. (Massiris, 2004).

Como menciona (Hildenbrand, 1995), una de las características destacables de la política alemana de Ordenamiento Territorial es su descentralización. Las regiones representan un papel protagónico, no existen planes nacionales, sino programas mediante los cuales el estado nacional y los estados federales orientan los planes regionales, provinciales y municipales; el Ordenamiento Territorial se entiende en el sentido de planificación física espacial con un fuerte énfasis ambiental (Hildenbrand, 1995).

La formulación y ejecución de estos planes se sustenta en un marco normativo sistemático y completo, con un cubrimiento total del país, a partir de planes y programas de nivel regional, subregional y amplia participación social en el proceso ordenador. Además de la estrecha coordinación entre las políticas ambientales y el OT que se manifiesta en la integración de ambas políticas en un único ministerio, el fuerte peso de los temas ambientales en los contenidos de los planes territoriales, regionales y subregionales y la exigencia de Evaluación de Impacto Territorial (EIT), como un primer nivel de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de las obras y proyectos de inversión que se realicen.

En el nivel federal, la organización administrativa del OT parte de dos organismos de tipo político: la "Comisión Delegada de Gobierno para la Ordenación del Territorio" y la "Comisión de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo" del parlamento y un organismo ejecutor: el "Ministerio Federal de Ordenación del



Territorio, Construcción y Urbanismo" encargado de la coordinación y evaluación de las actuaciones de los ministerios sectoriales federales y estatales frente a las regiones y la representación de la posición alemana en el ordenamiento europeo (Hildenbrand, 1995).

Para la coordinación intersectorial el ministerio se apoya en la "Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio", la cual tiene asiento en la "Comisión Interministerial de Política Económica Regional". La coordinación vertical entre la federación y los estados es realizada por la "Conferencia de Ministros Estatales Responsables de la Ordenación del Territorio" integrada por el Ministro Federal de OT y sus 16 colegas de los estados (Hildenbrand, 1995).

Existen, varios organismos con funciones de asesoramiento científico al Ministerio: se destacan la "Agencia Federal de Ordenación del Territorio", el "Consejo Asesor de Ordenación del Territorio", la "Academia para la Investigación y Planificación Territorial de Hannover" y el "Instituto Central de Planificación Territorial" de la Universidad de Münster. En este sentido, existe en Alemania un vínculo entre las decisiones políticas relativas al OT y la producción académica y científica. Es decir, la política de OT tiene un sentido técnico-político (Hildenbrand, 1995).

Según (Hildenbrand, 1995) en el nivel estatal no existe uniformidad, en el sistema de gestión del ordenamiento territorial y su relación con la política ambiental. predomina la visión de que entre la política de OT y la de medio ambiente existen elementos comunes como el carácter plurisectorial de ambas políticas, su enfoque sistémico o integral, de largo plazo y la preservación de los recursos naturales; lo que ha llevado que en 9 de los 16 estados ambas políticas sean manejadas por un mismo ministerio.

En otros el OT se adscribe a ministerios como los de economía, interior o ministerios específicos de Ordenamiento territorial integrado con urbanismo y vivienda. Cada estado elabora programas de OT, generalmente a 10 años, a través de los cuales se concretan las directrices nacionales y establecen directrices para las regiones.



El nivel regional es el más importante del sistema alemán de OT. Allí confluyen y se confrontan las políticas nacionales, estatales y municipales. Cada región posee un "Consejo Regional de OT" en donde tienen representación sus distritos y municipios. Algunos estados por ser muy pequeños no poseen nivel regional. En éstos los niveles estatal y regional coinciden, son los casos de Berlín, Bremen, Hamburgo y Saarland (Hildenbrand, 1995).

En el nivel subregional, se destacan las comunidades de planificación territorial que existen en seis estados, las cuales elaboran y ejecutan, de manera autónoma, planes subregionales de OT, que integran municipios próximos con problemas comunes.

En otros estados, son las autoridades de planificación territorial estatal las que elaboran los planes subregionales, con participación de los entes locales (Hildenbrand, 1995). Las subregiones se delimitan a partir de criterios de funcionalidad espacial, expresada en relaciones funcionales y económicas equilibradas, las cuales, por lo general, coinciden con las regiones funcionales de las ciudades de nivel subregional. Dentro de este nivel existen, también, las áreas metropolitanas creadas para manejar conjuntamente las exigencias de transporte y servicios que plantean las grandes aglomeraciones urbanas (conurbaciones).

Finalmente, el nivel local (municipal), se encarga la gestión ordenadora que cuenta con una oficina de planeación que puede ser pública o privada y un consejo municipal. Referente a los instrumentos de gestión, señala (Hildenbrand, 1995) que los instrumentos fundamentales del ordenamiento territorial de Alemania son diseñados por los Länder (Estados). La federación tiene un papel adjetivo.

En el nivel federal, el Ministerio de OT elabora el "Programa Federal de Ordenación Territorial" con el apoyo de los Länder y aprobado por la Conferencia de Ministros responsables del OT. La Federación debe presentar, de manera recurrente, al parlamento federal un Informe Federal de Ordenación Territorial, referido al estado



del OT, las tendencias de desarrollo territorial y los proyectos con gran incidencia territorial (Hildenbrand, 1995).

El nivel regional, posee los instrumentos más importantes del ordenamiento territorial alemán: los planes o Programas Territoriales Regionales (PTR) de los Länder y los Planes Territoriales Subregionales (PTS), cuyas decisiones son de carácter vinculante para todas las entidades públicas (Hildenbrand, 1995).

Los planes regionales de OT son elaborados, para una vigencia de 5 años, por el Comité de Planificación Regional, integrado por distintas asociaciones comunales, gremios económicos y sociales. En el proceso de elaboración tienen participación los distritos, municipios y entidades de interés público, de modo que el plan refleje las necesidades de estas entidades.

La aprobación del plan la realiza en primera instancia el Consejo de Planificación Regional del que hacen parte todos los municipios y distritos y en segunda instancia por el Ministerio Estatal de OT, quien verifica si se ajusta a las directrices dada por el Länder respectivo (Hildenbrand, 1995).

### **2.1.2. Sistema de Ordenamiento Territorial Francés**

Francia es un Estado unitario de carácter parlamentarista con descentralización administrativa en el ámbito regional. El territorio francés tiene una extensión de 543.965 Km<sup>2</sup>, sin embargo, está ocupado por 58,600.000 habitantes. La densidad total de población es de 108 Hab/km<sup>2</sup>. Su organización administrativa se estructura a partir de cuatro niveles territoriales: Nación, regiones (22), departamentos (96) y municipios (36,551). La extensión promedio de sus municipios es de 15 km<sup>2</sup>, ocupados por una población promedio de 1.600 habitantes (Massiris, 2004).

Con base en la descripción que se realiza en el texto “Política de Ordenación del Territorio en Europa” de Andreas Hildenbrand (Hildenbrand, 1995, pág. 168), destacan como características sobresalientes de la política de Ordenamiento Territorial Francés, las siguientes:



- El OT se entiende como estrategia para el desarrollo económico, social y territorial integral, centrada en el desarrollo económico y en la planificación de infraestructuras y equipamientos.
- Predominio de la posición fuerte del Estado central en la planificación económica, el OT y el urbanismo.
- Gran atención en el OT a los cambios y tendencias de desarrollo económico, tecnológico y social de Europa. Poco protagonismo de los temas ambientales en los planes. Amplia organización institucional.
- Diferencia clara entre la planificación espacial y la planificación sectorial.
- La planeación territorial en Francia empezó después de la segunda guerra mundial. La primera fase fue en la década de 1950 a 1960, donde se dieron las primeras herramientas en materia de ordenamiento territorial, como la creación de la Dirección de Ordenamiento del territorio, la primera ayuda al desarrollo regional y el primer Comité interministerial de ordenamiento del territorio. Durante el año de 1963 se creó la delegación interministerial para el nuevo equilibrio del territorio francés, agregando la selección de ocho metrópolis de equilibrio y la política de ciudades nuevas (Hildenbrand, 1995, pág. 165).

El caso francés es un ejemplo ilustrativo ya que se caracteriza por ser un país que lleva al menos sesenta años intentando llevar a cabo una política de ordenación del territorio. Fue un país prácticamente devastado por la guerra y por tanto se somete a una serie de arreglos institucionales por los cuales se ve apoyado junto con otras naciones europeas por los fondos de reconstrucción del Banco Mundial.

En cuanto a la cuestión de proteger el país francés en 1974 creó políticas específicas para territorio y zonas frágiles como los planes de desarrollo rural, la política de ciudades medianas y el conservatorio del litoral. Y para el año de 1982 fortalece su marco jurídico al crear leyes que buscan la descentralización como los



planes nacionales estratégicos hacia cinco años, la ley Montaña y la movilización importante de las energías locales.

En los años de 1985 se creó un apoyo europeo con fondos financieros, grandes planes directores de infraestructura como las autopistas, universidades e investigaciones y una política importante de descentralización.

De 1993 a 1995 se levantaron consultas ciudadanas nacionales sobre la política de ordenamiento del territorio y se realizaron muchos debates del tema, por consecuencia se generó la ley de orientación para el ordenamiento y desarrollo del territorio (Hildenbrand, 1995).

El ordenamiento territorial en Francia se empezó a perfilar como una concepción de la política económica, de la política social, de la política militar, dirigida a proteger el país, pero orientada a lograr un crecimiento con mayor distribución regional de los beneficios (Hildenbrand, 1995). Es importante no perder de vista que en este país se observa una política de reconstrucción, de un país con una economía en el que se fijan objetivos de competitividad que en este momento son compatibles y aceptados en la sociedad con el principio de solidaridad en el sentido de que todos los empresarios, trabajadores y las regiones deben de contribuir para la reconstrucción del país.

Se crean las primeras instituciones en 1949 como es la Dirección del Ordenamiento de la Tierra y del Urbanismo y se crea un fondo nacional para financiar las nuevas zonas industriales que intentan promover el despegue económico que iniciara justamente a finales de los años 40 y principios de los 50 y terminara en 1973 con la crisis petrolera, ha este periodo se le conocerá como los treinta gloriosos años del crecimiento europeo (Hildenbrand, 1995).

Tal como lo describe Hildenbrand (1995), en 1949, en el nivel nacional, se creó la "Dirección General de Ordenación del Territorio" y en 1950 se presentó el primer Plan Nacional de Ordenamiento Territorial. Los años sesenta fueron la época dorada del OT francés. En esta década se creó el "Comité Interministerial de



Ordenación del Territorio" CIAT y en 1963 la "Delegación para el Manejo del Territorio y la Acción Regional" DATAR que hoy son las instituciones más importantes (Hildenbrand, 1995).

La DATAR depende directamente del Primer Ministro. Cuenta con considerables recursos financieros propios, provenientes del Fondo Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio y del Fondo Interministerial de Ordenación Rural. Para la preparación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social existe una Comisión Nacional de Planificación de la cual hace parte el jefe de la DATAR. El Comité Interministerial para la Política Regional y la Ordenación del Territorio CIAT es el órgano de coordinación horizontal entre los diferentes ministerios sectoriales cuyas acciones inciden sobre el OT. Constituye un valioso apoyo para la DATAR (Hildenbrand, 1995).

En el nivel regional, las regiones tienen la competencia para promover el desarrollo económico, social, sanitario, cultural, científico y la ordenación del territorio orientado a asegurar la preservación de su identidad dentro del respeto de la integridad, la autonomía y atribuciones de los departamentos y municipios. Las regiones participan en la elaboración e implementación del plan nacional de desarrollo y formulan y ejecutan sus propios planes de desarrollo y de OT. En tal sentido, elaboran el "Plan Regional de Desarrollo Económico y Social", el "Esquema Regional de Ordenación y Desarrollo del Territorio" y los planes y "Esquemas Regionales para Políticas Sectoriales" con incidencia territorial. Poseen una "Conferencia Regional de Ordenación y Desarrollo Territorial" que examina la puesta en práctica del Esquema Regional de Ordenación y Desarrollo Territorial.

En el nivel subregional, los departamentos no formulan planes. Sus competencias en materia de OT se limitan al medio rural, a partir de planes sectoriales con incidencia territorial, especialmente relacionados con el equipamiento rural, el transporte intermunicipal y la protección, gestión y apertura al público de espacios naturales sensibles. Además del Departamento, el nivel subregional incluye las mancomunidades o agrupaciones voluntarias de municipios, las áreas



metropolitanas, distritos y comunidades urbanas, los cuales elaboran "Programas Intermunicipales de Desarrollo y Ordenación del Territorio" y "Esquemas Directores de OT".

En el nivel local, las leyes de descentralización de los años ochenta transfirieron a los municipios competencias en materia de infraestructura local, urbanismo y conservación ambiental, concesión de licencias de construcción, guardando armonía con la planificación sectorial. Dentro de este contexto, los municipios elaboran "Planes de Ocupación del Suelo" (POS), los cuales definen las reglas y prescripciones para los usos específicos del suelo y las características urbanísticas correspondientes a las distintas zonas urbanas. El horizonte temporal de los POS es de 10 a 12 años (Hildenbrand, 1995).



Tabla 1 Principios de Ordenamiento Territorial en Francia.

PRINCIPIOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE FRANCIA				
FRANCIA	1945- 1953	1954-1955	1960-1975	1976-2000
	En este periodo la Ordenación del Territorio es Considerada una política en construcción con un enfoque de Competitividad.	Se integra un segundo Plan de OT (1954-1957) donde se sigue trabajando la noción de Ordenación del Territorio.	En esta etapa se inicia un proceso de regionalización.	1999 ley de Ordenación y Desarrollo Sostenible del Territorio
	La competitividad es fundamentalmente promovida por los Empresarios.	Sigue siendo prioritario en Francia promover el crecimiento económico.	1960 creación del CIAT: Comité intersectorial para el Ordenamiento Territorial.	1999 Ley de Ordenación y Desarrollo Sostenible del Territorio
	En 1949 se crea la DAFU, Dirección de Ordenamiento de la Tierra y Urbanismo.	En esta etapa se trata de tener un mejor control sobre el otorgamiento de los usos de suelo en París por medio de autorizaciones para la instalación de empresas.	1963 creación de la DATAR: Delegación de Ordenamiento del Territorio y Acción Regional.	2000 Ley de solidaridad y Renovación Urbana
	En 1950, creación del Fondo Nacional de Ordenamiento del territorio que participa en el financiamiento de nuevas zonas industriales.	Se inicia con la visión de llevar a cabo un desarrollo regional.		
		Se establece Fondo de Desarrollo Económico y Social FDES.		

Fuente: Elaboración propia

### 2.1.3. Sistema de Ordenamiento Territorial Español

España posee una extensión de 504.750 km<sup>2</sup>, habitado por 40,000.000 de personas para una densidad total aproximada de 79 Hab. /km<sup>2</sup>. Su organización político administrativa se estructura a partir de 17 regiones o comunidades autónomas, 50 provincias y 8.077 municipios, éstos últimos tienen en promedio 62 km<sup>2</sup> y 5.000 habitantes (Massiris, 2004).

La gestión del ordenamiento territorial en España se realiza a partir de cuatro niveles territoriales: nacional, regional, subregional y local. El origen de la política de Ordenamiento Territorial se remonta a 1956 con la Ley del Suelo, la cual fue reformada en 1975 y 1990. Esta Ley prevé un marco normativo general para el



territorio y una estructura jerárquica de planes que va desde el Plan nacional, planes directores territoriales de coordinación, planes generales municipales y planes especiales, entre los más destacados (Massiris, 2004, págs. 19-20)

En el nivel nacional la base legal actual del sistema de OT, la constituye la " Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, la cual reúne toda la normatividad anterior sobre planificación urbana y los instrumentos propuestos por las diferentes regiones" (Massiris, 2004) . Esta Ley autoriza la elaboración de un Plan Nacional orientador de los planes regionales, el cual nunca se ha hecho ni está en proyecto realizarlo.

El ordenamiento territorial español está descentralizado en el nivel regional, como efecto de la Constitución de 1978, que transfirió las competencias de OT a las distintas instancias regionales. En consecuencia, las regiones establecen sus propias leyes sobre ordenación del territorio, planificación y urbanización, sin detrimento de las competencias de la nación (Massiris, 2004). Esta situación hace difícil hablar de un sistema nacional de OT, ya que en los actuales sistemas regionales se encuentra mucha variabilidad en cuanto a objetivos, instituciones e instrumentos, como reflejo de variabilidad territorial y de los distintos niveles de desarrollo de la planificación.

Generalmente los planes regionales definen medidas de protección del medio ambiente, determinan las infraestructuras, establecen mecanismos de integración de las políticas sectoriales (transporte, carreteras, abastecimiento de agua) y los planes locales de ordenamiento y desarrollo. En el nivel subregional, las provincias representan un papel subsidiario en el ordenamiento territorial.

En el nivel local, los municipios tienen la competencia de la planificación de los usos del suelo, en cuanto a su ocupación y uso, así como la reglamentación de la construcción. El proceso de elaboración de un plan municipal puede tardar entre 1 y 3 años, generalmente se formulan para ser revisados cada cuatro años. Tienen fuerza de Ley y son de obligatorio cumplimiento (Massiris, 2004).



#### **2.1.4. Sistema de Ordenamiento Territorial Italiano**

El caso italiano también forma parte del modelo europeo que durante varias décadas ha dedicado tiempo y esfuerzo para sobrellevar de la mejor manera este componente.

Italia es un Estado unitario parlamentarista, descentralizado al nivel regional. Su superficie es de 301.285 Km<sup>2</sup>. Está ocupado por 57, 510.000 personas, para una densidad total de 190 hab. /km<sup>2</sup>. Su organización político-administrativa se estructura a partir de 20 regiones cada una de ellas dividida en provincias de las cuales existen 95, las provincias se dividen en municipios de los cuales existen 8.100. Los municipios italianos mantienen la característica ya destacada en Alemania, son municipios pequeños, su tamaño promedio es de 37 km<sup>2</sup> y su población promedio es de 7.000 habitantes, lo cual constituye una fortaleza para el carácter participativo de la planificación territorial. Las ciudades más pobladas son Roma con 2,600.000 habitantes, Milán con 1,300.000 y Nápoles con 1,000.000.

El Ordenamiento Territorial en Italia tiene sus antecedentes en la Ley Urbanística de 1942, la cual introdujo los "Planes Territoriales de Coordinación" (PTC) para regiones y asociaciones de municipios. En la década de los años sesenta se elaboró un modelo prospectivo para el desarrollo territorial de Italia, aplicando los conceptos alemanes de lugares centrales, sistema de ciudades y región funcional. Entre 1967 y 1968 se realizaron "Esquemas de Desarrollo Económico y Ordenamiento Territorial" en el ámbito regional (Massiris, 2004).

Al igual que lo observado en Alemania, la política italiana de OT presenta un alto grado de descentralización. No existe un Plan Nacional y las regiones tienen la responsabilidad principal del OT, se comprende en función de planificación física espacial con fuerte contenido ambiental y estrecho vínculo con los planes de desarrollo económico, que constituyen marcos de referencia para los planes de OT. Dos limitaciones que se observan en la política italiana de OT son la subordinación de los planes territoriales y urbanísticos a los planes sectoriales y la centralización



de las inversiones en el nivel nacional, esto genera dificultades para que las entidades territoriales puedan cumplir las funciones de ordenamiento que les son asignadas. La formulación y aprobación de los planes es altamente participativa (Hildenbrand, 1995).

Por su carácter descentralizado, las competencias de la Nación en el Ordenamiento Territorial son escasas. Se limitan a la coordinación, grandes infraestructuras, obras públicas de interés nacional y la política de bienes culturales y medio ambiente. Pues cuenta con dos entidades claves: el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Bienes Culturales y Ambientales (Hildenbrand, 1995).

Como consecuencia del carácter descentralizado de la política de Ordenamiento Territorial, la Nación no elabora planes nacionales, pero tiene en la Ley 1150 de 1942 la norma estatal fundamental, reguladora de la gestión que realizan las regiones, provincias y municipios. Dentro de este contexto, las regiones han establecido sus propias leyes de OT, con base en las cuales formulan los planes territoriales regionales (PTR), los que sirven de referencia para los Planes Territoriales Provinciales (PTP), que, además, constituyen un marco orientador de los Planes Urbanísticos que realizan los municipios (Hildenbrand, 1995).

Como lo describe Hildenbrand (1995) en el nivel regional, el principal instrumento de gestión lo constituyen los Planes Territoriales Regionales (PTR) aprobados, por lo general, mediante leyes regionales. Los PTR's son vinculantes para los niveles inferiores y para las acciones sectoriales de incidencia territorial y deben ser armónicos con los "Programas de Desarrollo Económico y Social Regional". Para su formulación y aprobación se han establecido procedimientos de participación pública (ciudadanos, organismos públicos y privados), en plazos que oscilan entre 60 y 90 días.

Los PTR's habitualmente realizan acciones relacionadas con el sistema de ciudades, el sistema relacional (transportes, desplazamientos), zonificaciones para la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, incluyendo los bienes



histórico-culturales, así como zonificaciones para la prevención de riesgos naturales y las localizaciones relativas al sistema de servicios, equipamientos, infraestructura y obras públicas. Los PTR's realizan, también, previsiones para determinadas áreas de nivel subregional: áreas programa, áreas problemas, entre otras (Hildenbrand, 1995).

En el nivel subregional actúan las entidades territoriales provinciales y algunas entidades administrativas como las comunidades de montaña, los comprensorios (distritos o consorcios) y las áreas metropolitanas. El instrumento fundamental en este nivel es "Plan Territorial de Coordinación de la Provincia" -PTCP- el cual debe ser aprobado por la región respectiva, previa comprobación de que se ajustan a los objetivos del PTR. Se realizan también los "Planes de las Comunidades de Montaña", los "Planes Reguladores Generales Intercomunales" y los "Planes Territoriales Comprensoriales" (Hildenbrand, 1995).

En el nivel local, los municipios son competentes para la elaboración, aprobación inicial y revisión del "Plan Regulador General" (PRG), correspondiendo la aprobación definitiva al gobierno regional. Subordinado al PRG están los "planes urbanísticos Municipales" y "planes reguladores particularizados" (Hildenbrand, 1995).



Tabla 2.Principios de Funcionamiento de OT en la Unión Europea

PRINCIPIOS DE FUNCIONAMIENTO DE OT EN EUROPA			
	PRINCIPIOS	ORIENTACIONES	FONDOS
UNIÓN EUROPEA	La Unión Europea se ha construido progresivamente, a la par de los demás países europeos.	El esquema de desarrollo del espacio es impulsado por varios países, a través de un comité de desarrollo espacial.  Los objetivos que se buscan están relacionados con la competitividad, cohesión económica, social, preservación de las bases naturales de la vida y el patrimonio cultural.	Fondo Social Europeo (FSE), 1960.  Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), 1976.  Fondo Europeo de Orientación y garantía Agrícola.
	La unión europea funciona con dos principios:  1.- Complementariedad: Los apoyos de la UE son complementarios a las acciones locales.  2.- Subsidiaridad: las políticas de OT siguen siendo del ámbito de los países.	-Reducción en las disparidades regionales del empleo (explotación del potencial local).  -Establecimiento de una estrategia de desarrollo sostenible para la UE.  -Desarrollo de una estrategia de investigación y desarrollo.  -Sociedades de la información.  -Política Empresarial (PYMES + Clusters).	El objetivo 1 se dirige a fomentar el desarrollo de las regiones menos desarrolladas (aquéllas cuyo PIB per cápita sea inferior al 75% de la media comunitaria). A ello contribuyen el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el FSE (Fondo Social Europeo), la Sección Orientación del FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola) y el IFOP (Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca).
	La Unión Europea a través de los Fondos Estructurales persigue el objetivo básico de lograr la cohesión económica y social y en particular contribuir a un desarrollo económico sostenible, desarrollar el empleo y los recursos humanos, promover la igualdad entre hombres y mujeres y proteger y mejorar el medio ambiente.	-Red Transeuropea de energía de energía (apertura de gas y electricidad).  -Promover una política de transporte intermodal en los grandes ejes.  -Cooperación entre los sectores político y privado.	El objetivo 2 tiene como finalidad apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales, ya sean áreas industriales, dependientes del sector servicios, rurales en declive, urbanas en situación difícil, dependientes de la pesca y en situación de crisis. A este objetivo contribuyen el FEDER, el FSE y la Sección Garantía del FEOGA.
			El objetivo 3 se dirige a la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo con el apoyo único del FSE.

Fuente: Elaboración propia



## 2.2. Ordenamiento Territorial en América Latina

Hacia finales de la década de 1970 eran evidentes en los países latinoamericanos fuertes desequilibrios socio-espaciales y ambientales ligados al proceso de industrialización y de explotación intensiva de recursos naturales y al acelerado crecimiento demográfico procedente del modelo económico de sustitución de importaciones. Tales desequilibrios se expresaron en el deterioro significativo de los recursos naturales, concentración de población y de actividades productivas en un número reducido de ciudades, que crecían de manera desordenada; la existencia de regiones deprimidas desatendidas por la acción del estado y graves problemas de disparidades en el desarrollo regional. Como respuesta se implementaron políticas y planes económico-regionales, urbano-regionales, urbanísticos y ambientales, todos incidiendo sobre el territorio desde una óptica sectorial, sin dar respuestas a los cada vez más acuciantes problemas territoriales (Massiris, 2008).

Desde la década de 1970 se iniciaron los planes de regulación del uso del suelo urbano en países como Colombia, Costa Rica, Cuba, Argentina y Brasil, sin embargo, es hasta 1983 cuando el ordenamiento territorial inicia firme en América Latina, al expedirse, en Venezuela, la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (Massiris, 2008).

Hacia la década de 1990, la mayoría de los países latinoamericanos se encontraban involucrados en acciones de ordenamiento territorial, elaborando planes, generando los marcos jurídicos y de organizaciones institucionales, discutiendo estrategias, etc.

Hacia el año 2002 las políticas Latinoamericanas de Ordenamiento Territorial (OT) se encontraban en un estado incipiente. Varios indicadores así lo expresaban: Ausencia de política nacional sobre la materia, cubrimiento incompleto de los distintos ámbitos territoriales con planes de OT, ausencia de leyes específicas reguladoras de las acciones de ordenamiento, débil organización institucional para



la gestión del OT, visión prospectiva y participación social limitadas (Massiris, 2008).

Además de la ausencia de unidad de criterios en la concepción y alcances de la política de OT. En la mayoría de los casos se trataba de una mutación de aproximaciones sectoriales de carácter urbanístico, económico-regional o ambiental, que se intentaban articular, guiados por principios de desarrollo sostenible y/o de protección de los recursos naturales y de recuperación y control de condiciones ambientales adversas.

Prevalecía en las políticas mencionadas, la concepción del OT como una práctica planificada, complementaria de la planificación sectorial. No obstante, en su instrumentación, no existía claridad sobre los mecanismos de articulación necesarios para armonizar las acciones sectoriales y territoriales, ni sobre sus diferencias y complementariedades, lo que llevaba a que a menudo se confundiera con la planificación ambiental, el urbanismo, la organización político-territorial y/o la descentralización político-administrativa o mezclas eclécticas de las mismas (Massiris, 2008).

En Latinoamérica, el ordenamiento territorial es una experiencia reciente, son muy pocos los países en donde estos procesos ya están consolidados. El primero, del que se tienen referencia, en aprobar su Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial fue Venezuela, en 1983 (Massiris, 2004, págs. 20-24).

Como lo señala Massiris (2004), la visión global del Ordenamiento Territorial latinoamericano se intentó construir en 1989, como resultado del interés de la región por definir una posición global sobre el problema del medio ambiente y el desarrollo, para presentarla en la Conferencia de Río realizada en 1992. Dentro de este contexto, con el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se conformó una Comisión encargada de elaborar dicha posición, conformada por representantes de Costa Rica, México, Ecuador, Colombia, Guatemala, Brasil, Venezuela, Perú, Guyana y



Argentina. El documento final de este trabajo se conoció en 1990 bajo el título de "Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente", en el cual se hace un diagnóstico de la realidad latinoamericana y se proponen las bases para la construcción de la estrategia de desarrollo sustentable de los países latinoamericanos. Estas bases la constituyen 7 grandes líneas maestras:

- 1) La erradicación de la pobreza.
- 2) El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- 3) el ordenamiento del territorio.
- 4) El desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural.
- 5) Una nueva estrategia económica y social.
- 6) La organización y movilización social
- 7) La reforma del Estado.

El Ordenamiento Territorial se plantea como una estrategia para lograr el desarrollo sostenible, basada en la "distribución geográfica de la población y sus actividades de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico-biótico, todo ello en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores" (Massiris, 2004). Como finalidades del Ordenamiento Territorial, se establecen las siguientes medidas prioritarias:

- Inducir la mejor ubicación de las actividades económicas y sociales con relación al aprovechamiento racional de los recursos naturales.
- Controlar las actividades contaminantes.
- Descentralizar y desconcentrar la economía en la búsqueda de un desarrollo regional más armónico.



- Delimitar los fines y usos de la tierra, de acuerdo con su vocación ecológica y la demanda que exista sobre ella.
- Señalar espacios sujetos a régimen especial de protección, conservación o manejo.
- Equipar el territorio con el propósito de habilitarlo para el logro del desarrollo sostenible.
- Proteger las zonas ocupadas contra las amenazas naturales.
- Preservar los monumentos históricos, arquitectónicos y el paisaje.

Tanto la definición como las finalidades del Ordenamiento Territorial planteados en el documento arriba mencionado han sido adoptadas por países como Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Guatemala, entre otros.

Para el momento de la elaboración de estas definiciones, Venezuela ya había adoptado su propia visión y conceptualización del Ordenamiento Territorial, razón por la cual representó un papel protagónico en la elaboración de la visión adoptada en el documento mencionado, lo que explica el gran parecido que hay entre esta visión y la establecida en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial venezolana de 1983. (Massiris, 2004, pág. 22).

Sin que aún haya alcanzado su consolidación, la política de ordenamiento territorial (OT) en América Latina enfrenta nuevos desafíos ligados a los profundos cambios que experimenta el mundo, los cuales se expresan en nuevas dinámicas territoriales y rupturas epistemológicas en cuanto a la comprensión e interpretación de conceptos básicos como los de territorio, región, organización espacial y planificación territorial.

Después de 20 años de experiencia ordenadora, en América Latina no existe aún una visión comprehensiva sobre la naturaleza, alcances, logros y fracasos de dichas



políticas y, menos aún, sobre los nuevos desafíos que deben enfrentar derivados de los procesos de globalización.

Tabla 3. Principios de Funcionamiento de OT en América Latina

PRINCIPIOS DE FUNCIONAMIENTO DE OT EN AMERICA LATINA			
AMERICA LATINA	1940-1950	1960-1970	1980-1990
	Primeros Organismos de Planificación.	Consolidación de Planificación Planes Nacionales de Desarrollo.	Critica a la Planificación y búsqueda de alternativas económicas de estado.
	Proceso de Industrialización.	Explotación Intensiva de Recursos Naturales.	Acelerado Proceso Demográfico.
	ORIGEN	CARACTERISTICAS	RETOS
	Antes del Surgimiento de las Políticas de O.T, en américa latina se han experimentado diversas formas de planificación como: la planificación global (económica), sectorial (ambiental, entre otras) y territorial regional, urbano-regional), mediante las cuales se incidía sobre el orden territorial.	-Débil política nacional sobre la materia.  -Confusión entre Ordenamiento Territorial o Planificación Ambiental en AL.	Superación del complicado proceso de transición de la planeación económica a la del Ordenamiento Territorial.
	La política de ordenamiento territorial de los países latinoamericanos surgió como respuesta a los estilos de planificación desarrollistas, que subvaloraron las dimensiones ambiental y espacial, y se desarrolló bajo condiciones económicas, sociopolíticas y administrativas adversas, que le plantearon serios desafíos para evitar su fracaso en el propósito de regular y orientar el uso y ocupación del territorio y resolver los conflictos y problemas concomitantes.	Cubrimiento muy general e incompleto de los diferentes ámbitos territoriales.  Planificación espacial: Regional y Urbana.  Planificación Sectorial Socioeconómica, Ambiental.	El proceso de Reforma del Estado, que implica la reducción de las competencias y recursos del aparato del gobierno central y el traslado de mayores responsabilidades hacia los gobiernos locales.
	Los gobiernos se concentraron en la formulación de los planes más que en la práctica efectiva de la planificación; parecía que esta se reducía a una intensa dedicación a la elaboración de dichos planes, considerados centro y eje del proceso, lo que cimentó la idea de que planificar significaba preparar planes (De Mattos, 1986).	Ausencia de leyes específicas.  Débil organización institucional para la gestión del OT.	Necesidad de una planificación integral democrática y prospectiva.
	Aparece la planificación regional como consecuencia de la dinámica de los modelos de desarrollo adoptados en esta región que produjeron una diferenciación espacial en términos de especialización regional y se produce una articulación entre los espacios regionales en términos de dominación y dependencia.	Visión prospectiva y participación social limitada.	

Fuente: Elaboración propia



### 2.2.1. Sistema de Ordenamiento Territorial Venezolano

La República de Venezuela posee un territorio con una extensión de 912.050 km<sup>2</sup> en los cuales viven 22'777.000 habitantes, para una densidad total 25 hab. /km<sup>2</sup>. Las ciudades principales son: Caracas con 2,000.000 de habitantes; Maracaibo, 1,500.000; Valencia 1,100.000; Maracay, 800.000; Barquisimeto, 750.000. Su sistema político-administrativo es federal, estructurado territorialmente a partir de 22 estados y 1.282 municipios. El área promedio por municipio es de 700 km<sup>2</sup> y su población promedio es de 20.000 habitantes; datos muy parecidos a los presentes en la mayoría de los países latinoamericanos y bastante distintos a los presentes en los países europeos.

La discusión sobre el ordenamiento territorial en Venezuela data de la segunda mitad de la década de los años setenta, de la que resultó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial adoptada en 1983. En dicha Ley art. 2 "el Ordenamiento Territorial se define como la "Regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral" (Venezuela c. d., 1983, pág. 1).

Los alcances de esta definición son determinados por las finalidades del Ordenamiento Territorial que establece la Ley son las siguientes:

- Definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.
- Establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización y limitaciones ecológicas.
- Mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas.



- Desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades, el resto del país, y entre unas regiones y otras.
- Desarrollo agrícola y ordenamiento rural integrados, para mejorar las condiciones de habitabilidad del medio rural y favorecer las actividades agropecuarias.
- Desconcentración urbana, a partir de la reorientación de los flujos migratorios.
- Desconcentración y localización industrial para el desarrollo económico espacialmente equilibrado y aprovechamiento racional de los recursos naturales.
- Definición de corredores viales y grandes redes de transporte.

La gestión del ordenamiento territorial venezolano se realiza a partir de cuatro niveles, a saber: nacional, regional estatal y municipal. En el ámbito nacional se define una estrategia, una política y un plan nacional de OT que constituyen marcos de referencia para el nivel regional, estatal y municipal (Venezuela c. d., 1983).

Las competencias de las comisiones regionales y estatales son las mismas de la Comisión Nacional pero circunscritas a su ámbito territorial.

La estrategia regional y estatal de OT se fundamenta en la estructuración de un sistema urbano-regional equilibrado, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la determinación y manejo de áreas bajo régimen de administración especial, medidas tendientes a minimizar la contaminación por desechos sólidos en las áreas urbanas y periurbanas, los problemas de ocupación de áreas críticas por amenazas naturales o desarrollos urbanos marginales y aspectos de política fronteriza, el caso de las regiones o estados fronterizos. Los planes regionales y estatales se conciben a largo plazo y desarrollan las directrices del plan nacional en su ámbito territorial.



En el ámbito municipal, según la Ley Orgánica de OT, los municipios elaboran planes de ordenación urbanística, los cuales deben someterse a un período de audiencia pública de 60 días continuos. La determinación del perímetro urbano de las ciudades, incluyendo las áreas de expansión, corresponde mediante resolución conjunta, al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y al Ministerio de Desarrollo Urbano, previa consulta con los municipios respectivos (Venezuela c. d., 1983, pág. 18).

Los planes de ordenación urbanística incluyen:

- Delimitación, dentro del área urbana, de las áreas de expansión de las ciudades.
- Definición del uso del suelo urbano y sus densidades.
- Determinación de los aspectos ambientales tales como la definición del sistema de zonas verdes y espacios libres y de protección y conservación ambiental.
- Localización de los edificios o instalaciones públicas y, en especial, los destinados a servicios de abastecimientos, educativos, deportivos, asistenciales, recreativos y otros.
- Sistema de vialidad urbana, sistema de transporte colectivo y las principales rutas. Sistema de drenaje primario.
- Precisión de las áreas o unidades mínimas de urbanización.
- La determinación de los mínimos de dotación para los servicios culturales, educativos, deportivos y recreativos.

Siendo la primera herramienta jurídica referente al Ordenamiento Territorial en América Latina, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial fue reemplazada en 2006, debido a las deficiencias que presentaba ya que no estaba acorde a los



cambios y necesidades del territorio, pues en los últimos años el país había cambiado lo suficiente y muchas demandas quedaban fuera de su alcance.

El Gobierno de Hugo Chávez Frías promulgó en agosto de 2006 la “Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio” (LOPGOT) con la que se reemplazaba la Ley existente desde 1983 y derogaba la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, cuyas políticas se integraban a la nueva ley. De acuerdo con la LOPGOT la planificación y Gestión del Ordenamiento Territorial se proponía (Venezuela A. N., 2006).

- a. “Establecer los criterios prospectivos y los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización y la conformación de sistemas de centros poblados, en armonía con el ambiente y la diversidad biológica.
- b. Contribuir a la optimización de la generación y equitativa distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones económicamente más deprimidos, considerando todos los ámbitos y particularidades de nuestra diversidad geográfica.
- c. Incentivar las acciones y regulaciones tendentes al desarrollo de los centros poblados, a través de la planificación, gestión y conservación de la calidad de vida.
- d. Crear mecanismos que fomenten y apoyen la participación ciudadana en todas las fases del proceso, a través de la información, coordinación y organización de la población” (Venezuela A. N., 2006).

Es claro en el contenido de la LOPGOT que la política de ordenamiento territorial venezolana asumía el papel de orientar la espacialidad de las políticas sectoriales del de desarrollo incluida la ambiental. Puede considerarse que en términos de concepción, la LOPGOT entraba a ser un ejemplo para los países de América Latina como lo fue en su momento la Ley Orgánica de Ordenación Territorial de 1983.



Sin embargo, la LOPGOT solo tuvo vigencia de cinco meses, pues en febrero de 2007 fue derogada por el mismo gobierno que la creó. Las razones de dicha derogación están en la Reforma Constitucional que el Gobierno del presidente Chávez estaba impulsando para conducir a Venezuela al socialismo.

El nuevo modelo de desarrollo se soporta en los denominados cinco motores, estos son:

1. Ley Habilitante: Vía directa al socialismo
2. Reforma Constitucional: Estado de derecho socialista
3. Moral y luces: Educación con valores socialistas.
4. La nueva geometría del poder: El reordenamiento socialista de la geopolítica de la Nación.
5. Explosión del poder comunal: Democracia protagónica, revolucionaria y socialista (Massiris, 2008, págs. 20-21).

El ordenamiento territorial entra a ser un instrumento clave para el cuarto motor y la LOPGOT tal como estaba redactada no se ajustaba a este propósito, por lo tanto se hace necesaria una nueva Ley en la que la distribución territorial del poder político, económico, social y militar sobre el espacio que sea central. La concepción del ordenamiento territorial tiene entonces un giro significativo respecto a la LOPGOT y a la concepción predominante desde 1983. Se trata ahora de crear una nueva estructura político-territorial acorde con los principios y valores socialistas y “propiciar la participación de las comunidades en la forma de incidir en el futuro de sus regiones, permitiendo la incorporación de la voluntad popular mediante la participación de los concejos comunales en los proyectos de desarrollo nacional”. (Venezuela A. N., agosto de 2007).

Bajo el enfoque del nuevo socialismo venezolano, el territorio pasa de ser territorio-soporte a ser territorio-recurso y espacio de coordinación y de participación social.



Su carácter de recurso se sustenta en los bienes que contiene para la actividad productiva, en tanto que como espacio de coordinación en este confluirán y se integrarán las políticas sectoriales y nacionales, basadas en la cooperación y coordinación interinstitucional; y como espacio de participación, se considera la participación activa de la población como vía de articulación social.

Según la Asamblea Nacional (2007), La nueva concepción del ordenamiento territorial que está en construcción actualmente en Venezuela plantea como estrategia central la desconcentración del país, lo que implicará “modificar el patrón de ocupación y poblamiento, producción e inversión a mediano y largo plazo; sumado a la formación y capacitación del recurso humano en diversas áreas de interés atendiendo a las potencialidades de cada región y la promoción de esas actividades a través del apoyo del (Venezuela A. N., agosto de 2007).

### **2.2.2. Sistema de Ordenamiento Territorial Colombiano**

En el caso colombiano, la actual política de desarrollo del presidente Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) mantiene la ambigüedad conceptual del OT introducida por la Constitución Política de 1991, en cuyo articulado aparecen de manera ecléctica una concepción referida a la organización territorial del Estado y a la descentralización (vertiente político-administrativa), y otra referida a la planificación del uso y ocupación del territorio, con énfasis municipal (vertiente de planificación física espacial). (Massiris, 2008, págs. 16-20).

En la vertiente político-administrativa, la Constitución Política promulga una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) para efectos de desarrollar la reorganización territorial del Estado, introduciendo nuevas entidades territoriales (provincias y regiones) que se sumarían a los municipios, departamentos, distritos y territorios indígenas, actualmente existentes. En la LOOT también establecerían las competencias, formas de creación de dichas entidades, etc.



Como señala Massiris (2008), el documento “Visión Colombia II Centenario” (más conocido como Visión 2019), elaborado en el primer mandato del Presidente Uribe Vélez (2002-2006), el Gobierno colombiano define el ordenamiento territorial como sigue:

“Instrumento para la organización del Estado en su estructura político administrativa: funciones, competencias, interrelaciones entre los niveles de gobierno, a la vez que se constituye en un mecanismo para articular las relaciones de la sociedad con el territorio, a través de las dinámicas y prácticas políticas, sociales, económicas, ambientales y culturales. Ambos elementos del ordenamiento territorial son interdependientes y su adecuada regulación y planificación permiten administrar de manera eficiente el territorio aprovechando sus potencialidades; procurando un desarrollo equilibrado y sostenible, mayor integridad territorial, cohesión social, y, en general, mayor bienestar para la población”. (Colombia, 2005, pág. 26).

Por desgracia en la práctica aún se refleja muy lejos una comprensión y acción integrada en materia territorial, en la que se definan mecanismos de gestión articulada y armónica entre las acciones sectoriales y las territoriales (descentralización, planificación del uso y ocupación, desarrollo económico territorial).

Para avanzar en la superación de estos problemas, el Gobierno se ha propuesto la aprobación de la LOOT y el fortalecimiento de las capacidades territoriales y así promover el desarrollo. Este último basado en estrategias de desarrollo y competitividad territorial que atiendan la diversidad regional y articulen los procesos de planificación y ordenamiento territorial, como también el impulso a la asociatividad territorial y el apoyo a los procesos de ciudad región a partir de los



cuales se estructuren redes de ciudades articuladas con sus entornos rurales y regionales (Massiris, 2008, pág. 18).

Tabla 4. Principios de Ordenamiento Territorial de Colombia.

PRINCIPIOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE COLOMBIA			
1945-1968	1989-1991	1997	2011-2013
La planificación en Colombia surge con la reforma constitucional en 1945.	Fortalecimiento de la participación Social en la Formulación de Planes.	Desarrollo de una actitud abierta y solidaria de la institución involucrada con el OT.	Los municipios son las principales entidades en materia de ordenamiento territorial.
Trazaban las características básicas de la planificación hasta 1968.	El Municipio es considerado la entidad territorial que ejecuta, promueve y gestiona las acciones del territorio.	Superación del sesgo urbanístico y político-administrativo del Ordenamiento Territorial.	Ley orgánica de áreas metropolitanas.
1950 bases de un programa de fomento para el estado colombiano.	Existe un proceso de Consolidación de la visión Prospectiva.	Integración y armonización de la legislación de incidencia territorial.	
1958 marca el comienzo de la organización de órganos de planeación: departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (DAPST), 1er consejo Nacional de Política Económica y Planeación (CONPE).		Fortalecimiento de las instituciones técnicas que generan información geográfica y territorial.	
		Elaboración de estándares técnicos de manejo de información espacial.	
		Se expide la Ley 388 de 1997 La cual dispone que los municipios han de elaborar su propio plan Denominado "plan de ordenamiento territorial" (POT) de largo plazo integrando de cierta manera los planes de desarrollo a nivel departamental y municipal.	
		En 1960 inicia el proceso de regionalización, pero no se logra concretarse.	

Fuente: Elaboración propia



### 2.3. Sistema de Ordenamiento Territorial Mexicano

México no difiere de la realidad latinoamericana, por ello es importante dar solución a los problemas ambientales.

Son una gran cantidad de problemas asociados a este ámbito, que se les debe dar una pronta solución, algunos de ellos son: propiciar el agotamiento del potencial productivo, incremento de pobreza extrema, prácticas productivas inadecuadas e impacto desarticulado de las políticas públicas, entre otros.

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...” (Sánchez, 2008, pág. 32). En el marco de esta ley se instituyen los llamados “eco planes”, en los que se buscaba integrar la planeación ambiental al desarrollo urbano-regional.

A principios de los años ochenta, se empieza a hablar del ordenamiento ecológico, y se concibe en la ley de planeación, también en la ley general de protección al ambiente. Sin embargo, es a finales de los ochenta cuando surge la Ley general del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente, que es la que rige hasta el momento, aunque ha obtenido una serie de modificaciones.

En 1999 y 2000, cuando finalizaba la administración del presidente Ernesto Zedillo, 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, buscaba incorporar la dimensión territorial a la planeación del desarrollo;



así que 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) (Sánchez, 2008).

El GIOT elaboró una Propuesta Interinstitucional de Ordenamiento Territorial, además de establecer los términos de referencia, para el arranque de la elaboración de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT). Paralelamente preparó una Guía Metodológica y así poder 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 el año 2000 la elaboración de sus programas de ordenamiento territorial (Sánchez, 2008).

Antes de 1995 y con toda la experiencia acumulada de los ordenamientos territoriales, éstos sólo eran, eran indicativos de carácter sectorial. Una experiencia es el periodo del famoso Programa Ambiental de México 1991-1994, cuando los ordenamientos se conciben como ordenamiento urbano industrial, ese era el sesgo que se le daba porque precisamente era la actividad sectorial la que marcaba la pauta para llevar a cabo un proceso de ordenación del territorio.

En 1995 no había una instrumentación; es decir, no había un mecanismo legal o administrativo que diera cierta obligatoriedad a estos programas de ordenamiento territorial, la ley únicamente contemplaba una modalidad general y local, es decir, no se delimitaban las competencias de los tres órdenes de gobierno. La planeación estaba basada básicamente en el impacto ambiental, entendiendo como que un sector alteraba o modificaba el territorio o ya sea la naturaleza y ese era el punto de partida para realizar los ordenamientos territoriales (Sánchez, 2008).

A partir del 2003, surge el Reglamento en Materia de Ordenamiento Ecológico, el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico de Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico. Aquí, los estudios y los programas ya no



ven al ordenamiento territorial como un estudio o un programa, ahora se conciben como un proceso participativo y adaptativo (Sánchez, 2008).

Se considera como un proceso participativo porque permite que toda la población y todos los sectores involucrados en un territorio opinen y tomen la decisión en el nivel que les corresponde de lo que sería la ordenación del territorio, adaptativo porque concebimos que el ordenamiento es un proceso de aprendizaje continuo y que va a tener modificaciones y esas modificaciones van a tener que ser observadas y vigiladas por todos los sectores.

En el gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012), se define el Ordenamiento Territorial (OT) como “un instrumento de política pública mediante el cual se alinea y otorga coherencia a las acciones del sector público y de los particulares, conforme a criterios de eficiencia y equidad, con el propósito de propiciar condiciones favorables para el desarrollo en las diferentes regiones y entidades federativas del país, e incidir positivamente en el combate a la pobreza y en la reducción de las desigualdades sociales” (México P. d., 2007).

Se mantiene la concepción socioeconómica del año 2000, cuando el Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial (GIOT) lo definió en términos de “estrategia de desarrollo socioeconómico, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio” (México P. d., 2007).

El Gobierno del presidente Calderón trabaja en los análisis y diseño de la política nacional de ordenamiento territorial como insumo para el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, ya que se concibe al ordenamiento territorial, como estrategia de desarrollo socioeconómico, (México P. d., 2007), el cual constituye el principal instrumento de gestión de la política territorial mexicana.

La política nacional de ordenamiento territorial mexicana, se concreta mediante Planes Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT), planes ecológicos territoriales y planes de ordenamiento y desarrollo de asentamientos urbanos. Los PEOT



trascienden, en su concepción, la visión sectorial antes expuesta, al incorporar objetivos ambientales y de regulación del uso y ocupación de los territorios estatales, pero carecen de soporte jurídico para su aplicación, de modo que son más de carácter indicativo. Por el contrario, los Programas de Ordenamiento Ecológico Territorial (POET), poseen un soporte jurídico que los hace vinculantes para toda acción pública o privada sobre el territorio. Vista así, la política de ordenamiento territorial mexicana podría aprovechar las ventajas de la visión territorial para interpretar y actuar sobre la problemática socioeconómica y ambiental en su complejidad e integridad (Sánchez, 2008).

Para la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el Instituto Nacional de Ecología (INE), La ordenación del territorio es un proceso de la planificación del espacio geográfico en el que interrelacionan los componentes de origen natural, social y económico. En él se expresan las diferentes formas de aprovechamiento de los recursos naturales, los procesos de transformación tecnológica y los resultados económicos de las prácticas productivas, así como el impacto de las políticas públicas (Sánchez, 2008).

Este proceso rebasa todo esfuerzo sectorial, por lo que requiere, de la articulación y coordinación de las acciones realizadas por las dependencias de la Administración Pública Federal encargadas de la administración de los recursos naturales y los asentamientos humanos, además de la participación de académicos, desarrolladores, organizaciones no gubernamentales, productivas y la población en general, por cuanto usufructúan el territorio.

El ordenamiento territorial ha evolucionado hasta convertirse en un proceso de planeación adaptativa, que promueve la instrumentación de mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, una participación social corresponsable, una actuación transparente y con rigor metodológico; así como la Instrumentación de procesos sistemáticos que incluyen acciones de seguimiento y evaluación permanentes en lo relativo a los lineamientos y las estrategias aplicadas en los territorios a ordenar. Sin embargo, se queda corto en la institucionalización



de una dependencia gubernamental que dirija a largo plazo una visión estratégica del Ordenamiento Territorial. Sin olvidar que existen dependencias como SEDATU Y SEDESOL que diseñan, orientan y ejecutan planes de Ordenamiento Territorial, pero con un carácter limitado y enfocados mayormente a los Programas de Ordenamiento Ecológico Territorial (POET) (Sánchez, 2008).

Tabla 5 Principios de Ordenamiento Territorial en México.

PRINCIPIOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MÉXICO			
MÉXICO	ANTES DE 1995	1995-2002	A PARTIR 2003
	La política mexicana de ordenamiento territorial tuvo sus primeras manifestaciones en los denominados <i>ecoplanes</i> , formulados por los estados a comienzos de los ochenta.	En el 2000 comienza en México la discusión del ordenamiento territorial como estrategia de desarrollo socioeconómico para, mediante la articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio.	Proceso participativo y adaptativo. Articulación Sectorial (Convenio). Nuevos Arreglos Institucionales. Evolución, Seguimiento y Transparencia (bitácora Ambiental).
	Las dos vertientes sectoriales del ordenamiento territorial prevalecientes en México en las últimas décadas: el <i>ordenamiento territorial de asentamientos</i> y el <i>ordenamiento ecológico territorial</i> .	En el 2001 comienza la formulación de programas estatales de ordenamiento territorial 2002, se inicia el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006	
	Los estudios técnicos elaborados son indicativos y sectoriales.	Carácter Obligatorio para la administración pública federal.	
	No hay instrumentación.	La Instrumentación es llevada a cabo a través de Programas.	
	Modalidad General y local.	Modalidad General, Marino, Regional y Local.	
	Planeación basada en el impacto Ambiental.	Pilar de la política ambiental para la planeación y gestión.	

Fuente: Elaboración propia



## 2.4 Conclusiones

En los modelos europeos se proporcionan las competencias sobre el OT a los niveles sub-nacionales más cercanos a la población, es decir, se privilegia a la administración local para ejercer el debido uso y manejo del territorio, siempre en coordinación con algún ministerio o Ley a nivel nacional/federal.

En el caso mexicano, se manifiesta que se encuentra dividido en su vertiente rural y urbana por dos leyes distintas, y dos secretarías de Estado que ejercen la labor del OT.

El OT rural está regulado a nivel federal por la LGEEPA, una ley nueva muy completa, como se detallará más adelante; en cambio, el OT de los centros de población se encuentra regulado a nivel federal por la Ley de Asentamientos Humanos, una Ley que se ha mostrado desfasada y poco concurrente con los lineamientos de la LGEEPA. Al momento de escribir esto, el Senado de la República había aprobado la nueva legislación en materia de Asentamientos Humanos.

Tabla 6. Modelos de Organización Territorial

Modelos de OT	Niveles de instrumentación	Instrumentos	Carácter (obligatorio-no obligatorio)	Notas
Alemania	Se dividen las competencias entre los 4 niveles de gobierno, las administraciones locales tienen un papel protagónico en el OT.	A nivel federal el OT urbano y rural se coordina desde el Ministerio Federal de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo".		Es de carácter descentralizado.
España	Está diversificado en los 4 niveles estatales, con énfasis en las autoridades regionales.			
Colombia		A nivel nacional existe la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).		
México	Se divide en dos vertientes: OT en los centros urbanos y Ordenamientos Ecológicos.	LAH, que regula el OT de los Asentamientos Humanos y LGEEPA, que regula el OT fuera de los centros humanos. Todo debe estar coordinado dentro del PND que viene regulado por la Ley de Planeación.		

Fuente: Elaboración propia





## **CAPÍTULO 3. MARCO JURIDICO Y NORMATIVO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MÉXICO**

En el presente Capítulo, se hace un análisis de la normativa vigente en materia de Ordenamiento Territorial en México, se incluyen los siguientes ordenamientos legales en la materia: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como la respectiva legislación en la materia correspondiente al Estado de Sinaloa, entre las que destaca la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Sinaloa, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, Ley Ambiental del Estado de Sinaloa, además de analizar los reglamentos en materia de construcciones y medio ambiente.

### **3.1. Marco Jurídico Nacional**

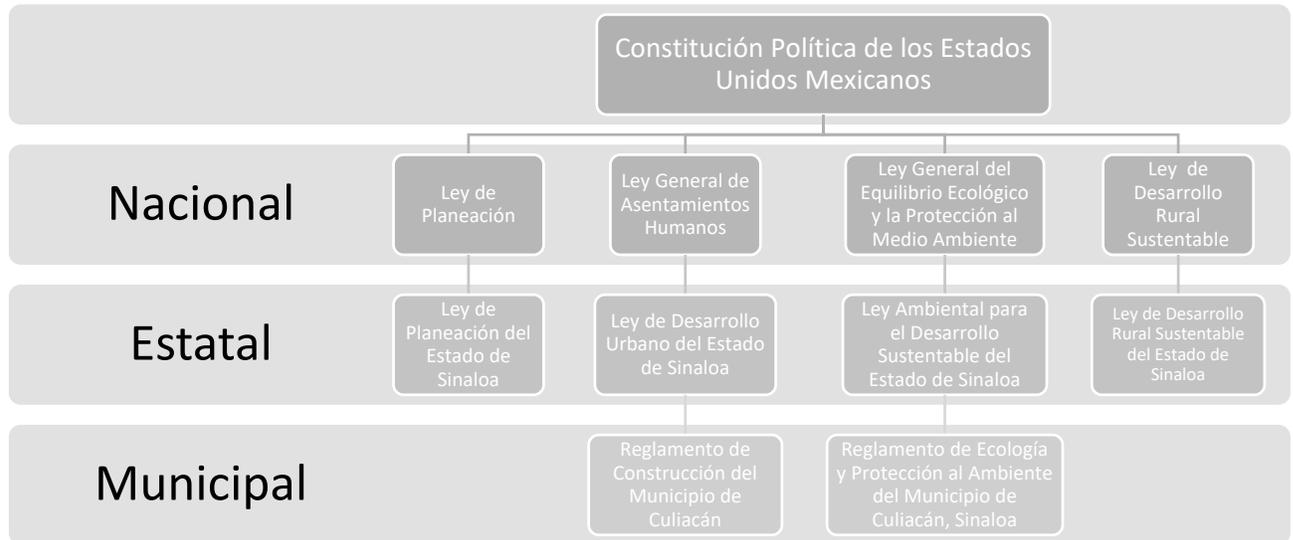
#### **3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)**

Además, se realiza un análisis sobre cómo se sustenta jurídicamente el Ordenamiento Territorial en nuestro país; para tal fin, se hace una revisión de la normativa vigente en México sobre el tema. El desarrollo del territorio en México gira en torno a dos vertientes: el ordenamiento territorial de las ciudades y el ordenamiento territorial de las zonas rurales, también se analizarán los cambios normativos, programáticos e institucionales que han ocurrido en nuestro país.

Las bases que dan origen a la legislación en materia de planeación del territorio se encuentran presentes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Diagrama 1. Diagrama jurídico de las leyes relacionadas con el OT.



Fuente: elaboración propia

#### A) Artículo 4º

En el artículo 4º se encuentran expresos los derechos fundamentales de los mexicanos, entre los que destaca el derecho a “gozar de un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar”; en este sentido, el Estado deberá garantizar respeto por las áreas naturales, ejerciendo concientización y responsabilidades para quien provoque su daño o deterioro.

La obligación que tiene el Estado sustenta las bases para mantener un medio ambiente sano, tanto urbano como rural, que permita el goce de los habitantes y su desarrollo. Sin embargo, se observan dos problemáticas: la primera se relaciona con la calidad de vida en las ciudades, la cual está dirigida por una dinámica de mercado donde se tiene una regulación territorial -en cuanto a leyes y reglamentos- rebasada por las dinámicas actuales; por ejemplo, la vivienda dirigida a sectores de bajos ingresos, la cual responde a un esquema financiero y constructivo que exige grandes terrenos a precios bajos, para así ofrecer vivienda accesible y mantener a la vez, el margen de beneficio de los desarrolladores cumpliendo al mismo tiempo, el objetivo que tiene el Estado de ofrecer vivienda a las familias de bajos recursos.



En segundo lugar, la dinámica del desarrollo y crecimiento obedece al posicionamiento privilegiado del tema urbano en la agenda pública, en detrimento del rural, lo que ocasiona diversas problemáticas derivadas del abandono del campo. Estos problemas se manifiestan en los fuertes procesos migratorios del campo a la ciudad de las últimas décadas, propiciados por motivos como la falta de oportunidades, la falta de servicios básicos y otros derechos sociales, por ejemplo, la falta de competitividad en las actividades agrícolas y agropecuarias frente a un mercado cada vez más abierto y globalizado (Cenecorta, 2006). Lo anterior provoca una redistribución de la fuerza laboral del campo en busca de zonas con mejores oportunidades para vivir.

El artículo 4º, infiere que la calidad de vida no está limitada a la dotación de servicios básicos y oportunidades de desarrollo en una población determinada, sino que también es necesario el acceso a un ambiente más sano.

Por desgracia, las ciudades actualmente atraviesan por situaciones sumamente complejas en materia ambiental, con altos niveles de contaminación atmosférica, auditiva y visual, que causan problemáticas de salud pública y un alto costo económico para la región.

Además, el cambio climático de los últimos años, ha provocado diversos fenómenos meteorológicos, que afectan principalmente a la población asentada en las ciudades, esto se ha incrementado debido al daño que han sufrido las áreas que pudieran ser consideradas de conservación en el ámbito rural.

En el municipio de Culiacán, se ha incrementado la deforestación, esto provoca daos en los mantos acuíferos; esto ocasiona graves daños de carácter ambiental derivados del arrastre de sedimentos provocados por la erosión del suelo, que causan problemas para la flora y la fauna de estos ecosistemas;

Además de los problemas de seguridad y protección civil, pues la cantidad de agua que se permeaba al suelo es mucho menor, y por ende llega más escorrentía superficial con sedimentos a la urbe, provocando así inundaciones que dan origen



a la pérdida del patrimonio de los habitantes y en ocasiones vidas humanas (Ruiz & Febles, 2004).

Por si fuera poco, también se incluye el problema económico derivado de las alteraciones al proceso hidrológico, que se traducen en escasez de agua a falta de la captación de la misma por parte del suelo con cubierta vegetal, resultando altos costos para su obtención, lo que repercute también en el mantenimiento de los cultivos.

Este artículo reconoce los derechos de las personas, a un medio ambiente sano que debe existir tanto en el ámbito urbano como en el rural, y la importancia que debe de tener este derecho en el diseño de las políticas públicas. Considerando que ambos espacios deben ser analizados como parte de un solo sistema y no de forma parcial, pues la dinámica de uno repercute en el otro.

#### B) Artículo 25º

Se señala en el presente artículo explícitamente en su primer párrafo, que: *“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico, del empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento, promoviendo la inversión y la generación de empleo”*.

La Constitución brinda relevancia al principio del desarrollo integral y sustentable, que en su definición más aceptada, publicada por la comisión Brundtland de Naciones Unidas para el ambiente y el desarrollo se define como: “[...] un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades” (United Nations, 1987).



Es decir, todas las acciones que devinieran del Estado Mexicano deberían considerar este concepto, así lo señala también el artículo 26 de la Constitución.

De forma contradictoria a este concepto constitucional, en el municipio de Culiacán, las localidades rurales ubicadas en zonas serranas, se práctica la tala indiscriminada, que es inadecuada e ilegal, con la finalidad de aprovechar los suelos para la crianza de ganado o bien con fines agrícolas extensivos. Siguiendo con este ejemplo, se puede observar claramente que el derecho constitucional al desarrollo sustentable no está siendo respetado, pues las actividades de subsistencia que se realizan en estas zonas geográficas no sólo repercuten en el medio ambiente cercano, sino también en la sustentabilidad ambiental y económica de las áreas urbanas que son afectadas en su seguridad y patrimonio.

Con el objetivo de hacer cumplir el desarrollo sustentable, se crea la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que hace referencia a la calidad de vida en las zonas rurales, resaltando criterios de competitividad; sin embargo, esto no sucede actualmente en el municipio, debido a la inexistencia de instrumentos decretados de planeación territorial que permitan describir de manera precisa las fortalezas, amenazas, oportunidades y debilidades de estas zonas, de tal manera que influyan en su aprovechamiento correcto y fortalezca sus potencialidades.

Otro aspecto importante que menciona el primer párrafo del artículo 26 constitucional, es que define a la competitividad como el conjunto de condiciones necesarias para promover un mayor crecimiento económico, donde la inversión genere más empleos; pero se observa, que este concepto prioriza un modelo de desarrollo y de consumo que no se ajusta a la realidad de las zonas rurales, dejándolas en el rezago por la falta de políticas de desarrollo en este ámbito; por ejemplo, las condiciones ambientales como los periodos de cosecha a los que están sujetas las actividades agrícolas en cuanto a producción y explotación, obligan a que las personas realicen actividades complementarias que no tienen relación con el sector primario, tales como: albañilería y el trabajo doméstico. Esta situación pone en evidencia la falta de oportunidades en estas zonas y la necesidad de sus



habitantes de buscar otras fuentes de trabajo en las ciudades lo que ocasiona progresivamente el abandono del campo.

Volviendo al concepto de competitividad, es necesario revisar las ideas de diversos organismos que han propuesto definiciones multidimensionales para este concepto.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), define a este concepto con más variables; para este instituto el concepto incluye salud, educación, acceso a los recursos naturales, buena infraestructura, respeto a la ley, entre otras. Puede entenderse la competitividad, en cualquier definición, como las condiciones por las cuales se alienta la actividad económica y esta repercute en una mejora de las condiciones de desarrollo.

Uno de los principales problemas es que la mayoría de las actividades productivas causan un daño ecológico importante, y no cumplen con el principio de desarrollo sustentable, pero sí cumplen con la definición constitucional de competitividad, pues la inversión que se aplica en la zona para la crianza de ganado crea empleo y mejora en algo las condiciones económicas de la población. Desde el punto de vista multidimensional de la competitividad, no se cumple con el concepto, no hay un aprovechamiento eficiente y racional de los recursos naturales, poniendo en peligro el acceso a futuras generaciones de los mismos e incumpliendo con el derecho constitucional al desarrollo sustentable.

La falta de un modelo de desarrollo adecuado para las zonas rurales es probablemente el principal impedimento para llegar al desarrollo sustentable, ya que el modelo actual de inversión legitima el aprovechamiento irracional de los recursos naturales en pro de motivar las actividades económicas, muchas de ellas de subsistencia, en el medio rural. La poca información que tienen los habitantes de las áreas rurales sobre el aprovechamiento de los recursos naturales y el respeto a las áreas de conservación, aumentan esta problemática. La falta de regulación efectiva y de un modelo de desarrollo regional adecuado, favorece a este tipo de prácticas.



El orden territorial debe considerar la vocación del territorio en donde se vive y se realizan las actividades humanas, además de tomar en cuenta, el principio constitucional de desarrollo sustentable e integral, en el que se dé prioridad a un modelo de desarrollo que promueva el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la adaptabilidad de las distintas zonas, además de promover oportunidades de empleo tanto en el ámbito urbano como en el rural, y favorecer la competitividad de estas áreas, para así evitar el abandono del campo y el daño al medio ambiente.

En el segundo párrafo del artículo se menciona que: “El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución”. Marcando la pauta para que el Estado asigne recursos y acciones que a través del ordenamiento territorial repercutan en la orientación de la actividad económica regional de modo que esta siga el principio de desarrollo sustentable y vele por el interés general de la población al presente y futuro.

### C) Artículo 26º

Para hacer posible los fines que establece la Constitución y que se complementen con los objetivos propuestos en cada administración, este artículo señala que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”.

Es importante señalar – que de acuerdo al segundo párrafo del presente artículo- “Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.



Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”.

Por ello los objetivos de la planeación serán en primer lugar aquellos que se plasman en la Constitución, y mediante un sistema democrático, los que la ciudadanía demanda y aspira. Esto quiere decir que los objetivos constitucionales del desarrollo sustentable e integral, así como los de la preservación y derecho a un medio ambiente sano deberán por obligación ser incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

De igual manera se sientan las bases para la creación de la Ley de Planeación al señalar en el párrafo tercero del citado artículo que, “La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución”.

Derivado de la Ley de Planeación se crea el sistema de planeación democrática, que integra las demandas ciudadanas y busca, junto a los derechos consagrados en la constitución y los objetivos de la administración respectiva, plasmar un Plan Nacional de Desarrollo. Este será el encargado de conducir los objetivos y acciones de la administración pública.

Debido a que los derechos a un medio ambiente sano, al desarrollo integral y sustentable, y la protección del medio ambiente son conceptos y derechos constitucionales, son prioritarios para el desarrollo nacional, y por consiguiente, el PND de cada administración deberá contener acciones, planes y programas para lograr su objetivo.



La planeación nacional del desarrollo para términos de este análisis es considerada un elemento básico para coordinar las políticas en materia de Ordenamiento Territorial y Ordenamiento Ecológico, ya que establece los procedimientos y mecanismos de planeación que se deben ejecutar tanto a nivel federal y estatal como local para cumplir los fines que establece la constitución, siendo uno de estos, el desarrollo integral y sustentable del territorio.

#### D) Artículo 27º

Concerniente a la administración y propiedad del territorio, se señala en el primer párrafo del presente artículo, que “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada” y conservando con ello la facultad de expropiar dicha propiedad siempre y cuando sea objeto de utilidad pública.

El territorio mexicano, por sus características geográficas, cuenta con una alta riqueza en recursos naturales, los cuales, mediante un uso adecuado permiten generar el desarrollo y bienestar de la población. Sin embargo, el uso de estos recursos naturales al formar parte de la propiedad privada, deja expuesta la posibilidad de hacer uso de ellos de una manera inadecuada e indiscriminada, ocasionando con ello el deterioro del medio ambiente en detrimento del desarrollo y bienestar de la población, por lo que la Constitución prevé en el mismo artículo 27º la necesidad de regular la explotación del territorio, a lo que señala en su párrafo tercero:

“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer



adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”.

De ahí se desprende la legislación federal que regula las actividades que se manifiestan en el territorio; que se diferencia la zona urbana y la zona rural, ya que en cada una se llevan a cabo actividades distintas.

Por lo tanto, se establece la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) con el fin de regular el territorio y las actividades que en él se manifiestan, delimitándose al área urbana donde se encuentran ubicados los centros de población; por otra parte, en lo correspondiente a la zona rural, regula la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, con el fin de maximizar la productividad y competitividad de la zona, beneficiando con ello a sus habitantes.

Aun cuando estas dos legislaciones atienden de manera particular de acuerdo a su entorno, las necesidades de la población, ambas incluyen en su normatividad la regulación en materia ambiental, que está a cargo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente con el fin de cumplir de manera cabal las disposiciones constitucionales.

Sin embargo, a pesar de contar con una legislación incluyente, la situación actual en el municipio de Culiacán demuestra que esta no se ha implementado de la manera adecuada ya que se detectan algunas problemáticas ambientales que afectan tanto en la zona urbana como rural. Siendo el principal reto de las autoridades la integración de las políticas dirigidas al sector rural y al sector urbano, y con ello el factor ambiental que lleva implícito.



Así se observa en la zona rural, que se encuentra menos desarrollada y que a pesar de contar con recursos naturales, no cuenta con la capacidad de potenciarlos, debido a que el Estado no ha distribuido equitativamente los servicios públicos y con ello las oportunidades que estos brindan a la población. Esta es una de las principales causas de migración del campo a la ciudad, el no contar con un empleo, o actividades económicas fuertes que garanticen el acceso a los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades.

Por consecuencia, la ciudad recibe los problemas de una zona rural improductiva, ya que, al llegar más población sin preparación y que requiere de empleo, vivienda y otros servicios públicos vuelve insostenible su economía y esto viene en detrimento de la calidad de vida de todos los habitantes en general.

Lo anterior, tiene un impacto en el medio ambiente de la ciudad ya que al necesitar más vivienda accesible y el no contar con una reserva territorial para este fin, provoca invasiones ilegales, donde no se toman en cuenta los riesgos que ello conlleva, generalmente por ser zonas de arroyos o al estar ubicadas en cerros donde no existen los servicios públicos básicos; como es el caso de los asentamientos ubicados en los límites de la ciudad de Culiacán, que son: en el cerro de las Siete Gotas, las Coloradas, el Ranchito, entre otros asentamientos irregulares. Esto además obliga a las autoridades a intervenir e invertir en una zona que no estaba prevista desviando sus objetivos, para cumplir con dichas necesidades que se volvieron prioritarias.

Aun cuando se cuenta con instrumentos de planeación desde hace décadas, -como lo son el Ordenamiento Territorial y el Ordenamiento Ecológico- no se han logrado los fines constitucionales expuestos en el presente artículo. Por lo que se hace necesario un recuento o replanteamiento de la situación actual que se presenta en el Estado de Sinaloa, y en particular, en el Municipio de Culiacán.



### E) Artículo 73º

Este artículo menciona las facultades que la Constitución le otorga al Congreso de la Unión para crear las leyes y disposiciones por las cuáles deban regirse los mexicanos.

Entre ellas las que tienen que ver con los asentamientos humanos, el equilibrio ecológico y protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, que provienen de sus fracciones XXIX-C, XXIX-D y XXIX-G, respectivamente.

Entre las disposiciones que el artículo menciona para que el Congreso de la Unión legisle están:

“Para expedir leyes [...] en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.” Este párrafo estipula la creación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente, publicada en 1982 y reformada en 1984.

“Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico [...]” esto señala que el Congreso de la Unión, en disposición al artículo 26 constitucional deberá promulgar la Ley de Planeación, que como se explicó anteriormente tiene como objetivos la planeación nacional para el desarrollo mediante un proceso democrático, y tendrá como primicias los fines del proyecto nacional establecidos en la constitución.

“Leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”.

El párrafo anterior da pie a la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual data originalmente de 1976, y fue reformada en 1993, y que tiene como objetivo establecer el marco de crecimiento de las ciudades. Esta ley aunque



ha tenido actualizaciones desde que entró en vigor, está pensada bajo la perspectiva de esta época; ha quedado rezagada en un modelo de desarrollo urbano insostenible, que contempla las zonas de vivienda y de trabajo como áreas desconectadas entre sí, además que no incorpora criterios urbanos actuales como la movilidad, espacio público, y crecimiento denso y compacto en la ciudad.

Estas leyes fueron creadas con el objetivo de atender las problemáticas en materia de crecimiento de las ciudades, protección al ambiente y la planeación del desarrollo nacional; y fueron diseñadas bajo los paradigmas de estas problemáticas en un determinado tiempo. Es importante pensar en adecuar estas leyes a las necesidades actuales para que de manera integral se pueda llegar a un esquema que contemple el crecimiento urbano y rural como dos vertientes de ordenamiento territorial indivisibles, y procure la conservación del medio ambiente y áreas naturales protegidas.

Sin embargo, los procesos de actualización son muy lentos, y en mucho dependen de la voluntad política para poder llevarse a cabo, y generar cambios normativos, programáticos y presupuestales que repercutan no sólo en una nueva ley sino en su correcta aplicación.

#### F) Artículo 115º

En lo que respecta al municipio, se le faculta para expedir reglamentos y disposiciones administrativas en materia urbana. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, pueden autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; además de intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. De igual manera participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento territorial.



Esto quiere decir que los municipios son los encargados, en primera instancia, de aplicar el ordenamiento territorial con el objetivo de controlar y vigilar la correcta utilización del suelo y administrar las zonas de reservas ecológicas. Esto se sujetará a los planes competentes del municipio, que deberán vincularse con los objetivos del PND. El artículo tiene un sesgo urbano pues habla sobre los planes de desarrollo urbano locales y la regulación de la tenencia de la tierra en zonas urbanas, pero no sobre este tipo de acciones en área rural.

Además, son los encargados de funciones y servicios públicos como: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público, calles, parques, jardines y su equipamiento.

Los instrumentos normativos que tiene el municipio de Culiacán para cumplir con las disposiciones del ordenamiento territorial son de carácter urbano y son el plan municipal de desarrollo urbano, en el que se define el sistema urbano municipal y las directrices generales en materia de desarrollo urbano, también existen dos planes directores de desarrollo urbano en las localidades de Culiacán Rosales y Costa Rica. Además de existir planes parciales importantes como el Plan Parcial Tres Ríos, Plan Parcial Zona Centro y Plan Parcial La Primavera.

El artículo menciona algunas herramientas muy útiles para que los municipios puedan ejercer el control del suelo y las construcciones, como: los permisos de construcción, la expedición del reglamento de construcción del municipio; y pueden proponer, a las legislaturas estatales, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Es decir, pueden usar estas herramientas para aprobar o no las construcciones, normar el tipo y características de estas y, utilizando herramientas impositivas influir en el lugar y tipo de construcción mediante la recaudación tributaria o la alteración del valor del suelo. Más adelante se menciona en el artículo que los municipios pueden establecer los reglamentos y disposiciones



administrativas necesarias para que se cumpla con el artículo 27° en su tercer párrafo, resumido anteriormente en este texto.

Debido a que algunas zonas son más dinámicas que otras, se observan fenómenos de conurbación, en este sentido, en el presente artículo establece el marco regulador, es decir "cuando más de dos centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen una continuidad geográfica, la federación, los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias planearan y regularan de forma conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a ley federal en la materia de planeación" de acuerdo a la fracción VI del presente artículo.

En temas de coordinación, los municipios en México están facultados para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales en la materia y pueden celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.

Este artículo es el que sustenta muchas de las decisiones y acciones que el municipio puede tomar para cumplir con el Ordenamiento Territorial. Tiene un marcado sesgo hacia el ordenamiento en los centros urbanos y deja de lado el ordenamiento del territorio en zonas rurales, ya que no le da la importancia, y estas directrices se convierten en disposiciones ambientales y de carácter de conservación que no son tomadas en cuenta. Es útil conocer lo que un Municipio puede o no hacer en el territorio, y cómo este se puede coordinar con otras instituciones competentes para coordinar y aplicar un debido Ordenamiento Territorial que tome en cuenta la relación entre lo rural y lo urbano.



### 3.1.2. Ley de Planeación

En la Ley de Planeación se establecen las normas y los principios básicos conforme a los cuales debe llevarse a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo del país, de acuerdo a la reglamentación que estipula el art. 25º y 26º Constitucional, donde dicho mandato se encuentra expresado en el art. 2º de la presente Ley, que dice:

“La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” (Ley de Planeación, 2015)

Para cumplir con el objetivo de planeación, se constituye el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el artículo 13º señala, que dicho Sistema atenderá a las disposiciones reglamentarias contenidas en esta Ley, que establecen las normas de su organización y funcionamiento, así como el proceso de planeación al que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas que conducirán el desarrollo socioeconómico, y este a su vez se expresará en el territorio nacional.

Al final del párrafo se menciona que la planeación para el desarrollo tendrá como prioridad tender a la consecución de los fines y objetivos de la Constitución. Esto quiere decir que los conceptos mencionados anteriormente son relevantes para el ordenamiento territorial, como lo son: el desarrollo integral y sustentable, el derecho a un medio ambiente sano, o la competitividad serán incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Por su parte, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público según el art. 14º la coordinación y elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, así como otras consideraciones que aseguren una planeación



incluyente y participativa que mantenga congruencia en su elaboración y contenido, además de mantener una verificación periódica a fin de corregir posibles desviaciones en la planeación.

El artículo 21º señala las disposiciones sobre el marco de la elaboración del PND, así como las disposiciones de su contenido, entre las que se encuentran: los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; y sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y que regirán el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

La vigencia del plan será sólo por el periodo constitucional que presida el Ejecutivo Federal, aunque se prevé que haya contemplaciones a largo plazo de la política nacional de fomento económico, a fin de impulsar como elementos permanentes del desarrollo nacional: el crecimiento económico elevado, sostenido y sustentable, la promoción permanente del incremento de la productividad y la competitividad. Esta visión parece algo sesgada a primar al crecimiento económico, la productividad y competitividad como los objetivos más importantes, dejando de lado la consecución del desarrollo económico y sustentable.

El art. 16º menciona que se crearán programas sectoriales con el fin de llevar la Planeación Nacional del Desarrollo y sus políticas a distintos sectores económicos. Entre los programas que destacan en materia de Ordenamiento Territorial son: el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 que se instrumenta en materia de Ordenamiento Territorial de acuerdo a la LGAH, y por otro lado, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 que instrumenta en materia de Ordenamiento Ecológico en atención a la



disposición de la LEGEPA, mismos que atienden objetivos constitucionales como los que en este trabajo nos ocupan.

Según el artículo 27° la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales y regionales específicos, se instrumentarán mediante planes anuales y servirán de base para la integración del anteproyecto de presupuesto anual para cada dependencia.

El Capítulo Quinto habla sobre la coordinación que tendrá el Sistema Nacional de Planeación Democrática a través del Ejecutivo Federal o sus dependencias, para convenir con los gobiernos de las entidades federativas la coordinación que se requiere, a efecto que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo. Se podrán convenir, los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para coordinar la planeación del desarrollo de cada entidad federativa y de los municipios; la elaboración de programas regionales que marca el artículo 14 de esta ley, y la ejecución de acciones que deben realizarse en cada entidad federativa y competen a ambos órdenes de gobierno. La SHCP propondrá los procedimientos para convenir la ejecución de estas acciones.

### **3.1.3. Ley General de Asentamientos Humanos “LGAH”**

La LGAH surge en los años 70's para atender una problemática que se venía presentando en las ciudades, motivo del crecimiento demográfico ocasionado por la migración rural-urbana que se asentaba en las periferias de las ciudades y que requería la prestación de servicios. Debido a que dicho crecimiento se dio de forma rápida, no permitió a las ciudades establecer un marco de planeación que hiciera frente a las necesidades que requerían las nuevas circunstancias, ocasionando con ello problemas de vivienda, de prestaciones de servicios como agua, drenaje y luz, entre otros (Colegio de México, 1981).



Para llevar a cabo una planeación adecuada, surgió la necesidad de una legislación que estableciera la pauta y regulara los asentamientos humanos, como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el art. 27º que se mencionó anteriormente. Estas circunstancias darían pie a la necesidad de una planeación que dirigiera el crecimiento y desarrollo de las ciudades del país, por lo que de manera análoga se crea la Ley de Planeación unos años después.

Esta vinculación entre la Planeación Nacional para el Desarrollo, el Ordenamiento Territorial y los asentamientos humanos queda manifestada en el artículo 11º de la presente Ley que data de 1993, en donde se menciona que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro del plan nacional, y de los estatales y municipales.

La finalidad que actualmente persigue la LGAH sigue siendo la misma que dio origen a su creación, teniendo ésta por objeto sentar las normas para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, en particular a los centros de población, pues apremia regular su fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento, como lo estipula el art. 1º de la misma.

Aunque la finalidad continúe siendo la misma, las circunstancias han cambiado desde la primera versión y la actual, ya no se presentan los mismos problemas, unos se han disipado mientras otros se han agudizado, así como también surgen nuevas problemáticas que no estaban previstas. Por lo tanto, se cuenta con una legislación que ha sido rebasada por la realidad, y que actualmente se encuentra descontextualizada. Ejemplo de ello es que, en la versión más reciente, a pesar de las diversas modificaciones que ha tenido, no menciona en ninguna parte el concepto de movilidad o el de espacio público. Así pues, es momento de hacer una evaluación de los avances como también de las problemáticas que se presentaron a partir de dicha legislación, con el objeto de plantear su actualización, o en su defecto, replantear su finalidad.



La LGAH presenta las normas que deben acatarse en la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, y en el desarrollo urbano de los centros de población; por lo tanto, la LGAH, así como la Ley de Planeación y la dependencia encargada de llevar a cabo dicha planeación, que actualmente es la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), se coordinan para conducir los preceptos y disposiciones de la presente Ley.

Otra situación que se presenta en la legislación mexicana es el tema de la concurrencia, que se señala en el art. 73º constitucional y que de la misma forma lo prevé el art. 6º de esta Ley, donde dicta que “las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” De tal manera que en consecuencia del art. 6º se establecen las atribuciones en la materia, de los gobiernos federal, estatal y municipal trasladando el reto de la coordinación.

Debido a que cada uno de los órdenes de gobierno tiene injerencia en las decisiones que se reflejan en el territorio, se vuelve compleja la planeación, porque cada uno cuenta con su respectiva visión del territorio. Así pues, mientras la federación se ocupa de proyectar y coordinar la planeación de un desarrollo regional; las entidades federativas tienen la facultad de legislar en la materia, de formular, aprobar y administrar el plan estatal de desarrollo urbano; mientras en lo que respecta a los municipios, de la misma forma deberán formular, aprobar y administrar sus respectivos planes o programas competentes.

Aunado a la capacidad de decisión de los actores gubernamentales que se mencionaron en el párrafo anterior, también se agregan las decisiones de los propietarios, organizaciones de la sociedad civil, grupos empresariales, y sociedad en general a los cuáles se les prevé un espacio de participación de acuerdo al art. 48º de la presente Ley que menciona:



“La Federación, las entidades federativas y los municipios promoverán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, que propicien la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.”

De manera que se vuelve complicado llevar a cabo una planeación integradora. La concurrencia no es el único reto a considerar en la planeación del ordenamiento territorial, existe también la dificultad de llegar a un enfoque multidisciplinario, para planear sobre el territorio pensando en las diferentes problemáticas y sectores involucrados. Es decir, encontrar la forma de coordinar los intereses de las diferentes políticas sectoriales, por ejemplo: el ordenamiento territorial con relación al desarrollo urbano, al cuidado del medio ambiente, al equilibrio de los recursos naturales, la política económica, la política social, la política en materia de turismo, protección civil, entre otras.

Una de las diferencias más marcadas de los intereses entre sectores se presenta en materia de ordenamiento territorial, en contraste con el ordenamiento ecológico, dado que mientras el primero busca el desarrollo, el segundo, procura la conservación, y ambos son importantes en la de planeación del territorio. Sin embargo, aunque las correspondientes leyes –LGAH en el art. 19º y LGEEPA en el art. 23º- señalan una supuesta coordinación y congruencia, en la práctica no se manifiesta.

La situación se complica si se toma en cuenta que a nivel nacional solo existen alrededor de cien ordenamientos ecológicos decretados, contando Sinaloa con sólo uno, en la zona costera del municipio de El Rosario. Por lo tanto, la planeación del ordenamiento territorial en Sinaloa y en particular Culiacán, no tiene el marco de referencia en materia ambiental que le permita una adecuada planeación, dejando espacios vacíos o vulnerables sin su debida protección ambiental;

En materia de ordenamiento territorial, no sólo la LGAH ha influido en la situación que actualmente se vive en las ciudades y zonas rurales del país, sino que también



ha tenido influencia en gran medida, de la Ley de Planeación y las respectivas legislaciones de los Estados, que en conjunto atienden a una disposición constitucional enmarcada en el art. 26 que sustenta la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática y que a través del cual, según se plasma en el art. 11 de la LGAH, que la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, conformará una política sectorial que coadyuvará al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo.

En la tabla 2 se indica el orden en que se seguirá dicha planeación en concurrencia de la Federación con Estados y Municipios de acuerdo a lo establecido en el art. 12 de la LGAH

Tabla 7. Estructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática y los planes competentes



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico anterior se observa la complejidad de la planeación del desarrollo ya que, a pesar de contar con una amplia gama de planes y programas en todos los ámbitos, la realidad presente de las ciudades del país y en particular la ciudad de Culiacán no manifieste una ordenación territorial adecuada ocasionando una serie de problemas, por ejemplo:



- La movilidad: esta incluye el excesivo uso del automóvil; servicio de transporte público deficiente; vialidades saturadas por el inadecuado o inexistente diseño;
- Otro problema que se manifiesta año con año y que también repercute en el tráfico vehicular, son las inundaciones, se ignoran las zonas de riesgo principalmente arroyos, que ocasionan cuantiosas pérdidas materiales y vidas humanas.
- Vivienda; la migración rural hacia la ciudad fomenta problemas de vivienda y la prestación de servicios públicos, provocando los asentamientos irregulares en la periferia de la ciudad sin una debida planeación.

Encontramos que actualmente se cuenta con una LGAH desfasada por las necesidades de la población, a causa de la dinámica acelerada de la economía y al retraso de los procesos legislativos para contextualizarla y aprobarla. Las principales modificaciones que requiere la nueva LGAH es una actualización en el marco de planeación, leyes, reglamentos y programas locales, que darán pauta a elaborar normas y estándares urbanos que se han desarrollado en otros sectores como son las comunicaciones, transporte, industria y medio ambiente; además es necesario desarrollar una cartera de instrumentos financieros y de gestión que permitan culminar la instrumentación de la normatividad

## **3.2. Marco Jurídico Del Estado De Sinaloa**

### **3.2.1. Ley de Planeación del Estado de Sinaloa**

Esta Ley se crea para cumplir diversas disposiciones federales que surgen de la Ley de Planeación, y su objetivo es conducir la Planeación para el Desarrollo en el Estado de Sinaloa y con la Planeación Nacional para el Desarrollo, manteniendo la soberanía de éste en el pacto federal.



En el capítulo primero de la Ley se contempla a la Planeación, como el medio que permita el eficaz desempeño de la responsabilidad de gobierno sobre su desarrollo integral, y deberá procurar la consecución de los contenidos en la Constitución Política del Estado de Sinaloa. Es responsabilidad del Poder Ejecutivo Estatal conducir la planeación del desarrollo del Estado de Sinaloa, con la participación democrática de todos los grupos sociales; y es a través de la misma y sus metas que se asignarán recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución y la concertación de acciones.

El artículo 8° señala que los H. Ayuntamientos decidirán sobre la formulación de Planes y Programas Municipales de Desarrollo, en cuyo caso será su responsabilidad conducir la Planeación de los mismos, con la participación democrática de los grupos sociales y de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

Los capítulos segundo y tercero reglamentan el Sistema Estatal de Planeación Democrática. La Planeación del Desarrollo de la Entidad se llevará a cabo por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal y por los Municipios.

En cuanto al Plan Estatal de Desarrollo, se determinan los objetivos generales, estrategias y prioridades del Desarrollo Integral del Estado; se establecen los lineamientos de la Política de carácter global, sectorial y municipal, y rige el contenido de los programas que se generen en el Sistema Estatal de Planeación Democrática. Este se elaborará, aprobará y publicará en el Periódico Oficial del Estado dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha de toma de posesión del Gobernador Constitucional. Las modificaciones también deberán ser publicadas en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", dentro de los dos meses siguientes a su aprobación.

En el ámbito del Sistema Estatal de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones y comprometa responsabilidades para la



elaboración, actualización y ejecución de los Planes Municipales y de los Programas a que se refiere esta Ley. Las Organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y otras agrupaciones sociales participarán como órgano de consulta en los aspectos de la Planeación Democrática relacionados con su actividad.

A la Secretaría con funciones de Hacienda Pública y Tesorería, le corresponde verificar que las operaciones que se realicen sobre el uso del crédito público, prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y de los Programas. La Contraloría General del Poder Ejecutivo, será la encargada de ejercer el control y vigilancia de los objetivos y prioridades del Plan Estatal y de los que de él se deriven, disponiendo las medidas necesarias para su corrección conforme a los resultados y procedimientos que las Leyes le señalen.

### **3.2.2. Planes y programas**

Al igual que la Ley de Planeación que rige a nivel federal, esta Ley mandata que las dependencias y municipios encargados del cumplimiento de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, Planes Municipales y Programas Sectoriales, Regionales y Especiales, elaborarán programas operativos anuales, que servirán de base para la integración de los anteproyectos de Presupuestos Anuales. Y serán obligatorios para las Dependencias de la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

En el artículo 24 se menciona que los Programas Regionales se referirán a las zonas o regiones que se consideren prioritarias o estratégicas para el desarrollo socioeconómico del Estado, en función de los objetivos generales fijados en el Plan Estatal de Desarrollo y en los Planes Municipales que correspondan. Este artículo en especial no menciona aspectos medioambientales de carácter regional, sino que sólo menciona el aspecto socioeconómico de las regiones, dejando de lado al equilibrio medioambiental y a la conservación de los recursos naturales.



Los Planes Municipales de Desarrollo autorizados por los H. Ayuntamientos contendrán los objetivos generales, estrategias y prioridades del Desarrollo Integral del Municipio; establecerán los lineamientos de política de carácter global, sectorial y de servicios municipales, y regirán el contenido de los Programas Operativos Anuales, siempre en concordancia con el Plan Estatal de Desarrollo y con el Plan Nacional de Desarrollo.

El Ejecutivo Estatal convendrá con los Gobiernos de la Federación y de los Municipios, de conformidad con la legislación vigente, la Coordinación que se requiera con el objetivo que estos participen en la planeación del desarrollo en la entidad. Entre las acciones que puede hacer están: proporcionar a los municipios la asesoría técnica requerida para los planes y programas operativos anuales, además de proponer procedimientos de coordinación entre el Estado, la federación y los municipios.

En resumen, esta Ley da las pautas para crear el Sistema Estatal de Planeación Democrática, y con él crear los Planes y Programas necesarios a nivel estatal y municipal para coordinarse con los objetivos de la Planeación Estatal y Nacional para el Desarrollo. A nivel municipal da pie a la creación de los Planes y Programas municipales de desarrollo y planes parciales, que son las bases para la planeación del municipio y llevar a cabo el Ordenamiento Territorial.

Los Sistemas de Planeación Democrática tienen una estructura vertical que es encabezada por la Ley de Planeación, la Ley Estatal en la Materia surge para complementar y crear un nexo entre la planeación de los Municipios, el propio Estado y las disposiciones que surjan del PND. La forma en la que se subordinan indica que, a pesar de ser un Estado autónomo, la Planeación que se realice en este deberá estar en concordancia con el PND. Las diferencias entre el tiempo en el que están vigentes los Planes y Programas en los tres niveles de gobierno dificulta enormemente una planeación coordinada; además, para las administraciones estatal y municipales es difícil promover iniciativas de Planeación que vayan más adelante de aquellas que rigen a nivel federal, propiciando que



muchas iniciativas de planeación a nivel estatal y municipal se vean detenidas a la espera de una actualización de los Planes y Programas de la administración superior a esta.

### **3.2.3. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa**

A nivel Estatal se cuenta con la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, la cual atiende a la reglamentación que dicta la LGAH y por consiguiente los art. 27°, 73° y 115° constitucionales. Esta ley señala como deberá llevarse a cabo la planeación, administración, fomento y control del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población en el Estado de Sinaloa.

La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa no está actualizada, ya que señala a la extinta secretaría de planeación y desarrollo como la encargada de llevar a cabo el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

Además, se estipula la creación del Sistema Estatal de Planeación Urbana, -mismo que atiende a la ley de planeación del Estado de Sinaloa- el cual contará con los planes y programas siguientes, según el art. 28°:

I. El Programa Estatal de Desarrollo Urbano:

- A) Plan Estatal de Desarrollo Urbano.
- B) Programa Estatal de Ordenamiento Territorial.
- C) Plan Regional de Desarrollo Urbano.

II. Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas:

- A) Programa de Ordenación de Zonas Conurbadas en los que participe el Estado con otra Entidad federativa, según la legislación federal en la materia.



B) Programa de Ordenación de Zonas Conurbadas en los que participen dos o más de los municipios del Estado.

III. Programa Municipal de Desarrollo Urbano:

A) Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

B) Programa Municipal de Ordenamiento Territorial.

IV. Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población:

A) Plan Director de Desarrollo Urbano.

B) Plan Parcial de Desarrollo Urbano;

Se señala, además, -en el Art. 50º de esta Ley- la metodología para desarrollar estos Planes Municipales de Desarrollo Urbano, los cuales deberán tener como base la metodología del Plan Estatal de Desarrollo Urbano enunciadas en los artículos 33, 34 y 35 de la mencionada ley, aplicándose al territorio específico, base del estudio.

Artículo 75. Se crea el Registro del Sistema Estatal de Planeación Urbana, en el que se inscribirán el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, sus componentes, los Planes, además de los Programas Municipales de Desarrollo Urbano y los que de ellos deriven, así como los acuerdos de revisión y modificación de los mismos. De igual, manera se inscribirán las resoluciones administrativas y judiciales que perturbaren a dichos instrumentos urbanísticos. El Registro del Sistema Estatal de Planeación Urbana será público y estará a cargo de la Secretaría de Planeación y Desarrollo.

### **3.2.4. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente “LGEEPA”**

El cuidado del equilibrio ecológico y la protección al ambiente es materia de la presente Ley, que atiende las disposiciones del art. 4to. Constitucional en lo



referente al derecho de los mexicanos de contar con un medio ambiente sano que incentive su desarrollo y bienestar.

El art. 27° Constitucional establece las disposiciones que deberán atenderse en cuanto a la planeación territorial para garantizar dicho derecho. Por su parte, el art. 25 Constitucional incluye la variable “sustentable” al desarrollo del país, por lo que vuelve al desarrollo sustentable un principio rector que también rige en la presente ley, entendido éste como:

“El proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;”

Con la finalidad de atender la política ambiental que persigue la Constitución, la LGEEPA en su art. 17° establece que la planeación nacional de desarrollo, deberá incorporar como instrumento de planeación ambiental al Ordenamiento Ecológico, pues se define 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, la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos;”

El Ordenamiento Ecológico del Territorio, al ser el principal instrumento de planeación territorial debe considerar, -y así lo estipula el art. 19 de la LGEEPA- los criterios que servirán para llevar a cabo una adecuada gestión del territorio nacional.

Uno de los criterios que debe considerar es la naturaleza y las características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional, además de la vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes.



Además, para llevar a cabo la ordenación ecológica del territorio, debe seguirse el marco del sistema nacional de planeación democrática, el cual se describe en el siguiente cuadro x:

Tabla 8. Planes y programas relacionados con el OT ecológico

Sistema Nacional de Planeación Democrática
Plan Nacional de Desarrollo
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018
Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio y Marinos
Plan Estatal de Desarrollo
Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del Territorio
Plan Municipal de Desarrollo
Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Territorio

Fuente: Elaboración propia

Se observa que deberán existir cuatro clasificaciones de Ordenamiento Ecológico: Ordenamiento Ecológico General del territorio y Ordenamiento Ecológico Marítimo -que competen a la Federación-; Ordenamiento Ecológico Regional del territorio -competencia estatal-; y, por último, el Ordenamiento Ecológico Local del territorio, -pertenece al ámbito municipal-.

Sin embargo, actualmente en Sinaloa, no se cuenta con algunos de estos ordenamientos; a pesar de que la LGEEPA estipula que debe existir un Ordenamiento Ecológico Regional -que se entiende- debiera abarcar el territorio del Estado de Sinaloa, a la fecha no existe tal Ordenamiento decretado, por lo que se incumple con la legislación; de la misma forma sucede en el municipio de Culiacán, donde tampoco se cuenta con un Ordenamiento Ecológico Local decretado.



Lo anterior comprueba el sesgo urbanístico que se presenta en el Estado de Sinaloa y en la ciudad de Culiacán -en materia de política urbana sobre la política ambiental.

Al no contar con Ordenamiento Ecológico, esto provoca una planeación del territorio incompleta, ya que es el instrumento de planeación que da la pauta para llevar a cabo el Desarrollo Urbano, así lo señala la misma LGEEPA en su artículo 20° Bis 4, que dice que el Programa de Ordenamiento Ecológico tendrá por objeto:

“Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes.”

El artículo mencionado analiza que el municipio está facultado para la regulación fuera de los centros de población y los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente, preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos.

Se infiere que, en el caso de Culiacán, estos principios no se están cumpliendo, se sigue tratando de manera diferente al Ordenamiento Territorial Urbano del Ecológico, con objetivos y planes que no se conectan entre sí. Como ejemplo de esta disyuntiva entre los Ordenamientos se puede mencionar el caso de la Ciudad de Culiacán, que la atraviesan tres ríos, y estos a pesar de ser un recurso natural dentro del área urbana, no se encuentran regulados mediante un esquema de OE, sino a través de un esquema de desarrollo urbano, donde a la fecha opera el Desarrollo Urbano Tres Ríos. Este a su vez no contempla la conservación ni la problemática ecológica de los ríos.

Lo anterior es un claro ejemplo de lo que ocasiona no contar con una coordinación que maneje de forma integral ambos ordenamientos; se sabe por definición, que un tipo de ordenamiento no excluye al otro, sino que se complementan sobre un mismo territorio.



Siguiendo con la problemática ambiental de las ciudades, se prevé en la LGEEPA la regulación ambiental de los asentamientos humanos; en su artículo 23º marca que los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de Ordenamiento Ecológico del territorio y señala además los criterios de planeación que tendrán primacía.

Siendo este el único artículo dentro de la sección de “Regulación ambiental de los asentamientos humanos”, que indica las directrices que debe tener el ordenamiento territorial asociado a los asentamientos humanos. Entre las que destacan las referentes al desequilibrio ambiental, transporte público, las áreas de protección cercanas a los asentamientos humanos y, sobre todo, la planeación del desarrollo urbano; se necesitan mejores estrategias que deben estar contenidas en los programas de ordenamiento ecológico.

Con la finalidad de evaluar y regular el impacto ambiental que genere la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente, preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente, se imprime en el art. 28º, que la secretaría establece el procedimiento de la Evaluación de Impacto Ambiental que se ejecutará de acuerdo a su debido reglamento.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente es una Ley de carácter conservacionista, que aboga por la conservación del medio ambiente y por un Ordenamiento Territorial desde esta perspectiva, y así lo manifiestan los programas de Ordenamiento Ecológico. Es una Ley bastante extensa que sí tiene una visión amplia del territorio, pues menciona en su artículo 98º que el uso de suelo se debe tener en cuenta la vocación natural del mismo y las actividades económicas, además deja claro de que no debe alterar el equilibrio ecológico de los ecosistemas. Habla sobre la conservación del medio ambiente fuera y dentro de los centros de población y contempla la conservación de los recursos naturales dentro de la ciudad.



En comparación con la LGAH, es más amplia y tiene una visión algo más integral del territorio y las actividades que se realizan en él. Sin embargo, los problemas surgen cuando las disposiciones que aquí se presentan no se cumplen, tal es el caso de la falta de Ordenamientos Ecológicos en el Estado de Sinaloa; al no existir, provoca que la planeación del desarrollo urbano ignore las condiciones del territorio y los objetivos de conservación ecológicos. La falta de vinculación es sin duda el mayor problema para tener una visión integral del Ordenamiento Territorial, no sólo desde la perspectiva de la protección ambiental sino desde una perspectiva, que abogue por el correcto equilibrio y vocación del territorio, sin demeritar las actividades económicas o la consecución del equilibrio ecológico.

### **3.2.5. Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Sinaloa**

En el ámbito Estatal, se encuentra la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Sinaloa, que atiende la legislación en materia ambiental en correspondencia a la LGEEPA y a su vez, al artículo 4° constitucional sobre el *derecho de todo ser humano a gozar de un medio ambiente saludable*, teniendo como "[...] objetivos principales, la preservación, la restauración del equilibrio ecológico, la protección al ambiente y el desarrollo sustentable" según al artículo 1° de la presente Ley.

Las aportaciones de esta ley, para la interpretación de la normativa ambiental es muy importante, ya que en su artículo 2° señala que: "Todas las personas, individuales o colectivas, son titulares del derecho al medio ambiente saludable."

La responsabilidad es no sólo del Estado, sino de todas las personas en cooperación, para coadyuvar al mantenimiento de un medio ambiente sano, que a decir explícitamente cita en su segundo párrafo: "Este derecho humano sustentable es de naturaleza cooperativa, en el que el Estado está obligado a preservar y restaurar el equilibrio ecológico, pero también los individuos, grupos o colectividad de personas están obligados a preservarlo o restaurarlo."



Es importante incluir la participación de ciudadanos en general, así como de Organizaciones Empresariales y de la Sociedad Civil para contribuir a un medio ambiente saludable.

En el Estado de Sinaloa, aunque la ley contempla los mecanismos para garantizar el cumplimiento de la política ambiental; tales como el Consejo Estatal para el Desarrollo Sustentable que de acuerdo con la Ley en su art. 20°, es el órgano encargado de "proponer las políticas, programas, proyectos e instrumentos tendientes al apoyo, fomento, productividad regulación y control de actividades en materia ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado", en la práctica no existe. Tampoco se encuentra conformado el correspondiente Consejo Municipal para el Desarrollo Sustentable de Culiacán que estipula el art. 25 de esta Ley.

En materia de planeación, también existe el mismo problema, pues el art. 37° pacta la creación del Programa Sectorial Estatal, que debería contener un diagnóstico retrospectivo de al menos 20 años y un pronóstico prospectivo de igual antigüedad, señalando la situación de los ejes programáticos en materia ambiental; disposiciones que no se atienden.

En cuanto al Ordenamiento Ecológico del Territorio Estatal que señala la Ley en el art. 39 - y que la misma forma legisla la LGEEPA- deberá llevarse a cabo mediante programas de ordenamiento ecológico que divide en:

- Regional
- Local
- Especiales o prioritarios

Sobre los programas de ordenamiento ecológico, se reconoce que existen avances a nivel regional ya que se cuenta con una Bitácora Ambiental del Estado de Sinaloa, sin embargo, no contribuye significativamente ya que para poder tomarse como un criterio obligatorio que exige la legislación, necesita ser oficial, es decir, que se haya decretado.



Por su parte en el programa de Ordenamiento Ecológico Local correspondiente al territorio de Culiacán, no existen avances en la materia.

Respecto al programa de Ordenamiento Ecológico Especial o Prioritario, la ley sólo contempla dos: marítimo y de cuencas hidrográficas. Dada la situación problemática que se ha venido señalando en el municipio de Culiacán, referente a la atención diferenciada de la zona rural y la zona urbana, es importante señalar que esta clasificación resulta insuficiente e inadecuada.

En relación al desarrollo urbano, la presente ley muestra una vinculación en cuanto a sus disposiciones sobre el Ordenamiento Ecológico con el Ordenamiento Territorial Urbano, pues está declarado en el artículo 44º, que se marcan las pautas para que las disposiciones de la misma Ley referentes al Ordenamiento Ecológico deberán ser consideradas para los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes. Lo anterior, es en correspondencia a lo que dictamina la LGEEPA a nivel federal, con el fin vincular las vertientes del Ordenamiento Ecológico con el Urbano.

Esta ley complementa a la LGEEPA, sin embargo, presenta problemas en materia de planeación ambiental a nivel estatal, -aunque se atiende la política ambiental- esta no se lleva a cabo de acuerdo a la legislación, lo que produce una problemática institucional que deriva en una planeación parcial e incompleta, tal como lo demuestra la inexistencia del Ordenamiento Ecológico Regional correspondiente a Sinaloa y del Ordenamiento Ecológico Local de Culiacán.

Otro ejemplo que sobresale, es que la política ambiental de Sinaloa, no cuenta con una dependencia institucional a nivel secretaría, quedando a segundo término como subsecretaría perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESHU).



### 3.2.6. Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La Ley surge como complemento del marco jurídico que regula el Ordenamiento Territorial en México desde la perspectiva rural, y es reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Son sujetos de esta Ley los ejidos, comunidades y asociaciones del medio rural que estén constituidas de acuerdo con las leyes, y de toda persona física o moral que realice preponderantemente actividades en el medio rural.

El fin de esta ley, es el desarrollo sustentable de las zonas rurales. Para ello, según la Ley, el Estado, con la ayuda de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación, el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural. Tal como lo dice el artículo 4° de la misma.

El artículo 6° menciona que los compromisos y responsabilidades en materia de esta Ley, que el Gobierno Federal acuerde frente a los particulares y a los otros órdenes de gobierno, deberán quedar establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales y especiales aplicables. Es decir, es otra de las leyes que deberán ser consideradas en la Planeación Nacional para el Desarrollo.

Para impulsar el desarrollo rural sustentable, el Estado promoverá la capitalización del sector mediante obras de infraestructura básica y productiva, y de servicios a la producción, así como a través de apoyos directos a los productores, que les permitan realizar las inversiones necesarias para incrementar la eficiencia de sus unidades de producción, mejorar sus ingresos y fortalecer su competitividad.



El Título Segundo de la Ley trata sobre la planeación y coordinación de la política para el desarrollo rural sustentable. De conformidad con la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, se formulará la programación sectorial de corto, mediano y largo plazo. En los programas sectoriales se coordinará y dará congruencia a las acciones y programas institucionales de desarrollo rural sustentable a cargo de los distintos órdenes de gobierno y de las dependencias y entidades del sector. Además, debe existir un Programa Especial Concurrente referente al tema.

La principal crítica que se le puede hacer a esta Ley es un sesgo a basarse sólo en el aprovechamiento productivo de los recursos en las comunidades rurales, no contempla de forma integral el equilibrio ecológico, ni las disposiciones de ordenamiento ecológico existentes.

Según un estudio de la universidad de Chapingo, esta Ley tiene una visión parcial y carece de la una metodología que diseñe y cuantifique la sustentabilidad e integre las dimensiones ambiental, social y económica, desde el ámbito local hasta el nacional, por lo que el Programa Especial Concurrente, que es el instrumento operativo de la presente ley, carece de dirección y se ha convertido en un instrumento financiero-administrativo de distintas secretarías.

El fin para el que se está aprovechando esta legislación es exclusivamente para obtener recursos financieros del presupuesto federal y con este financiar proyectos en las zonas rurales. La forma en la que se instrumenta la Ley es desde un enfoque productivista y economicista, mientras que la reglamentación de la misma, que se esperaba definiera de forma más precisa los mecanismos de ayuda a la zona rural, no lo hizo. En cambio, señala al mismo tiempo al mercado y la rentabilidad financiera de los proyectos como criterios para ser apoyados (Casas Cázares, Martínez Saldaña, González Cossio, & García Montoya).

Además de agregar la problemática con los programas de corte asistencialista para esas regiones que sólo contemplan la población marginada, y no se tiene una visión integral de la sustentabilidad de la región, desde los puntos de vista ambientales y



económicos, lo que causa que en algunas zonas haya duplicidad de recursos para un mismo fin, mientras que en otras sólo llegue la ayuda de los programas asistenciales, olvidando la consecución de un desarrollo rural sustentable.

El Ordenamiento Territorial en concordancia con el Ordenamiento Ecológico, de implementarse correctamente, sería una herramienta ideal para conocer la vocación del territorio, conocer las comunidades rurales y áreas urbanas que se encuentren en el mismo y, junto al reconocimiento de la vocación del territorio, integrar esto en los Planes y Programas respectivos. Todo esto ayudaría a generar una visión integral de las zonas y aprovechar de forma responsable los recursos naturales, con ello se estaría más cerca de cumplirse los principios del desarrollo sustentable tal como es definido por la ONU.

### **3.2.7. Ley de Desarrollo Rural Sustentable de Sinaloa**

En la presente Ley, se consideran las bases para un Desarrollo Rural Sustentable a nivel estatal, mejorando la calidad de vida de los pobladores rurales, la protección, conservación y restauración de los recursos naturales, el establecimiento y aplicación de medidas de mitigación y adaptación en relación al cambio climático en el medio rural, y la creación de oportunidades de empleo.

Por lo que el gobierno del estado y los gobiernos de los municipios están obligados a cumplir estas bases, en los términos que establecen los párrafos quinto y sexto del artículo 4to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El objeto de esta Ley es promover el Desarrollo Rural Sustentable del Estado, definiendo sus políticas en base al Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Estatal de Desarrollo, donde este último menciona que el Estado está obligado a realizar un diagnóstico puntual de los recursos naturales que se tengan para generar políticas públicas y programas ambientales sustentables, además de promover el desarrollo rural.

El artículo 10º párrafo segundo de esta Ley, alude que el gobierno del estado promoverá un desarrollo sustentable que mejore la calidad de vida de la población



rural vulnerable, la diversificación de las actividades productivas, el uso óptimo de los recursos naturales, y prevea medidas de mitigación del cambio climático.

El párrafo decimo del artículo 2° sugiere que la Ley deberá de promover las bases para diseñar practicas productivas orientadas a la “conservación” y mejoramiento de los recursos naturales y la biodiversidad. Es necesario considerar si tales prácticas productivas existen, puesto que las principales actividades económicas son, en general, las más productivas, pero a la vez, las más contaminantes, y se desarrollan sin importar el daño a los recursos naturales.

Esta Ley gestiona el Desarrollo Rural Sustentable principalmente a través del Programa Especial Concurrente, el cual se desarrollará bajo las bases de la planeación y gestión del territorio.

Este programa se divide en distintos programas y proyectos, de los cuales el único que explícitamente habla sobre preservación es el “Programa medio ambiente y recursos naturales”. El resto de los programas van dirigidos a otros rubros, y resalta el destinado a la construcción de carreteras en el medio rural.

Al surgir el Programa de una Ley que procura conseguir un Desarrollo Rural Sustentable, sin dejar de lado el manejo adecuado y protección de los recursos naturales, debería suponerse que tendría programas y proyectos más inclinados hacia las actividades sustentables que proyectos de obra pública; o meramente bajo una óptica de producción, sin objetividad y aspectos competitivos, donde se quiere introducir un modelo de productividad específico sin tomar en cuenta la vocación que tiene el territorio o la región.

Siguiendo con el análisis, el Artículo 11° nombra la creación, ejecución y evaluación por parte del Gobierno del Estado de políticas para promover el desarrollo rural sustentable, que permita elevar la calidad de vida de la población rural, así como mejorar el ámbito social, económico y ambiental de la entidad. Y en su artículo 12° párrafo IV menciona el implementar políticas de conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su



aprovechamiento sustentable, políticas que si bien existen, no son implementadas en la actualidad.

Al igual que la Ley federal en la materia, en esta ley se hace énfasis al uso adecuado, racional y sustentable de los recursos naturales que promueva el desarrollo y la calidad de vida de las poblaciones rurales, con base a las características de cada región. En correspondencia a la estructura de la legislación federal, y bajo el mismo esquema se privilegian proyectos, más por su beneficio económico antes de procurar un desarrollo rural sustentable en el sentido amplio.

La principal problemática reside en que no se tiene información sobre los ecosistemas; no se conoce, a grandes rasgos la resistencia, riesgos, capacidad, aptitud, alcance económico y competitivo que puedan generar los recursos naturales y ambientales en el territorio, aspecto que se podría resolver con instrumentos como el Ordenamiento Ecológico, pero que no es mencionado en dicha ley.

Se manifiesta el incumplimiento de la ley, en problemas acontecidos dentro del límite municipal, como el abandono de la sierra y de áreas rurales poco productivas, la acumulación de sedimentos en los ríos, causado por la deforestación de la sierra y bosques cercanos a los asentamientos humanos, y los cambios marcados en el clima derivados del calentamiento global.

Los programas adicionales al Programa Especial Concurrente (PEC) existentes son marginales, de carácter temporal y no sustentable y que sólo apoyan la productividad de las zonas más aptas para las actividades económicas comunes, siendo estas la acuícola, ganadera y agrícola.

Si no se comprende el principio de sustentabilidad, la situación del campo en Sinaloa podría cambiar, actualmente los valles están bajo un esquema de alta competitividad, pero esto podría durar poco, ya que los suelos que son utilizados para este fin, no se recuperan de inmediato, y son erosionados por los procesos



climáticos naturales, al no servir más un suelo para producir se recurre a deforestar bosques en zonas planas, alterando los ecosistemas y degradando el suelo.

Como no existen prácticas agropecuarias que combinen su uso de suelo con bosques naturales, el estado se ve en la necesidad de ocupar más zonas para actividades económicas por no poder recuperar el suelo natural.

Mientras tanto, en la costa la producción acuícola, no es del todo sustentable, esta actividad se basa en la creación de estanques artificiales cercanos a la costa para producir productos acuícolas de forma artificial, estos estanques ocupan el espacio donde antes hubo un bosque espinoso o un manglar, estos ecosistemas cumplen roles de sustentabilidad y protección ante fenómenos meteorológicos. Anteriormente se recurría a la pesca en manglar durante temporadas fijas a lo largo del año, pues estos bosques sirven de refugio para gran cantidad de especies con valor económico, respetando el tiempo de recuperación de las especies extraídas, también se reforestaba para que hubiese más zonas productivas como estas.

Retomando la problemática, se han cambiado los esquemas productivos a lo largo del tiempo, tanto política como económicamente, por lo que la importancia que se le debería de dar a la conservación de los ecosistemas se ha reducido; además, el enfoque a privilegiar la producción sin una visión sustentable en el aprovechamiento de los recursos naturales agrava la problemática.

### **3.3. Conclusión del Marco Normativo**

El Ordenamiento Territorial en México se entiende bajo un marco normativo que puede dividirse en el que rige al ámbito rural, generalmente de carácter de conservación, y el que rige en el medio urbano, que tiene un sesgo al ordenamiento de las ciudades. Ambos están representados principalmente por dos leyes a nivel federal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y la Ley General de Asentamientos Humanos, respectivamente.



Además, se le agregan las Leyes competentes, reglamentos y disposiciones que tiene el Estado de Sinaloa en la materia, que surgen por lo general para armonizar las disposiciones federales con las estatales.

Se pueden observar de manera general tres tipos de problemáticas:

- Jurídico
- Programático
- Institucional

En cuanto a la problemática de tipo *jurídico*, se observa una complejidad legislativa, donde los tres órdenes de gobierno tienen injerencia en un mismo territorio, pues es necesaria una adecuada planeación que coordine no sólo a las atribuciones jurisdiccionales, sino que además sea capaz de coordinar los diferentes sectores que influyen en el territorio, tales como el económico, social y ambiental.

Además, hay instrumentos que una Ley no menciona mientras que otras sí lo hacen, tal es el caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que tiene un sesgo hacia la rentabilidad de proyectos en el área, y no toma en cuenta el instrumento del Ordenamiento Ecológico que mandata la LEGEPA; por su parte la LGAH sí considera el Ordenamiento Ecológico y protección del medio ambiente en el área urbana.

Todas las Leyes referentes al Ordenamiento Territorial llegan en algún punto al Sistema Nacional de Planeación Democrática y a su equivalente estatal. Este sistema, creado por la Ley de Planeación, es encargado de armonizar las disposiciones de diversas leyes y, junto a los objetivos del Ejecutivo Federal, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo. El problema de este sistema y de su variante estatal es la falta de congruencia de los planes por cuestiones de periodicidad de los gobiernos. El Ejecutivo Federal presenta un PND para su sexenio, el gobernador de la Entidad hace lo mismo y los Ayuntamientos de igual modo hacen planes para tres años.



Todos se deben de adecuar al PND, pero el periodo en que se actualizan es demasiado lento, y provoca desfases en los objetivos de los tres niveles de gobierno. También debe de considerarse que el carácter indicativo de los planes provoca que no siempre se cumpla con los objetivos de los mismos.

La cuestión *Programática* tiene que ver con la asignación de programas dirigidos en beneficio de un sector; como es el ejemplo la prioridad que tiene el ámbito urbano sobre el rural y que lo demuestra la serie de Planes y Programas que existen para atender sus necesidades. Mientras en el sector rural existen pocos Planes o Programas, y los que hay son de tipo económico y están dirigidos a explotar las potencialidades de las actividades productivas; mientras que en los programas de tipo social que son de carácter asistencialista, no influye en el desarrollo de la población; por su parte, los programas ecológicos, no existen para el Estado de Sinaloa. Por lo tanto, una planeación territorial integral que debiera sentar las bases para impulsar el desarrollo de esta población de manera sustentable: brindándole oportunidades de educación; acceso a la salud pública; infraestructura que facilitara el acceso y traslado, mediante caminos y carreteras óptimos; infraestructura en telecomunicaciones con acceso a internet; entre otros, simplemente no existe.

Lo mismo pasa en el medio urbano, la Ley General de Asentamientos Humanos y las disposiciones en la materia dan lugar a Planes y Programas orientados a la construcción de vivienda y desarrollos inmobiliarios, es una Ley atrasada que no contempla los conceptos de movilidad y espacio público, a pesar de que sí se mencionan en el PND.

Gran parte de estos planes son precisamente para dotar de infraestructura vial y continuar con el crecimiento de los centros de población. No se tiene una visión integral del territorio urbano ni de sus potencialidades y vocaciones.

Finalmente, la problemática *Institucional* es muy compleja, pues tiene que ver con todo un sistema que envuelve a la Administración Pública, -en los tres niveles de gobierno- y es finalmente, la que lleva a cabo la planeación del territorio e implementa las políticas que derivan de dichos planes o programas.



Los problemas que enfrentan las instituciones tienen que ver en primer momento, con una cultura institucional donde impera la ineficiencia, falta de recursos y personal, poca voluntad política y coordinación entre las instituciones encargadas de hacer cumplir las leyes. No es precisamente un problema de falta de mandatos legales en la materia, sino que en pocos casos se cumplen las disposiciones pertinentes; por lo tanto, no se llega a un adecuado Ordenamiento Territorial.

Para que estas instituciones cumplan con los Planes y Programas relativos al adecuado Ordenamiento Territorial es necesario asegurar los recursos necesarios y llevar a cabo la adecuada evaluación de la vocación del territorio y sus problemáticas ambientales y sociales, así como voluntad política, responsabilidad para cumplir con los objetivos prometidos o estipulados.

También es necesario considerar, el reformar las Leyes de Desarrollo Rural Sustentable y de Asentamientos Humanos, para armonizar los conceptos y objetivos del Ordenamiento Territorial desde una perspectiva más amplia, que incluyan las disposiciones en materia de conservación del medio ambiente y la evaluación de las potencialidades y vocación del territorio; cuando estas leyes, que son las encargadas del Ordenamiento Territorial, estén debidamente actualizadas y coordinadas se evitará que se tenga una visión parcial del territorio dependiendo de la Ley que se hable.





## **CAPÍTULO 4. PLANEACIÓN Y OPERACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE CULIACÁN**

El capítulo 4, lleva el objetivo de realizar un diagnóstico del marco programático que atiende la planeación y operación del OT en el municipio de Culiacán, esto con la intención de saber si existe un posible sesgo.

Para realizar dicho diagnóstico es necesario en primer momento, exponer las condiciones que presenta actualmente el panorama de ordenamiento territorial en el municipio; y en un segundo lugar señalar el marco programático, así como sus debilidades y fortalezas, con la finalidad de conocer la posible existencia de un sesgo económico-urbanístico.

### **4.1. Panorama actual del municipio de Culiacán**

El municipio de Culiacán se localiza en el Noroeste de México, es parte de la región central del estado de Sinaloa y ocupa el lugar como capital del estado. Su territorio se extiende en una superficie de 4 mil 758.9 kilómetros cuadrados, lo que le permite ubicarse en el tercer municipio más extenso de Sinaloa, el municipio colinda con los municipios de Mocorito, Badiraguato, Cosalá, Elota y Navolato; además con el estado de Durango al este y al oeste con el Golfo de California. (Guzmán, 2007).

La línea de costa con que cuenta el municipio localizada hacia el oeste, se extiende a lo largo de 261 kilómetros, siendo su litoral con el Golfo de California o Mar de Cortés. El principal cuerpo de agua es la ensenada del Pabellón con 27 mil 400 hectáreas que comparte con el municipio de Navolato. La ensenada se encuentra separada de mar abierto por la península de Lucernilla, aquí se encuentran las islas de las Iguanas, La Brasilera y Guamuchilito, así como las puntas conocidas como Coyotes, Zopilote y Paredón (Guzmán, 2007). En cuanto a la división territorial, el Municipio se encuentra políticamente dividido en una alcaldía central y 17 sindicaturas, las cuáles son: Aguaruto, Baila, Costa Rica, Culiacancito, El Tamarindo, Eldorado, El Salado, Emiliano Zapata, Higuera de Abuya, Imala, Jesús



María, Las Tapias, Quilá, Sanalona, San Lorenzo, Tacuichamona y, Tepuche; estas sindicaturas cuentan a su vez con comisarías.

De acuerdo con las características físicas naturales y tomando en cuenta criterios como la geología, clima y flora, el suelo del municipio puede dividirse en dos provincias fisiográficas denominadas una de ellas como Sierra Madre Occidental, que incluye 2 mil 289.03 kilómetros cuadrados; mientras que la segunda es nominada por los geógrafos como Llanura Costera del Pacífico que cubre los 2 mil 469.87 kilómetros cuadrados restantes (Guzmán, 2006).

A partir de dicha división y para términos del presente trabajo se comprende una clasificación tomando en cuenta características socioeconómicas que las subdivide en cuatro regiones, siendo estas: costa, valle, ciudad y sierra; donde la costa y el valle pertenecen por sus características fisiográficas a la Llanura Costera del Pacífico, y, por otro lado, la ciudad y la sierra pertenecen a la Sierra Madre Occidental. La Llanura Costera del Pacífico se presenta en una franja orientada noroeste-sureste paralela a la costa y limitada por el Golfo de California, posee elevaciones que varían desde el nivel del mar hasta los 450 metros sobre el nivel del mar; se caracteriza además por la homogeneidad de sus toposformas de llanuras con lomeríos bajos (Guzmán, 2007). Estas características naturales que presenta la Llanura Costera brindan las condiciones propicias para desarrollar en esta zona actividades económicas como la agricultura en el valle, y la pesca en la costa; siendo estas dos actividades económicas las que han tomado relevancia en el crecimiento de la economía para el estado de Sinaloa.

Por otro lado, la Provincia de la Sierra Madre Occidental está delimitada por una franja de orientación noroeste-sureste, paralela y colindante con la Provincia de la Llanura Costera del Pacífico ubicada al Oeste. Las alturas de sus relieves varían de los 100 a los 2 mil 780 metros sobre el nivel del mar, esta provincia se conforma por sierras altas y bajas, asociadas con valles y cañones que reflejan un ciclo geomórfico juvenil (Guzmán, 2007).



El territorio de Culiacán que forma parte de la Sierra Madre Occidental sienta las condiciones propicias para la ubicación de la ciudad como centro poblacional donde se desarrollan preponderantemente actividades económicas del llamado tercer sector, servicios. Además, es importante destacar que se cuenta también con una zona serrana donde se ubican rancherías con actividad agropecuaria; sin embargo, al servir estas sólo de autoconsumo, con una escasa comercialización, no contribuye al desarrollo económico de esta zona, por lo que actualmente presenta un alto grado de marginación (Guzmán, 2007).

En cuanto a las características climáticas, en el municipio de Culiacán están regidas por los factores de altitud y latitud, además de presentarse masas de aire húmedo procedentes del Océano Pacífico; a esto se suma la barrera que representa la Sierra Madre Occidental, que en forma combinada crean condiciones especiales en la distribución y cambios de los elementos climáticos, tales como precipitación, temperatura y evaporación. Las diferencias más significativas en el clima se observan en invierno; desde las estribaciones de la sierra hasta la costa, el clima es cálido y extremo, registrándose una época lluviosa durante julio, agosto, septiembre y octubre, al igual que un periodo húmedo en invierno a menor intensidad (Guzmán, 2007).

De tal manera que el clima, aunado a las características físicas y naturales que se presentan en el municipio, explican en gran medida las características hidrológicas que se presentan en su territorio. Que la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) ha determinado el nombramiento de tres cuencas, la más importante es la del río Culiacán, pues representa el 68% de la superficie territorial, le sigue con el 31% la del río San Lorenzo, y por último el 1% restante queda bajo la jurisdicción de la subcuenca del arroyo de Pericos, que a su vez pertenece a la cuenca del río Mocerito (Guzmán, 2007).

Por otra parte, la vegetación natural que cubre el territorio de Culiacán abarca el 59%, en donde la mayoría (47%) es catalogada como selva, le siguen las superficies cubiertas con bosques (7%) y aquellas en donde la vegetación es característica de



matorral (5%). Tanto en el municipio como en el estado, el bosque seco es la comunidad vegetal tropical con mayor distribución, este por lo general se encuentra más frecuente a una altitud de mil 500 metros sobre el nivel del mar, en ellas y en promedio la temperatura se sitúa entre los 20° y 29° centígrados y la precipitación promedio entre 600 y mil 800 milímetros. En este tipo de comunidad, la sequía puede prolongarse entre dos y ocho meses, temporada en que la mayoría de las plantas cesan su actividad vegetativa.

En cuanto al uso del suelo, el territorio del municipio no ha sido explotado con la misma intensidad ni con los mismos propósitos en toda su superficie. Algunas partes se han desarrollado para la explotación agropecuaria y forestal, otras se han dedicado a los asentamientos humanos, algunas han permanecido relativamente inalterables por las actividades de la sociedad (Guzmán, 2007).

La actividad humana sobre el territorio y la explotación de los recursos naturales con los que cuenta, necesariamente han significado su deterioro, tanto así que ha infringido la barrera entre su auto reproducción, lo cual genera un impacto ambiental de alcance mundial, que se ha convertido ya en una problemática de las principales ciudades del mundo; el calentamiento global, la contaminación y los desastres naturales, así como la proliferación de enfermedades son una muestra de ello. El municipio de Culiacán no es una excepción, donde actualmente se encuentran ya indicios de deterioro que pudieran agravarse en un futuro próximo debido a la fuerte actividad económica que se genera en el municipio.

La agricultura y las actividades agropecuarias han sido las principales actividades que generan deterioro ambiental, bastante ha tenido que ver la modernización del campo, la expansión de la frontera agropecuaria, además de las formas de supervivencia de las comunidades rurales que dan lugar a la sobreexplotación de recursos naturales. En la modernización de las actividades agropecuarias, está el uso de tecnologías que impactan en el medio ambiente, contaminándolo, caso concreto es el uso de los insecticidas, fertilizantes y pesticidas. Estos agroquímicos, por lo general son transportados a los ecosistemas costeros a través de canales,



drenes, arroyos y ríos, así como mediante la evaporación, transporte eólico, entre otros medios.

La apertura de nuevas tierras a la agricultura y a la ganadería impacta el medio ambiente por la erosión y deforestación, aunque ésta última también se da a causa de la tala para obtener madera y transformarla en combustible o bien para uso agrícola. Otra situación es el crecimiento de los asentamientos humanos, sobre todo, en las áreas urbanas. La expansión de la mancha y la creciente migración ha originado que se dé un proceso donde la frontera agropecuaria está siendo presionada ante la necesidad de un territorio para ubicar la demanda de vivienda por parte de la población.

Otro efecto de contaminación, es generado por la misma urbanización. En un municipio como Culiacán, donde se ha venido presentando un proceso de urbanización acelerado, (si consideramos que el 81% de la población vive en 12 zonas urbanas y el 74% de los habitantes radica en la cabecera municipal dejando al margen una gran parte de sus localidades) ha propiciado la migración interna del municipio desde sus localidades hacia la ciudad, generando una demanda no planeada de territorio (vivienda) y servicios públicos (Ramos, 2010).

La incapacidad de las instituciones para ofrecer dicha demanda, viene en detrimento de los servicios y por lo tanto, en la calidad de vida de su población. Un ejemplo es el aumento de parque vehicular, que genera congestión vial y contaminación ambiental; aunado a los servicios de agua, drenaje, luz, salud, educación, transporte público, entre otros. Aún con estos problemas, el municipio de Culiacán muestra ciertas características que lo ha vuelto un atractivo a residir, tanto para personas, familias como empresas que reconocen sus cualidades, tales como sus recursos naturales, humanos y por su ubicación estratégica para realizar actividades económicas. El Producto Interno Bruto per-cápita es un indicador del tamaño de la economía respecto a la población y nos permite conocer la capacidad económica de una manera más clara, tomando en cuenta el total de la población. De acuerdo a datos del INEGI Culiacán en el año 2010 concentró 31.0% de la población del



estado, generando un 40.1% del PIB estatal y su PIB per-cápita fue de 11,292 dólares, este dato comparado con los otros municipios de Sinaloa nos arroja que Culiacán posee la centralidad económica, urbana y política del Estado. (INEGI C. d., 2010)

Estos datos ubican a Culiacán como una economía estable de acuerdo a estudios de Banamex, donde se estima que Culiacán es una economía de tamaño similar a los estados de Colima y Tlaxcala, su captación bancaria por habitante es 1.6 veces el promedio estatal y 1.3 veces el nacional (BANAMEX, 2012). El contar con alto potencial financiero le ha conferido ser la base económica urbana que cada vez más se vuelve más densa respecto al resto de los municipios.

Tabla 9. PIB Municipal de Culiacán, 2010

Municipio	PIB (miles de DLS)	Porcentaje respecto al estado	Población	Porcentaje respecto al estado	PIB per cápita (DLS)
Estado de Sinaloa	24,160,419.3	100	2,767,761	100.0	8729.2
Ahome	3,831,459.8	15.9	416,299	15.0	9203.6
Angostura	229,310.5	0.9	44,993	1.6	5096.6
Badiraguato	145,606.7	0.6	29,999	1.1	4853.7
Concordia	160,163.0	0.7	32,998	1.2	4853.7
Cosalá	69,957.4	0.3	28,493	1.0	2455.2
Culiacán	9,696,342.0	40.1	858,638	31.0	11292.7
Choix	116,629.5	0.5	32,998	1.2	3534.4
Elota	213,618.2	0.9	42,907	1.6	4978.6
Escuinapa	272,135.4	1.1	54,131	2.0	5027.3
El Fuerte	450,218.0	1.9	97,536	3.5	4615.9
Guasave	1,969,033.2	8.1	285,912	10.3	6886.9
Mazatlán	4,995,897.4	20.7	439,434	15.9	11368.9
Mocorito	267,984.5	1.1	45,847	1.7	5845.2
Rosario	228,601.8	0.9	49,380	1.8	4629.4
Salvador Alvarado	503,456.8	2.1	79,085	2.9	6366.0
San Ignacio	82,324.6	0.3	22,527	0.8	3654.5
Sinaloa	400,306.3	1.7	88,282	3.2	4534.4
Navolato	749,486.0	3.1	135,603	4.9	5527.1

Fuente (enlace de internet): [www.e-local.gob.mx](http://www.e-local.gob.mx)



Efectivamente la historia da muestra de la importancia que tiene la relación entre el desarrollo y crecimiento económico con el crecimiento poblacional. De tal manera, Culiacán al irse consolidando como capital del estado fue concentrando la mayor cantidad de población.

De acuerdo al último censo poblacional realizado en el año 2010, se contaba con un total de 858,638 habitantes, los cuáles se encuentran distribuidos territorialmente en 168 habitantes por kilómetro cuadrado, densidad que lo ubica en la primera posición sobre el resto de los municipios.

La región norteña del municipio, por ser una zona montañosa, es la menos densa, pues su territorio promedia 11 habitantes por kilómetro cuadrado; en la región central la densidad se situó en 367 personas, esto es atribuible a que en su jurisdicción es importante la presencia de los valles agrícolas, costa y la ciudad de Culiacán Rosales, capital del estado y del municipio. En el sur, por ser una región que combina costa, valle y sierra, su densidad por kilómetro cuadrado es 45 personas (INEGI C. d., 2010).

Teniendo en cuenta la historia económica del municipio, es necesario destacar que su auge dio inicio a partir de los años cuarenta, así lo relata Alejandro Ochoa al señalar que a partir de los años cuarenta el valle de Culiacán se moderniza y se vuelve el más competitivo del país; donde la construcción de este sistema de infraestructura moderna implicó la explotación de los recursos hidrográficos.

El impacto de estas obras en las ciudades, fue determinante al convertirse en centros de servicios y comercialización de los productos agrícolas. Por tanto, la estructura de la ciudad tradicional se transformó en razón de las nuevas actividades funcionales y la población inició un proceso de crecimiento acelerado (Vega, 2004).

Se puede observar que las tasas de crecimiento de población a partir de 1940 son elevadas, esto significó un cambio importante en la dinámica poblacional del municipio ya que en el periodo de 1940 a 1950, incremento su población en un 57.59% (INEGI C. d., 2010).



Tabla 10. Tasa de Crecimiento Poblacional de Sinaloa, Culiacán y Culiacán Rosales 1930-2010

Año	Población Sinaloa	TCMA	Población Culiacán	TCMA	Población Culiacán Rosales	TCMA
1930	395,618		71,348		18,202	
1940	492,821	2.23	93,346	2.73	22,025	1.94
1950	635,681	2.48	147,106	4.43	48,936	7.79
1960	838,404	2.70	208,982	3.51	85,024	5.52
1970	1,266,528	4.27	360,412	5.65	167,956	7.05
1980	1,849,879	3.66	560,011	4.26	304,826	5.76
1990	2,204,054	1.79	601,123	0.73	415,046	3.16
2000	2,536,844	1.42	745,537	2.18	540,823	2.68
2005	2,608,442	0.49	793,730	1.10	605,304	1.99
2010	2,767,761	1.27	858,638	1.69	675,673	2.37

Fuente: (INEGI C. d., 2010).

En la década de los 60's, el número de personas dedicadas a la agricultura fue creciendo conforme en el valle se fue incrementando la superficie de riego, sin embargo, las condiciones en que vivía la mayor parte la población que laboraba en el campo eran precarias, las construcciones eran deficientes, se vivía en hacinamiento, les faltaba ventilación, drenaje, agua, luz eléctrica, etc., además los caminos que ayudaban a la comunicación que estaban dentro del valle estaban contruidos de tierra, apenas transitables cuando estaban secos, por lo que se consideraba importante llevar a cabo proyectos que mejoraran las condiciones de funcionamiento permanente de los caminos (Pérez, 2009).

En este sentido el impulso de la agricultura originó el crecimiento económico que obligó al desarrollo del transporte y las comunicaciones, con estas acciones se incrementó la movilidad de la población hacia la ciudad de Culiacán Rosales, que



sería el centro económico de la zona de riego y por este motivo los caminos deberían facilitar la comunicación con los diferentes núcleos poblacionales de la zona de riego; para los habitantes del campo que no vivían en condiciones adecuadas se les presenta una nueva oportunidad, así que emigraron a la ciudad de Culiacán Rosales para tener mayores oportunidades de empleo y una mejor calidad de vida.

Es a partir de 1970, que el ritmo de crecimiento de la población disminuyó, principalmente por las políticas de natalidad y disminución de la mortalidad; aunado a esto en 1982, el municipio de Culiacán cede parte de su territorio y sus habitantes para que se constituya el Municipio de Navolato. Estas razones explican porque el municipio registró una tasa de crecimiento de 0.73% en 1990; estos acontecimientos provocaron que el municipio duplicara su población a finales de la década de los noventas (Guzmán, Culiacán Síntesis Monográfica, 2007).

En este sentido el valle de Culiacán se consolida como una de las principales regiones productoras del país en los años sesenta, definiéndose, así como demandante de una gran cantidad de fuerza de trabajo con carácter temporal y estacional.

En Culiacán se pudieron percibir dos fenómenos, por un lado, la proletarización de la población rural, donde los habitantes del mismo estado salen de las localidades de origen en busca de zonas con más oportunidades, en este caso el valle agrícola de Culiacán, debido a que no cuentan con una propiedad en donde ellos puedan producir, por esta razón, se ven obligados a vender su fuerza de trabajo para poder subsistir; por otro lado, es la polarización, en donde habitantes de otros estados migran a la región de Culiacán a trabajar en el campo de forma temporal en las actividades relacionadas con el sector primario (Perez, 1997).

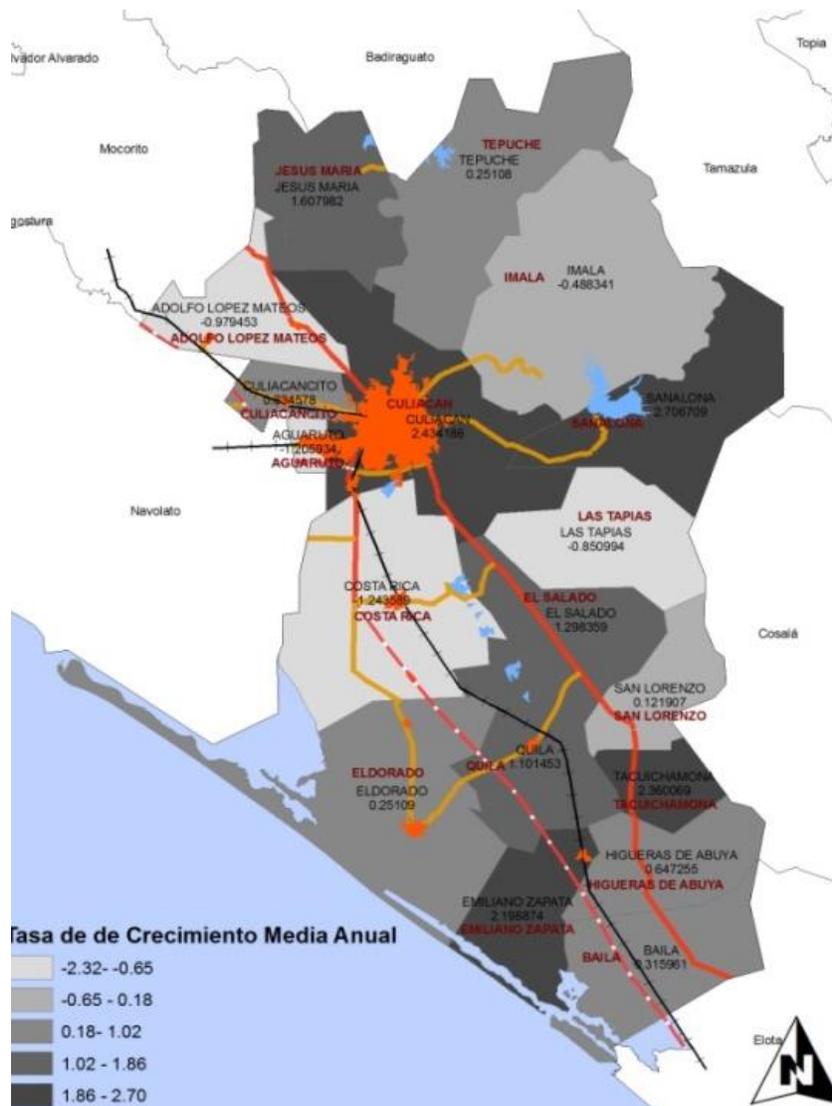


Ilustración 1. Mapa: Tasa de Crecimiento Medio Anual - Fuente: Elaboración Propia (INEGI C. d., 2010).

La población urbana del municipio de Culiacán, está localizada en sólo dos localidades Culiacán Rosales que concentra el 79% del total de la población del municipio y la localidad de Costa Rica, que representa el 3.3%, en este rango de población con 24,847 habitantes; aunque Costa Rica es la segunda localidad que concentra mayor cantidad de población urbana después de Culiacán Rosales, se presenta una tasa de crecimiento negativa de -1.2% (INEGI C. d., 2010); esto se explica porque este lugar surge como un pueblo azucarero y es diseñado sobre la base de la hacienda azucarera que durante cincuenta años fue el sostén económico



de gran parte de su población de este lugar; con el cierre del Ingenio Rosales en el 2000, se enfrenta una crisis social y económica importante, razón por la cual la ciudad cambia su comportamiento a la tercerización de su economía.

Se puede afirmar que el territorio municipal por un lado tiene una gran concentración hacia la llanura costera, que constituye el Sistema Urbano Principal de Culiacán (SUPC) y que representan 87% de la población total del municipio. Los flujos migratorios tienden a concentrarse principalmente en la capital de Culiacán que resulta ser el lugar más atractivo por concentrar los servicios político-administrativos del estado de Sinaloa; en este sentido la realidad migratoria actual del municipio es resultado de una serie de cambios que reconfiguraron la relación entre migración interna y dinámica urbana, al punto que la migración y la movilidad cotidiana ejercen una fuerte influencia en la expansión territorial de esta ciudad.

Existen dos tipos de desarrollo rural que explican de alguna manera el comportamiento poblacional. El primero está determinado por la carretera Internacional México 15 hacia la costa donde se encuentra Costa Rica, Eldorado, Emiliano Zapata y Baila, las actividades en que se basa su economía es la agricultura de riego, acuacultura, comercio y ganadería intensiva; hacia la Sierra Madre Occidental, predomina la agricultura de temporal, ganadería extensiva, y en menor medida la actividad forestal y minera, situación que obliga muchas veces a las personas a salir de sus lugares de residencia para buscar mejores oportunidades en otros lugares, dentro de los centros urbanos más inmediatos o en otros estados de la república, inclusive fuera del país (CONAPO, 2010).

De acuerdo al INEGI (2010) el municipio se encuentra compuesto por 1015 localidades las cuáles se clasifican según el tamaño de su población en rural (de 1 a 2,499 habitantes), mixta (de 2,500 a 14,999 habitantes) y urbana (a partir de 15,000 habitantes). La población rural se concentra en 1,006 localidades con una población total de 115,848 personas; la población en localidades mixtas es de 42,143 habitantes en tan sólo 7 localidades; finalmente la población urbana, es la



más vasta con 700,647 habitantes, misma que se concentra en dos localidades: Culiacán Rosales y Costa Rica (INEGI C. d., 2010).

El 99% de las localidades en el municipio son de carácter rural, mientras que tan solo el 0.8 % son mixtas y el 0.2 son urbanas; las localidades urbanas concentran un mayor número de población representando el 81.6% de la población en el municipio, seguida de la población en localidades rurales (13.5%), y finalmente, las localidades mixtas concentran tan sólo 4.9% de la población (INEGI C. d., 2010).

Al tomar la proporción de población en localidades urbanas y mixtas con relación a la población total de cada sindicatura, se obtiene el nivel de urbanización.

En 10 de las 18 sindicaturas, se observa un porcentaje de 0% en el nivel de urbanización, estas son: Higueras de Abuya, Tacuichamona, San Lorenzo, Sanalona, Imala, El Salado, Las Tapias, Tepuche, Jesús María y Baila. Las sindicaturas con un nivel de urbanización bajo son Quilá, Culiacancito, Eldorado y Emiliano Zapata, con porcentajes de 35%, 38%, 45% y 47%, respectivamente. En un nivel intermedio, se encuentra Costa Rica con 58% del nivel de urbanización, y finalmente las sindicaturas con un mayor nivel de urbanización son Aguaruto, con 81%, así como Adolfo López Mateos y Culiacán, con 99% cada una. (INEGI C. d., 2010).

El nivel de urbanización nos permite tener un panorama de la estructura urbana del municipio, este indicador requiere observarse a su vez con los niveles de población de cada sindicatura, la capacidad de atracción, con la infraestructura y equipamiento que existe. Ello explica que Costa Rica y El Dorado, dos de las sindicaturas con mayor población, tan sólo rebasadas por Culiacán, tengan un nivel de urbanización inferior a los de las sindicaturas de Aguaruto y Adolfo López Mateos, a pesar de que éstas, sean 3 veces menores en población absoluta (INEGI C. d., 2010).

De manera adicional al criterio de población, se consideró un criterio espacial para descartar dos sindicaturas de la clasificación de 0% en cuanto a su nivel de urbanización. Es decir, en el caso de la sindicatura de Emiliano Zapata, ya que no



cuenta con localidades mayores a los 2,500 habitantes, se le ubicó dentro del nivel de urbanización bajo debido a que cuenta con dos localidades (Pueblos Unidos y Estación Obispo), que se encuentran conurbadas, y cuya población, en suma, equivale a la de una localidad mixta. Una situación semejante ocurre en la sindicatura de Aguaruto, pues se encuentra conurbada con Culiacán, por lo que la población dentro de la mancha urbana de Culiacán Rosales y perteneciente a la sindicatura de Aguaruto, se toma como la población urbana o mixta de dicha sindicatura (INEGI C. d., 2010).

La marginación como fenómeno estructural expresa las desigualdades y contradicciones del crecimiento económico, pues excluye a ciertos grupos sociales del goce de beneficios que otorga el proceso de desarrollo en el territorio. La brecha de capacidades entre las localidades representa una serie de privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales que, cuya reversión requiere del concurso activo de los agentes públicos, privados y sociales.

En el municipio de Culiacán la CONAPO (2010) caracteriza 482 localidades con este indicador y esto nos ayuda a identificar las localidades que cuentan con menores oportunidades y el goce de los beneficios del proceso de desarrollo; el mayor número de localidades con un grado muy alto de marginación, es decir, menores oportunidades en cuanto a educación, vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios, están ubicadas en el noroeste del municipio de Culiacán que corresponden a la zona serrana de las sindicaturas de Tepuche (16 localidades), Imala (17 localidades) y Sanalona (9 localidades).

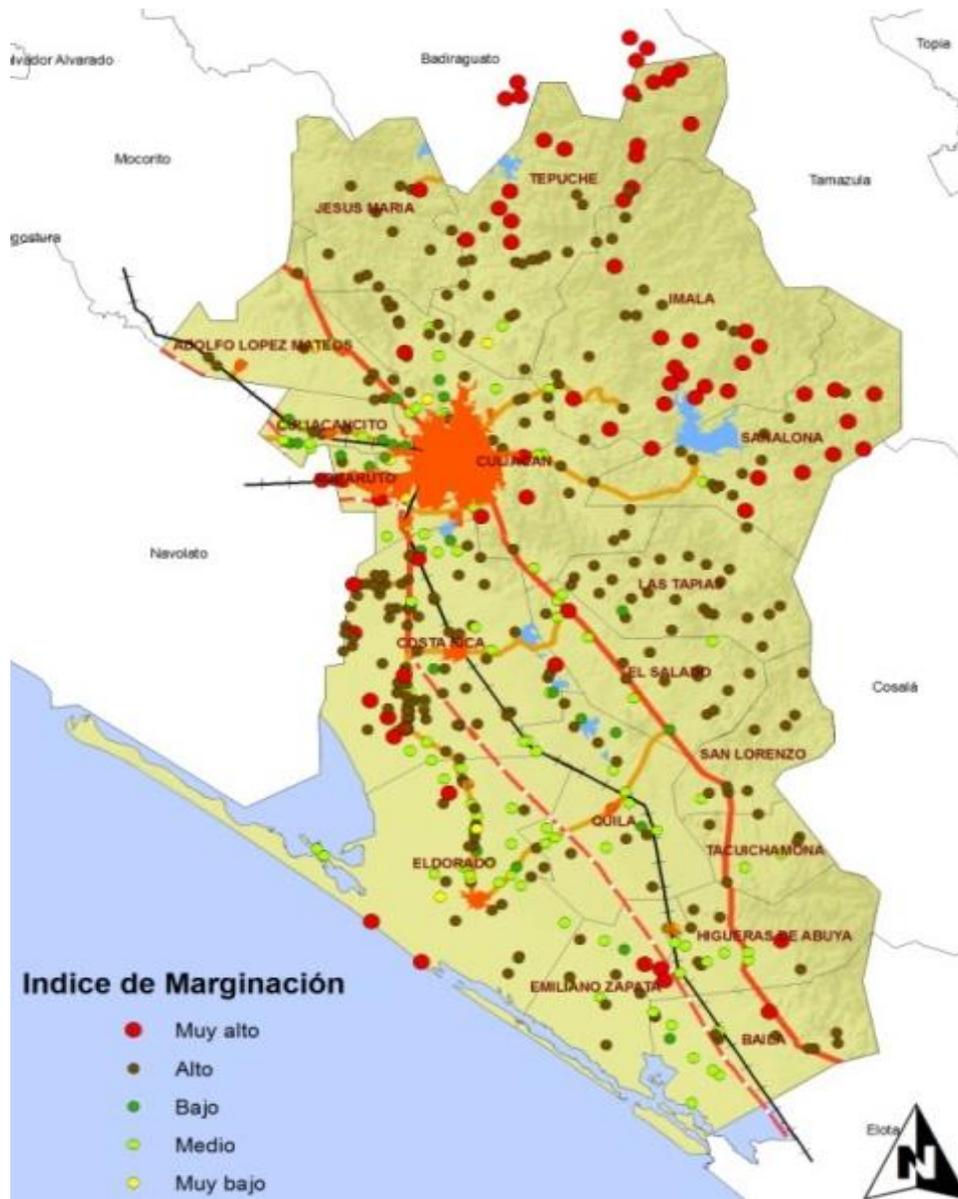


Ilustración 2. Mapa de Marginación – Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, existen 9 localidades con muy baja marginación, de las cuales, 4 se encuentran en la sindicatura de Culiacán, 3 en Eldorado, y 1 en Adolfo López Mateos y en Tepuche. En promedio, el grado más bajo de marginación lo tienen Culiacán y Eldorado con 2.35% y 2.49% respectivamente, seguido de Tepuche con 3.95% y Adolfo López Mateos con 4.07% (CONAPO, 2010).



Es importante establecer una estrategia de carácter técnico-político que se configure en corto, mediano y largo plazo, una organización del uso del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del municipio, estableciendo claramente cuáles son las aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales.

En el marco programático, se refleja que sus tres niveles de gobierno, inciden en la ordenación del territorio dentro del municipio de Culiacán.

#### **4.2. Marco Programático del OT en el municipio de Culiacán**

El Ordenamiento Territorial (OT) se concibe como un proceso y una estrategia de planificación de carácter técnico-político, a través del cual se pretende configurar, en corto, mediano y largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales de desarrollo (económicos, sociales, culturales y ecológicos). Se concreta en planes que expresan el modelo territorial a largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo (Prieto & Salazar, 2004).

En México se concibe al OT con un carácter multidimensional, debido a los diversos factores que inciden en un mismo territorio; así como la multiplicidad de leyes, planes y programas en sus diferentes niveles (federal, estatal y municipal) que hacen referencia al orden de un mismo territorio desde diferente ámbito; y aun cuando se cuenta con una ley de planeación que revisa la planeación del OT para que sea coherente y cumpla con los principios básicos que estipula la constitución, vemos que en la práctica esto no sucede.

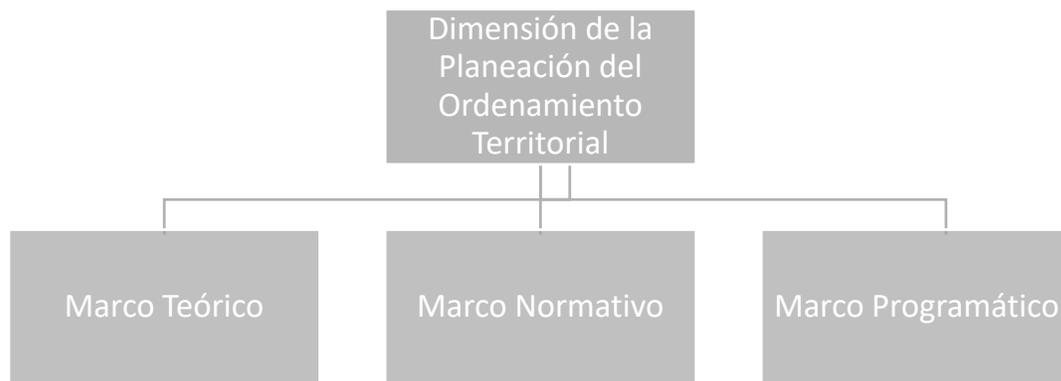
Es necesario hacer notar que, en lugar de cumplir con los objetivos de orden, en el municipio de Culiacán sucede lo contrario, por ello es necesario hacer un análisis de la situación actual de la planeación con la finalidad de encontrar esa debilidad en



el OT que vuelve incapaz a este instrumento de cumplir con sus objetivos planteados.

Para analizar la problemática de la planeación del OT, primero se debe comprender cómo concibe al OT el Estado mexicano, ya que a partir de ello es la forma en que se atienden las medidas de política pública que hacen posible cumplir con los objetivos que implica su operación. De tal manera se presenta la concepción en un esquema, que expresa y sustenta el presente estudio.

Esquema 1. Dimensiones de la planeación del OT en México



Fuente: Elaboración Propia

La planeación del ordenamiento territorial en México, es abordada desde tres diferentes dimensiones; por un lado, tenemos la dimensión que abarca el *Marco Teórico*, esta dimensión consiste en investigar de manera científica y académica dicha temática, que sustenta la base por la cual se realizan los planes y programas de OT. Dentro de esta dimensión se contempla en el desarrollo de los estudios del OT la composición de tres subsistemas que son: el subsistema natural, el subsistema social: urbano-regional y el subsistema económico.



## Dimensión del Marco Teórico del Ordenamiento Territorial en México

Esquema 2. Dimensiones teóricas del OT



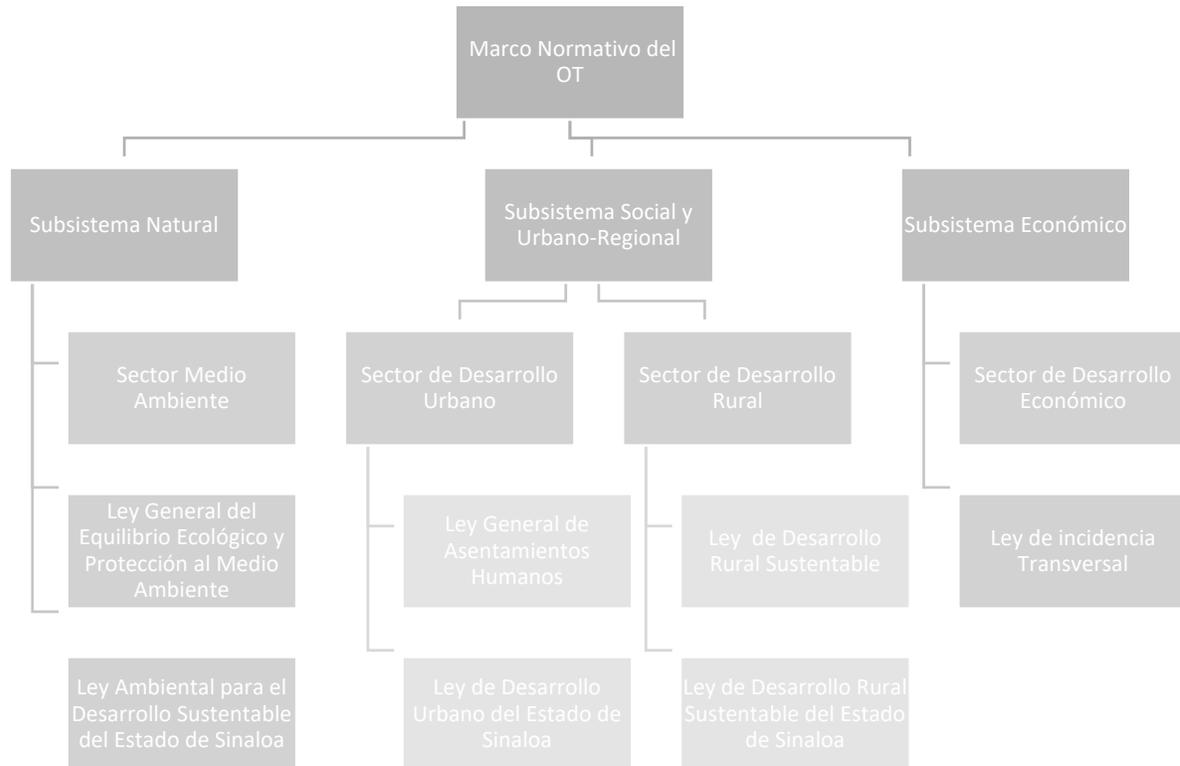
Fuente: (Prieto & Salazar, 2004)

Cada uno de estos subsistemas contempla las variables que se deben tomar en cuenta al momento de construir un plan o programa de OT; por lo tanto, a partir de dichos estudios se retoman estos tres ámbitos desde los cuáles el Estado y por ende la administración de cada gobierno tanto federal como estatal y municipal, deberá abordar dicha planeación en torno al tema.

Otra dimensión que se identifica en el presente trabajo es la del *Marco Normativo*, es decir, la dimensión desde la cual, la normatividad comprende el OT y en consecuencia expide las correspondientes leyes que abordan dicha temática. De tal manera podemos identificar cuatro grandes sectores en correspondencia a los antes mencionados subsistemas del OT, que son: el Medio Ambiente, que contempla el cuidado y preservación del subsistema natural, tema que es atendido por la LGEEPA; el Desarrollo Urbano que expide la correspondiente Ley General de Asentamientos Humanos; en tercer lugar se identifica el Desarrollo Rural, es atendido por la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable y por último, se identifica un cuarto sector, el económico, este sector tiene injerencia directa con los otros tres sectores. Además, se muestra en el siguiente gráfico las leyes a nivel estatal que norman en el estado de Sinaloa.



Esquema 3. Marco normativo del OT en el Estado de Sinaloa



Fuente: Elaboración Propia

La tercera dimensión, es la del *Marco Programático*, este consiste en la estructuración de los planes y programas que sirven a bien de planificar e implementar las políticas y proyectos, que en este caso es entorno al OT.

Como ya se mencionó en el capítulo 2, el marco programático mexicano tiene su fundamento en la CPEUM en el art. 26º donde se sientan las bases para crear la Ley de Planeación. En dicha ley se añade la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) que señala la forma en que se llevará acabo la planeación en México.

La Planeación Nacional del Desarrollo se entiende como “la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los



recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.”<sup>1</sup>

En la Ley de Planeación se señala la atribución que tiene el Ejecutivo Federal de ordenar las acciones de manera sistemática de los diferentes sectores. El Ejecutivo tiene además la facultad de elaborar de acuerdo al art. 14º de la presente ley, los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales. Es decir, además de la elaboración del PND, se derivan de este los programas sectoriales que atenderán en medida de política pública las metas u objetivos que trace el Ejecutivo Federal.

Hasta aquí no existen contradicciones, el detalle es cuando se busca integrar el Marco Programático de jurisdicción estatal y más aún el Marco Programático de competencia municipal; es entonces, cuando viene el problema ya que cada orden de gobierno cuenta con su propia administración y por ende, su propia planeación. Estas dificultades son las que prevé el artículo 73º de la CPEUM que data sobre la concurrencia que debe existir entre los tres órdenes de gobierno; pero que de igual manera no resuelve dicha complejidad, principalmente por la descoordinación que existe entre los tres órdenes de gobierno, ya que no están alineados en el mismo periodo gubernamental.

Como la finalidad de este trabajo es conocer cómo se lleva a cabo la planeación entorno a la política de OT, a continuación se presenta de manera general un esquema del marco programático que corresponde a cada jurisdicción con la finalidad de obtener un panorama más claro; para lo que se analizan los casos de la actual administración gubernamental a nivel federal 2012-2018, a nivel estatal la

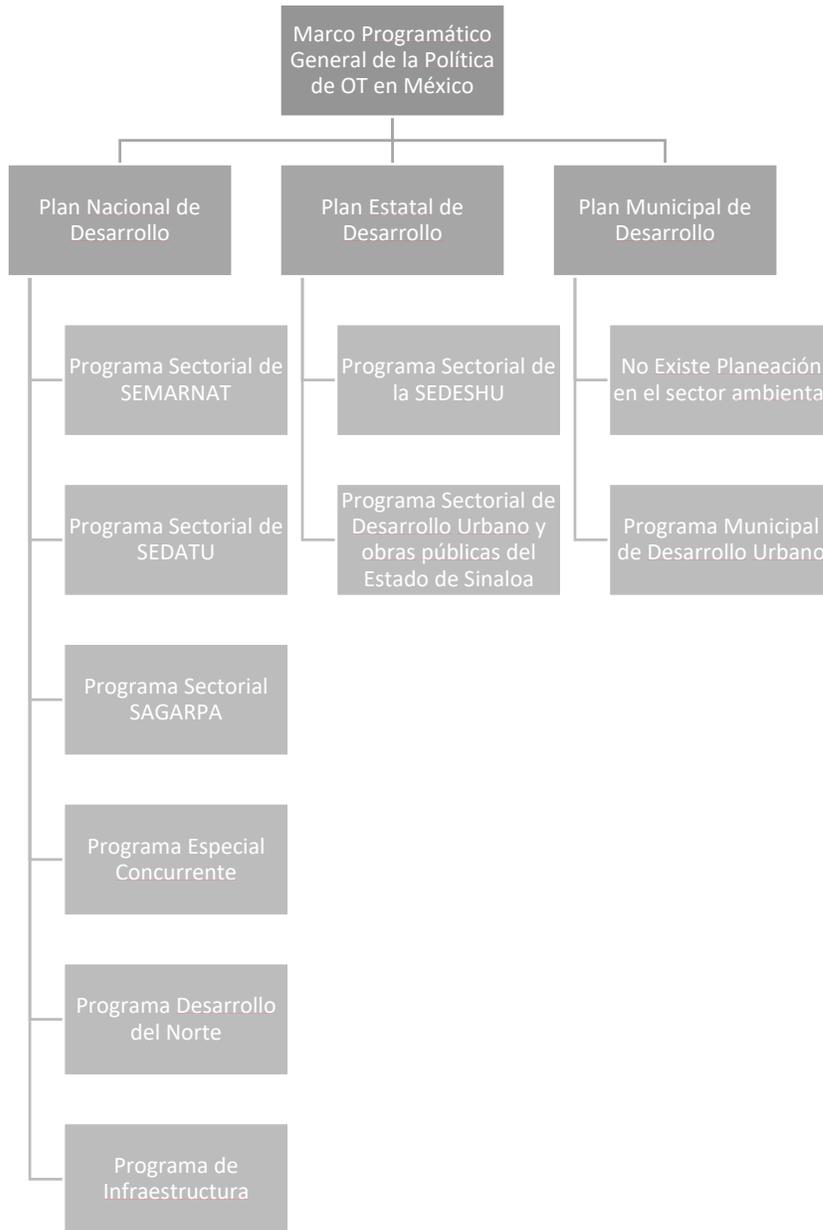
---

<sup>1</sup> Art. 3º de la Ley de Planeación



administración gubernamental de Sinaloa 2011-2016, y por último a la administración gubernamental municipal de Culiacán del periodo 2013-2016.

Esquema 4. Marco Programático general de la política de OT en México



Fuente: Elaboración Propia

A nivel federal, se detectan los sectores que involucran los tres subsistemas que comprende el OT, y que actualmente están a cargo de las secretarías siguientes:

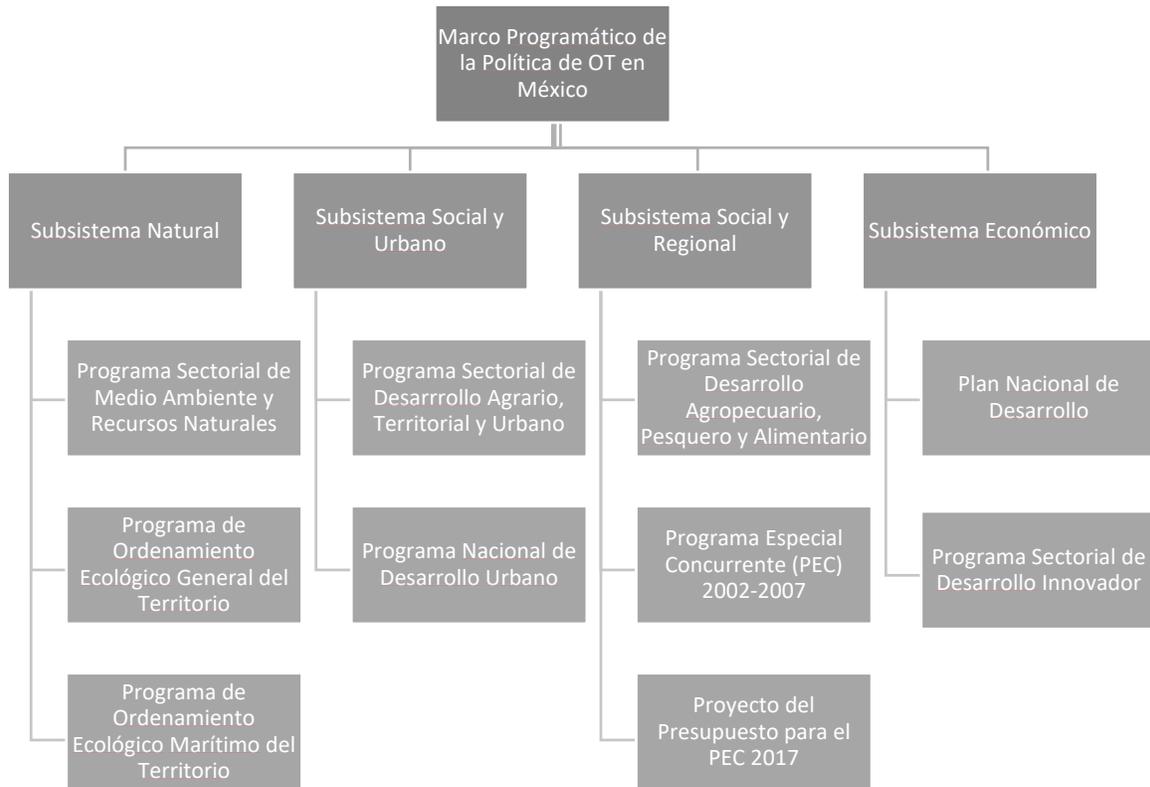


Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), atendiendo al Subsistema Natural; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), atendiendo al Subsistema social y Urbano; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), atendiendo al Subsistema Social y Regional; y por último, a la Secretaría de Economía (SE), que atiende el Subsistema Económico y el cual tiene incidencia transversal en las demás secretarías. En el caso de esta última secretaría es importante mencionar que la incidencia transversal que ejerce en los demás sectores, se da mediante el Sistema de Planeación Nacional de Desarrollo, atribución que señalan el art. 25º y 26º Constitucional.

Cada una de estas secretarías cuenta con su respectivo Programa Sectorial, los cuáles contienen las acciones que se llevarán a cabo en la actual administración, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo y a la legislación vigente.



Esquema 5. Marco Programático de la política de OT a nivel federal, dividido por subsistemas:



Fuente: Elaboración Propia

En el caso del marco programático que corresponde al Estado de Sinaloa, se tomará en cuenta para el presente trabajo, la administración que abarca el periodo gubernamental 2011-2016. En dicho sexenio, tal como lo señala la Ley de Planeación federal y estatal se realizó el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Sinaloa y los respectivos programas sectoriales que corresponden a las secretarías de gobierno de Sinaloa, para los que se retoman en el presente trabajo, los relacionados al OT.

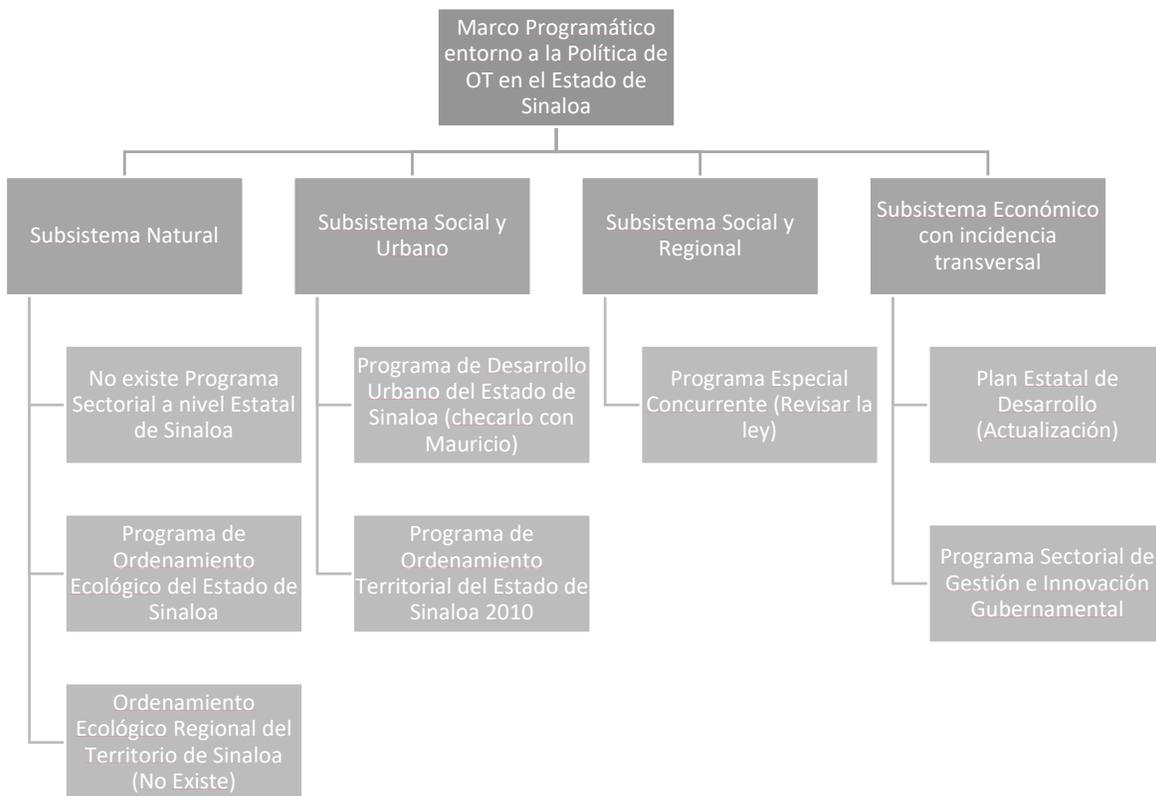
De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa en su artículo 6º, el Gobernador del estado tiene la facultad de integrar el Gabinete Colegiado con los Titulares de las Secretarías y Sectores de Gabinete con las Secretarías, Entidades Administrativas y Organismos Descentralizados o Desconcentrados que estime necesarios.



La administración gubernamental 2011-2016, creó las siguientes secretarías que tienen incidencia en el OT: la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SDUOP) atendiendo al subsistema social y urbano; Secretaría de Agricultura y Ganadería, de acuerdo al subsistema social y regional, aunque en la práctica ejerce funciones meramente económicas; Secretaría de Desarrollo Económico; y por último la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESHU) que contempla el sector del Medio Ambiente en una subsecretaría, y por ende atiende al subsistema natural.

A continuación, se presenta un esquema del marco programático a nivel estatal de la administración gubernamental 2011-2016:

Esquema 6. Marco Programático entorno a la política de OT a nivel estatal:



Fuente: Elaboración Propia

A nivel federal existía una secretaría atendiendo prácticamente cada uno de los subsistemas que comprenden el OT, sin embargo, a nivel estatal es posible detectar



que el subsistema natural se encuentra delegado a una subsecretaría. Las implicaciones que esto puede tener son muchas, tomando en cuenta que en el periodo antes mencionado no se cumplió con la normatividad que marca la LGEEPA, donde señala en el art. 7º que debe existir un Ordenamiento Ecológico en el Estado, y el cual no existe a la fecha.

Como el tema del medio ambiente no fue prioridad para dicha administración, indica que no se le asignaron los suficientes recursos, así sean técnicos como económicos para llevar a cabo el debido OE en Sinaloa; esto trae consigo algunos problemas por ejemplo, al no existir este OE también se incumple con la normatividad del OT, ya que se le considera como componente el subsistema natural; por lo tanto, es posible aludir que el Programa de Ordenamiento Territorial de Sinaloa puede estar incompleto o deficiente. Este sería un ejemplo del sesgo que existe en detrimento del medio ambiente, ya que no hubo tampoco un programa sectorial del medio ambiente.

Lo anterior deja expuesto un problema: en Sinaloa cada administración gubernamental en turno decide a qué tema o sector le dará más prioridad, o en su defecto, cuál relegará. Así lo permite la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, al señalar en su artículo 6º que “el Gobernador Constitucional del Estado podrá integrar Gabinete Colegiado con los Titulares de las Secretarías y Sectores de Gabinete con las Secretarías, Entidades Administrativas y Organismos Descentralizados o Desconcentrados que *estime necesarios*”.

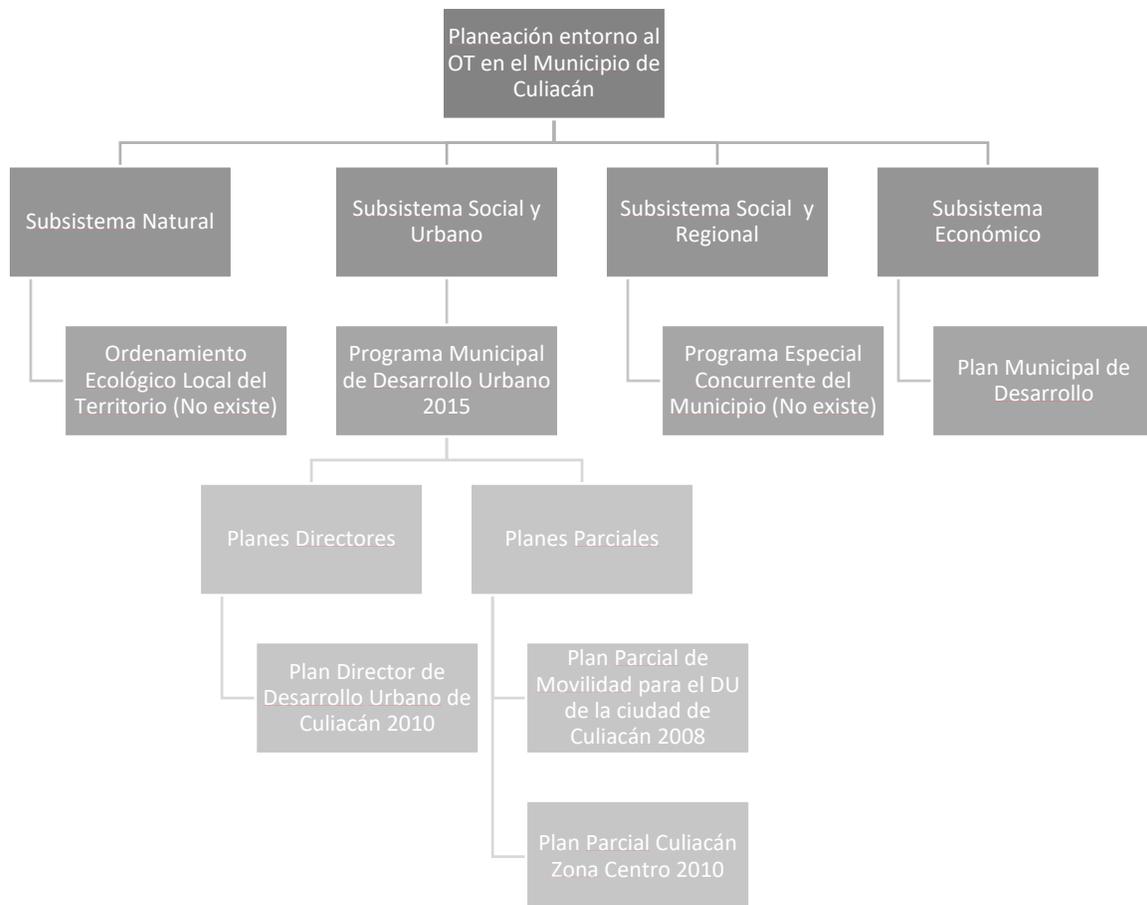
Es decir, si el gobernador del estado decide que no es importante el tema del medio ambiente, tiene la facultad no de desaparecerlo porque la CPEUM no lo permite, pero sí de relegarlo y no otorgarle el presupuesto suficiente para una correcta operación. Esto a diferencia de lo que estipula la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde se tienen más candados al respecto, ya que enumera en el art. 26º la cantidad de secretarías que deben existir y el ramo que deberá tener cada uno.



Encontramos que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa cuenta con muchos vacíos, dando cabida a un posible sesgo en la planeación y operación del gobierno, esto viene a perjudicar al Ordenamiento Territorial en el estado de Sinaloa.

En cuanto al Marco Programático 2013-2016 en torno al OT que comprende al Municipio de Culiacán, se percibe una problemática similar, ya que tampoco se cuenta con el correspondiente Ordenamiento Ecológico Municipal.

Esquema 7. Marco Programático entorno a la política de OT en el municipio de Culiacán



Fuente: Elaboración Propia

Se hará un análisis más detallado de los planes y programas que existen con el fin de detectar un posible sesgo; que de antemano es necesario señalar existe una escasa planeación, sólo en torno al desarrollo urbano y OT, descuidando dos



variables determinantes, el sector rural y el medio ambiente. Por lo tanto, se deduce otro problema, la baja calidad del OT que se tiene en el municipio de Culiacán, donde no se atiende de manera cabal dos subsistemas: El subsistema social-regional y el subsistema natural.

De acuerdo al artículo 115º de la CPEUM donde se mencionan las facultades que tiene el municipio, en la fracción V señala que está facultado para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación b) planes de desarrollo urbano municipal; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia.

Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; y g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

El anterior párrafo explica por qué en el municipio existe más planeación en torno al Desarrollo Urbano, pues su competencia jurisdiccional se lo permite; sin embargo, también señala su participación en la creación del programa de Ordenamiento Ecológico (OE) y en la Planeación Regional, sin embargo, el municipio depende directamente de la programación que se promueva a nivel estatal en planeación regional y ecológica, así como de los recursos que se le asignen para llevar a cabo el mencionado OE.

También es posible señalar que el art. 115º Constitucional deja ver de manera explícita las atribuciones que tiene el municipio en materia urbana; sin embargo, en materia rural no señala al respecto, dejando dentro del margen regional y competencia jurisdiccional del Estado, el actuar en materia de Desarrollo Rural.



No obstante, se observa en la planeación urbana que se contemplan algunas estrategias en materia de desarrollo rural lo cual sin duda es bueno, pero continúa aun siendo insuficiente.

Aun cuando la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de Sinaloa cuenta con el instrumento del Programa Especial Concurrente, el cual consiste en hacer que las diferentes políticas confluyan en este sector, se le dé prioridad y se impulsen los apoyos de tal manera que incremente el desarrollo sustentable; es insuficiente, en primer lugar, porque tiene un enfoque meramente económico ya que busca impulsar la competitividad del sector rural, pero sin una correcta planeación. Y, en segundo lugar, porque no existe a nivel municipal en Culiacán.

### **4.3. Sistema de planeación municipal**

Se presentarán los planes y programas de jurisdicción municipal que se encuentran vigentes, de los que se hará un breve análisis para conocer en qué medida, es posible detectar un sesgo económico-urbanístico.

#### **4.3.1. Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2014-2016**

El Plan Municipal de Desarrollo, es creado por el ejecutivo municipal, y debe estar en concurrencia con el PED y el PND, sin embargo, tienen diferentes ejes de trabajo pero que se relacionan; en este caso, el PMD se compone de tres ejes: 1) Participación Ciudadana y Transparencia; 2) Servicios Públicos de Calidad; y 3) Orden y Civilidad. A continuación, se muestra un gráfico que señala la alineación que existe del PMD con los otros Planes de Desarrollo.



Ilustración 3. Matriz de alineación del Plan Municipal de Desarrollo

**Correlación del Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016  
con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Participación Ciudadana y Transparencia	Servicios Públicos de Calidad	Orden y Civilidad
México en paz			●
México incluyente			●
México con educación de calidad		●	●
México próspero		●	
México con responsabilidad global	●		

**Correlación del Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016  
con el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016**

Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016	Participación Ciudadana y Transparencia	Servicios Públicos de Calidad	Orden y Civilidad
La obra política	●		●
La obra humana	●		●
La obra material		●	

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016

Además, se muestra la correlación que existe del presente plan con los objetivos del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU):

Ilustración 4. Matriz de correlaciones del PMD con la ONU

**Correlación del Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016 con los Objetivos  
del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)**

Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016	Participación Ciudadana y Transparencia	Servicios Públicos de Calidad	Orden y Civilidad
Erradicar la pobreza extrema y el hambre		●	
Lograr la enseñanza primaria universal		●	
Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer		●	
Reducir la mortalidad infantil		●	
Mejorar la salud materna		●	
Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades		●	
Garantizar la sustentabilidad del medio ambiente		●	
Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	●	●	●

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016



De igual manera, se encuentra en relación a las áreas de oportunidad que señala la Organización para la Cooperación del Desarrollo económico (OCDE).

Ilustración 5. Matriz de correlaciones del PMD con la OCDE

**Correlación del PMD 2011-2013**  
**Áreas de Oportunidad para el Desarrollo de la Organización**  
**para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)**

Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016	Participación Ciudadana y Transparencia	Servicios Públicos de Calidad	Orden y Cívica
Economía / Competencia / Desarrollo / Economía y crecimiento / Empresas, industria y servicios / Desarrollo regional, rural y urbano		●	
Sociedad / Educación / Empleo / Salud / Migración / Seguridad / Social		●	
Gobierno / Gobierno corporativo / Combate a la corrupción / Reformas regulatorias / Administración pública	●		●
Finanzas / Mercados financieros / Impuestos / Inversión		●	
Innovación / Biotecnología / Ciencia e innovación / Información y comunicación / Tecnologías		●	
Sustentabilidad / Medio ambiente / Energía / Desarrollo sustentable / Agricultura y pesca		●	

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016

Para el tema de estudio que aquí nos compete, que es la planeación en torno al OT, se encuentra contenido en el segundo eje que corresponde a servicios públicos de calidad. Este eje se compone de acciones y objetivos relacionados con:

- Obras públicas
- Desarrollo Rural
- Desarrollo Regional
- Desarrollo Urbano y Ecología
- Desarrollo Económico

Aun cuando se cuenta con PMD muy completo, es decir, abarca muchos objetivos y acciones para llevarse a cabo, la realidad del municipio demuestra que no se han realizado.

Esto se debe a dos posibles razones: la primera, el PMD está mal diseñado y contiene una gran cantidad de objetivos y acciones que no es posible realizarse en



tan corto plazo (tres años, o dos si restamos el año que tarda en diseñarse el Plan) y, que no está alineado al presupuesto asignado; la segunda razón posiblemente es por cuestiones políticas; es decir, que se le da prioridad a ciertos proyectos porque son más redituables políticamente hablando o porque existen intereses de por medio que interceden en la puesta en práctica del PMD.

#### **4.3.2. Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU)**

El Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Culiacán está integrado por el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, que son los instrumentos legales, técnicos y administrativos que permitirán establecer las estrategias de desarrollo que promuevan patrones equilibrados de ocupación y aprovechamiento del territorio en el Municipio.

Este programa es elaborado de manera conjunta entre el Gobierno Federal, a través de SEDESOL, la UNAM y el Municipio de Culiacán. Fue publicado en 2010 y actualizado en 2015, el programa vigente se basa en los lineamientos del PND 2013-2018, el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, la Estrategia Nacional para el Ordenamiento Ecológico del Territorio en Mares y Costas, el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Sinaloa 2007-2020 y el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial (al parecer no publicado).

Este programa ofrece un diagnóstico del municipio de Culiacán en los aspectos ecológicos, urbanos, demográficos, uso de suelo, vivienda, vías y medios de transporte.

Algunos de esos temas deben ser contemplados por los programas de otros sectores como el ambiental, social y económico; o bien, son materia del programa estatal o, sobre todo, pertenecen al ámbito de actuación del programa de centro de población (plan director) e incluso de programas parciales.



En este programa se seleccionan los problemas que corresponden al sector, a la escala del instrumento y que son más apremiantes, con el objetivo de tener estrategias más focalizadas y con un tratamiento más estratégico.

#### Síntesis de la Problemática del Ordenamiento del Territorio

- Dispersión de la Población
- Escaso Desarrollo Regional, Carencia de Oportunidades; Falta de Servicios
- Pobreza
- Redistribución de Población
- Deterioro Ambiental
- Movilidad entre Localidades

#### Síntesis de la Problemática del Desarrollo Urbano

- Redistribución de la Población
- Asentamientos Irregulares
- Movilidad Interna
- Medio Ambiente y Peligros
- Estado de Derecho y Cumplimiento de las Normas

En la actualización del PMDU (2015) se incluyó un Programa Municipal de Ordenamiento Territorial

El PMDU contiene algunas observaciones sobre las debilidades que existen en materia de normatividad y planeación, es necesario que el municipio cuente con normas jurídicas claras y precisas, que distribuya la carga de derechos y de obligaciones del desarrollo urbano tanto para el particular como para la autoridad administrativa. Además, la reglamentación municipal carece en lo absoluto de lineamientos a seguir en materia de zonificación y usos de suelo, polígonos de actuación, mejoramiento de barrios; en general, existen vacíos de reglas en lo referente al desarrollo urbano.



Como la mayoría de los reglamentos municipales están enfocados a la edificación y construcción, han dejado de lado la zonificación y la utilización de los usos de suelo. La elaboración de tales reglamentos es una necesidad prioritaria para poder hacer efectivos los instrumentos que este programa propone.

#### **4.3.3. Plan Director de Desarrollo Urbano de Culiacán PDDUC 2010**

El Plan Director de Desarrollo Urbano de Culiacán es un instrumento legal, técnico y normativo, permite ordenar y regular el desarrollo urbano presente y futuro de la ciudad de Culiacán.

El Plan establece las políticas urbanas para cada sector de la ciudad y propone diversos instrumentos que permiten orientar de manera efectiva el desarrollo de la ciudad, hacia una visión de largo plazo. Dicho documento fue elaborado en base a un amplio proceso de Participación ciudadana, para lograr un desarrollo urbano ordenado en beneficio de toda la población de Culiacán y su importancia del Plan radica en:

- Establecer los usos de suelo permitidos y los prohibidos en la ciudad y área de futuro crecimiento.
- Señala la densidad de población y las alturas máximas de construcción permitidas.
- Induce a un reordenamiento de la estructura urbana de la ciudad, de carácter más compacto para evitar mayores desplazamientos y hacer más eficiente la inversión pública.
- Establece los límites hasta donde se llevarán servicios públicos y se permitirá urbanizar.
- Es congruente con la planeación del transporte y las vialidades.
- Incluye novedosos instrumentos normativos que hacen posible su aplicación.



Normativamente está estructurado en 26 Cartas Urbanas que representan a la ciudad por sectores, lo que permitió el estudio de sus características a detalle, así como las políticas y normatividad específica para cada uno de ellos.

Los Objetivos del plan son los siguientes:

- Ciudad Equitativa
- Ciudad Compacta
- Equipamiento e infraestructura
- Movilidad Urbana
- Medio ambiente –Evitar la ocupación de zonas vulnerables y de riesgo, preservar las zonas de alto valor ambiental.
- Patrimonio –Restaurar, conservar y aprovechar el patrimonio arquitectónico de la ciudad.
- Cultura Urbana –Incentivar una cultura urbana de respeto y orden.

En cuanto al OT, el plan dedica íntegramente el capítulo VIII al tema; entre otras cosas propone estrategias como: estructura urbana, subcentros urbanos, sectorización urbana, zonificación primaria y áreas urbanizables divididas por prioridades.

En el apartado “X Instrumentación” menciona la necesidad de simplificar los sistemas de planeación, para evitar contradicciones y acotar el alcance de cada uno de los niveles de planeación y evitar que más de un plan o programa regule una misma fracción del territorio (IMPLAN Culiacán, 2017).

Este plan es uno de los más completos para entender el futuro del desarrollo urbano, ordenamiento y uso del suelo para el municipio de Culiacán. Sin embargo, al ser Aprobado por el H. Cabildo el 20 de diciembre del 2010, publicado en el Periódico Oficial el Estado de Sinaloa el 22 de diciembre del 2010 se encuentra desfasado en comparación con el PMDU.



#### **4.3.4. Planes Parciales**

Los planes parciales son aquellos que están delimitados específicamente a ciertas áreas y/o proyectos en el municipio de Culiacán, perduran por varias administraciones locales.

Podemos encontrar que en el municipio de Culiacán existen los planes siguientes planes parciales:

**Plan Parcial Culiacán Zona Centro:** Fue publicado en 2007 y cuenta con una actualización en el 2010. Este se desarrolló mediante un proceso de participación de la sociedad civil y el Instituto Municipal de Planeación, sus áreas de alcance son la Colonia Centro de la ciudad y algunos barrios aledaños, consta de siete políticas: Centro Habitable, Centro Dinámico, Centro Accesible, Centro Incluyente, Centro Verde, Centro Saludable y Centro Patrimonial.

**Plan Maestro Parque Las Riveras:** Este plan concierne exclusivamente al sector de los Ríos Culiacán, Tamazula y Humaya que están dentro del área urbana de la ciudad, fue publicado en 2007 y su objetivo es: Ser el instrumento técnico y normativo que permitirá asegurar un correcto uso y destino en el corto, mediano y largo plazo de las riberas de los ríos en Culiacán.

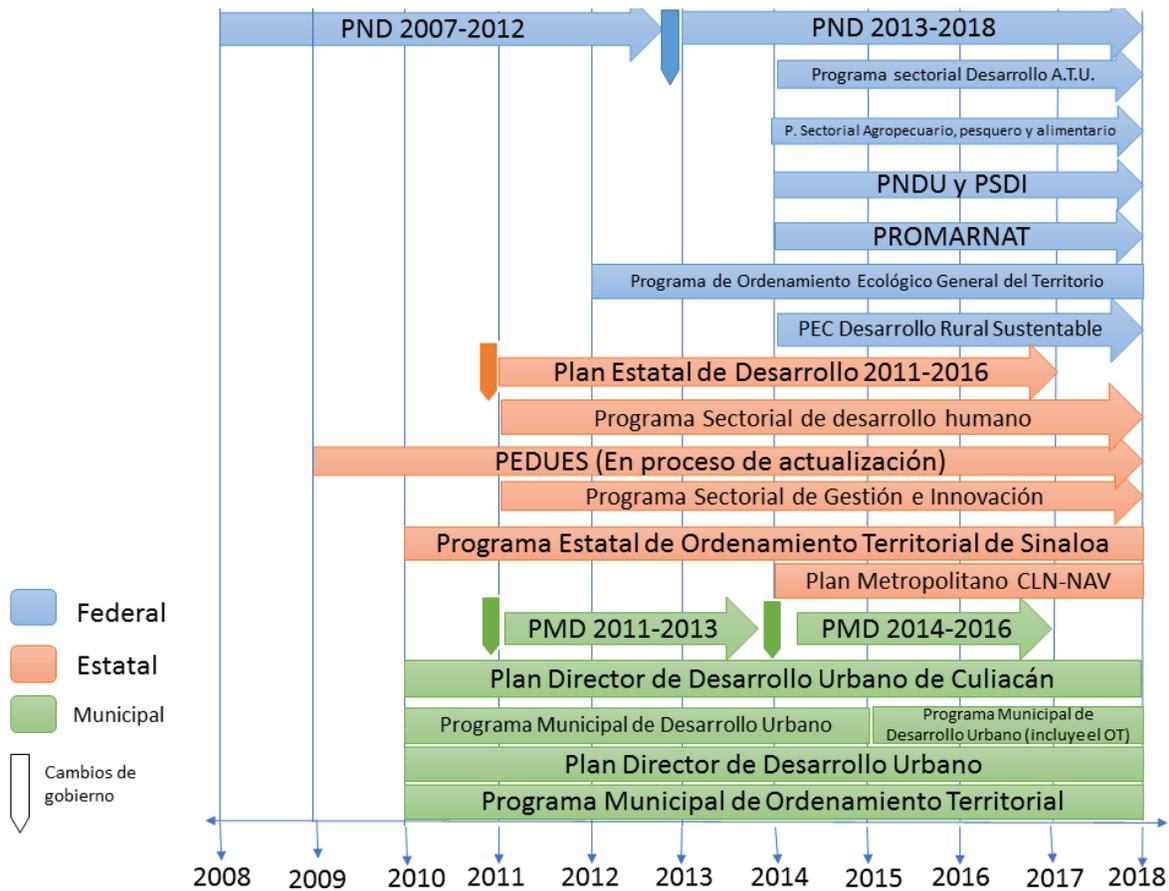
**Plan Parcial de Movilidad:** Es un plan publicado en 2009 por el IMPLAN de Culiacán.

Los planes parciales que se encuentran vigentes en el municipio, como su nombre lo dice, son parciales, sólo se contempla al municipio de Culiacán; sin embargo, llama la atención el poco interés de llevar a cabo planes parciales en otras regiones del municipio, como en el sector rural, por ejemplo, de Sanalona; o en El Dorado, una zona costera. Aunque pudiéramos aludir esta razón, a la escasez de recursos con que cuenta el municipio, o los limitados recursos con que cuenta el IMPLAN de Culiacán.

Para hacernos una idea de los planes y programas existentes a continuación se presenta una línea del tiempo con los planes y programas relacionados con el OT vigentes en el municipio de Culiacán.



Gráfico 1. Alineación y vigencia de la planeación entorno al OT con incidencia en Culiacán



Fuente: Elaboración Propia

Al ver la tabla se observó la ausencia de coordinación entre los planes y programas nacionales, estatales y municipales, así como la falta de actualización de muchos planes y programas. Los planes y programas que tienen fecha esperada de conclusión presentan una flecha mientras que aquellos que no la presentan no tienen fecha estimada de conclusión.

En el caso del municipio de Culiacán, la mayoría de los planes y programas datan de 2010 e incluso antes, estos están alineados con dos Planes Nacionales de Desarrollo, el de la presente administración (2013-2018) y la de Felipe Calderón (2007-2012); y con los Planes Estatales de Desarrollo de la Administración de Jesús Aguilar Padilla (2006-2011) y Mario López Valdez (2012-2017), es decir, siguen en un principio objetivos distintos.



Para los planes y programas competentes a la administración estatal se ve una situación similar, muchos programas aún vigentes fueron publicados en el último año de la administración de Jesús Aguilar Padilla, y están alineados a los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo vigente en ese momento. Al darse el cambio de administración estatal en 2011, este se actualizó, pero todos los planes y programas relacionados con el OT en el Estado todavía vigentes quedaron con objetivos diferentes al nuevo PEDES. El Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa (PEDUES) es todavía más antiguo que los demás y ya tiene más de ocho años desde su publicación, por lo que se puede inferir que es un plan ya desfasado y en la página web del gobierno del Estado ya aparece como “en proceso de actualización”.

En cuanto a la administración pública federal, los planes y programas están actualizados conforme a la Ley de Planeación, si bien, es destacable que algunos tienen una vigencia de sólo cuatro años, otros de cinco y hay periodos en los que no hay un plan actualizado, pues la nueva administración tarda tiempo en preparar los planes y programas pertinentes. A febrero de 2017, ningún programa estatal relacionado con el OT está alineado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el caso de los competentes al municipio el único que se actualizó para incluir tales objetivos fue el PMDU.

Lo anterior, da muestra de lo complejo que es mantener las disposiciones del art. 73º que señala la concurrencia que debe existir en los tres niveles de gobierno. Una posible causa es que no existe una vigencia coordinada entre los planes y programas de los tres órdenes de gobierno, además que no se llevan a cabo las correctas actualizaciones.

Analizar en qué documento jurídico se encuentra el vacío que debiera normar esta vigencia coordinada y sus actualizaciones. Todo indica a las leyes de planeación tanto del ámbito federal como estatal y a la Ley orgánica de la administración pública federal y estatal. Mientras que las dos primeras en sus respectivas jurisdicciones debieran estipular la forma de llevar a cabo la planeación no sólo del Sistema de



Planeación Democrática, sino también de los planes y programas que emanan de otras legislaciones, como es el caso de la LGAH, la LGEEPA y la LDRS las cuales no se han atendido de la manera correcta.

En cuanto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Estatal no existe claridad en cuanto a las atribuciones en materia de planeación que debieran llevar acabo las administraciones gubernamentales; por ejemplo, el hecho de que no señale de manera clara la obligatoriedad de actualizar dichos planes y programas, deja un vacío que da lugar a no cumplir con la normatividad.

#### **4.4. Conclusión del Marco Programático**

Una vez concluido el análisis del marco programático del OT en el municipio de Culiacán, se pueden obtener algunas conclusiones interesantes de cómo se plantea la planeación para el desarrollo, sus errores y retos, especialmente los relacionados con la ordenación del territorio.

En la primera sección de este capítulo se señala el panorama actual de la situación que presenta el municipio de Culiacán, que cuenta características socioeconómicas divididas en cuatro regiones: costa, valle, ciudad y sierra; esto da un panorama complejo de operar para la planeación, ya que, aunque debiera existir una planeación completa acorde a las características particulares de cada región que compone el municipio, esto no sucede pues esta gira principalmente en torno al desarrollo urbano, esto efectivamente demuestra que existe un sesgo urbano en la planeación de Culiacán.

En cuanto a la existencia de un posible sesgo económico en la planeación del OT, en detrimento del medio ambiente, se observa en este sentido, que en el medio rural municipal no existe regulación de ningún tipo (ni OE ni PEC municipal), y se le brinda mayor importancia a las actividades económicas sin tomar en cuenta el daño el uso desmedido de los recursos naturales y con esto el daño gradual al medio ambiente.



Además, es posible reconocer la falta de compromiso con el OT en la zona rural, donde la planeación de desarrollo urbano se ha ejercido únicamente en las localidades urbanas, específicamente la cabecera municipal, Culiacán Rosales; aunque el reciente Programa de Desarrollo Urbano Municipal que integra a la vez el OT del municipio, tiene alcances más completos, sigue siendo insuficiente, y no se cuenta con una planeación completa del desarrollo rural, pues a la fecha no existe primeramente un ordenamiento ecológico, que determine las potencialidades del territorio.

Por otra parte, la segunda sección del capítulo hace un análisis del marco programático general del país, pero se enfoca en el municipio de Culiacán, así se llega a la conclusión, de un problema complejo en la planeación municipal, pues aunque existe una amplia gama de planeación (desarrollo urbano y OT solamente), no ha sido posible integrar los objetivos que esta se fija, con los objetivos del PMD competente a la administración gubernamental en turno, esto revela un problema en la falta de voluntad política, ya que es muy fácil para las administraciones públicas restarle prioridad a algunos temas que no están en su agenda y relegarlos o directamente no aplicarlos.

Se analizan algunos problemas que presenta la planeación para poder ponerse en práctica, pero se sugieren una serie de modificaciones.

- Falta de coordinación entre los objetivos de los Planes de Desarrollo estatal y federal con los municipales; esto debido a la disparidad entre los periodos de gobierno y la fecha de publicación de los planes y programas, es común que estos no estén alineados entre sí o que haya periodos donde no haya un plan vigente.
- Falta de actualización del marco programático es otro de los problemas, especialmente para las administraciones estatales y municipales. Como es el caso del PDDUC que data de 2010. En este caso sería conveniente que los planes tuviesen una duración menor y/o que estén en constante



actualización pues en el caso del OT las prioridades pueden cambiar en periodos de tiempo relativamente cortos.

- Falta de coordinación intersectorial; cuando se lleva a cabo la elaboración de un plan o programa, la ley señala que debe tomar en cuenta a los demás sectores, sin embargo, esto no necesariamente implica llevar a cabo una planeación coordinada de tal manera que contemple planeación en materia ambiental, o la planeación de desarrollo rural, (ambas inexistentes), por ello es necesario un *mecanismo de coordinación* entre las instituciones de todos los sectores.

El análisis del marco programático de Culiacán permitió detectar un problema en el marco normativo. Específicamente en los vacíos de la Ley de Planeación a nivel Federal y su equivalente estatal, además de la ya mencionada falta de alineación de las citadas Leyes de Planeación con las Leyes Orgánicas de las administraciones públicas, en sus tres niveles de gobierno. Pues no se logra la integración de la planeación con la puesta en práctica por parte de la Administración Pública.





## 5. CONCLUSIONES GENERALES

Se determina, que la hipótesis planteada si se cumple, pues se encontró que la planeación del territorio en el municipio de Culiacán, se lleva a cabo de manera parcial, con un sesgo urbanístico difícil de comprender; que el territorio es urbano-rural y para su planeación se debe tomar en cuenta los componentes ambientales, sociales y económicos;

Para poder comprobar esta hipótesis se planteó el objetivo general: analizar la situación de las políticas de Ordenamiento Territorial en el municipio de Culiacán, con la finalidad de conocer su impacto en la planeación del territorio.

En función de cumplir con el objetivo general planteado se desarrollaron tres objetivos específicos, cada uno atiende a una dimensión de estudio y su respectivo capítulo, por lo que a continuación se presenta la conclusión de cada uno de ellos:

El primer capítulo tenía como objetivo analizar el concepto de Ordenamiento Territorial; se partió de un análisis de experiencias internacionales y nacionales, para comprender la concepción del OT y a la vez acuñar un concepto que sirva a su análisis en México y aplicable al municipio de Culiacán.

De dicho capítulo se llegó a las siguientes conclusiones:

- Se destacó la importancia de tres elementos necesarios para poder llevar a cabo una adecuada política de ordenamiento territorial, estos son: la existencia de un acuerdo político, recursos suficientes y por último la participación de todos los actores involucrados.
- Se encontró que el proceso de Ordenamiento Territorial es complejo por lo que se determinó un modelo de análisis basado en tres dimensiones: Marco Teórico, Marco Normativo y Marco Programático. Por medio de dicho modelo se realizó el presente estudio, acuñando la concepción del OT como un proceso y una estrategia de planificación de carácter técnico político, que pretende configurar, en el corto, mediano y largo plazo, una organización del



uso y reocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas, aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales de desarrollo (económicos, sociales, culturales y ecológicos).

- En la Unión Europea se ha dado un importante desarrollo en materia de Ordenamiento Territorial, gracias a que cuentan con dos elementos imprescindibles; por un lado, el acuerdo político donde los diferentes países han concertado una serie de principios por los cuáles se rige toda la UE; y, por otro lado, cuentan con los recursos necesarios para llevar a cabo los proyectos para impulsar el OT.
- En Latinoamérica también se han dado importantes avances en la materia, principalmente en los países de Venezuela y Colombia donde es necesario destacar el impulso de la participación ciudadana en el proceso del ordenamiento territorial.
- Son importantes tres elementos necesarios para poder llevar adecuadamente un ordenamiento territorial en México, estos son: acuerdo político, recursos suficientes y, por último, la participación ciudadana.

En cuanto al segundo capítulo, se planteó el objetivo de analizar la situación actual del marco normativo mexicano en materia de planeación del Ordenamiento Territorial a nivel nacional y local, para conocer las debilidades y fortalezas de su aplicación en el municipio de Culiacán.

En lo que respecta a este capítulo se adquirieron los siguientes resultados:

- Es necesaria una armonización legislativa, esto porque se presentan problema de coordinación entre las leyes generales y a la vez entre las de jurisdicción federal con las leyes de jurisdicción estatal. Esta descoordinación puede deberse a que no hay continuidad en su actualización; es decir, nos encontramos con leyes obsoletas, como es el caso de la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual en la actualidad es ineficiente para la realidad económica, social, ambiental y sobre todo tiene un sesgo urbanístico del territorio.



- La Ley de Planeación debe ser actualizada, ya que el tipo de planeación que prevé no puede ser eficiente sino alinea los objetivos del plan con el presupuesto, pues, aunque exista una buena planeación no puede llevarse a cabo por la falta de recursos.
- En cuanto a la participación ciudadana, se contempla, pero no cuenta con el mecanismo adecuado que realmente cumpla con la función de recoger todos los intereses de la sociedad.
- Se siguen haciendo planes y programas de desarrollo, de carácter social, económico y urbanos sustentados en leyes diferentes, esta situación sugiere la urgente armonización legislativa en términos de ejecución, para evitar de esta forma el sesgo urbanístico; es decir, que estas leyes deben dar la pauta a entender que el territorio es un sistema, donde lo que se realiza en un lugar repercute en todos los sectores.

Como Conclusión del diagnóstico de la planeación y la operación del ordenamiento territorial del municipio de Culiacán se destaca:

- El municipio es diverso, no solamente en términos geográficos, también en términos económicos, políticos y sociales; por lo tanto, el modelo territorial que se promueva debe partir de cómo se encuentra organizado el territorio en este momento, en el cual se debe de considerar el largo plazo.
- Se deben analizar cuáles son las instituciones en el municipio que sustenten una visión durante veinte o treinta años, que debe ser eminentemente participativa y tiene que abrir el debate del desarrollo del territorio de Culiacán.

En el capítulo tercero se realizó un diagnóstico del marco programático del municipio de Culiacán, que arrojó los siguientes resultados.

- La planeación en el municipio al igual que la legislación no se encuentra alineada en tiempos, es decir, los diferentes planes existentes no se encuentran alineados debido a los periodos gubernamentales, lo que



aunado a la falta de actualizaciones produce una planeación descoordinada y sesgada; como consecuencia se llevan acciones en el mismo sentido, que se encuentran lejos de ser eficaces, eficientes y de calidad.

- En términos programáticos la planeación del territorio en Culiacán, se lleva a cabo de manera parcial; esto se pudo corroborar a la hora de revisar el marco programático que se encuentra fundamentado en la ley de desarrollo urbano y la ley del equilibrio ecológico, en esta última actualmente no existe un ordenamiento ecológico localizado en el municipio de Culiacán, inclusive en el resto del estado solo existe un ordenamiento que regula los usos del suelo fuera de los centros de población. Esto hace evidente la prioridad que tiene el sector urbano sobre el rural.
- En términos programáticos el reto que enfrenta el municipio de Culiacán, es elaborar los planes y programas que converjan en una sola visión necesaria para establecer una idea más clara de lo que se quiere desarrollar sobre el territorio; el contar con estos instrumentos facilitaría la identificación de las necesidades, potencialidades de cada región y su necesaria atención. Porque muchas veces el gobierno no tiene herramientas necesarias para definir con claridad dónde desarrollar proyectos, por esta razón, surge la necesidad de conocer cuál es el enfoque territorial que se quiere desarrollar en el ámbito urbano y en el ámbito rural.

Adicionalmente y a pesar de no estar considerado como parte de la investigación, se concluye:

- El ordenamiento territorial en nuestro país gira entorno a dos vertientes la ambiental y la urbana; hecha la observación anterior, es la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) la que tiene que elaborar un programa nacional de desarrollo urbano el cual busca sentar las bases de



la política del desarrollo urbano en nuestro país; En la otra vertiente encontramos a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), que promueve la elaboración del programa sectorial del medio ambiente y recursos naturales que tiene como finalidad la elaboración de los ordenamientos fuera de los centros de población. En este sentido, estos dos instrumentos de planeación tienen como objetivo configurar el modelo de ordenamiento territorial para todos los municipios y de esta forma promover la planeación regional y sectorial.

- El ordenamiento territorial debe ser entendido como algo que está presente sobre el territorio y que requiere de una reorganización del espacio, que depende de factores múltiples, vinculados con el medio natural, social y económico. Los cuales deben ser vinculados a las necesidades y las aspiraciones de la población, aspectos que se sugiere deben tenerse más presentes en el momento de poner en marcha proyectos de cualquier naturaleza.
- El Ordenamiento Territorial debe ser considerado como una política que emane del interés del pueblo, que contemple el largo plazo, y que sea independiente del gobierno, que se encuentre en turno.
- El marco normativo de nuestro país no sustenta el Ordenamiento Territorial al no permitir que las instituciones encargadas de la planeación no cuenten con una autonomía para desempeñar sus funciones.
- El no contar con un Ordenamiento Territorial explícito de lo que se quiere realizar sobre el territorio hace más complicado el desempeño de las actividades económicas, desarrollo social, protección ambiental, de las inversiones y relaciones comerciales con el exterior
- Las instituciones encargadas del Ordenamiento Territorial son rebasadas por la dinámica del día a día; entonces, se evidencia la necesidad de crear instituciones que generen los mecanismos para recoger los compromisos de los grupos sociales, grupos empresariales y el mismo gobierno; sectores que influyen en la transformación del territorio y que generan su información de



manera parcializada para atender lo que consideren prioritario, para poder desempeñar sus actividades.

- En el sector gubernamental no se percibe el interés por atender las necesidades fuera de los centros de población; Por tal motivo, el territorio no es entendido con un enfoque holístico, que permita comprender que el territorio es un sistema.
- Para poder consolidar una visión sobre el Ordenamiento Territorial es importante superar ese sesgo urbanístico de la planeación del territorio; y comprender que se requiere de una participación de todos los sectores para gestionarla y consolidarla como una unidad funcional donde se reconoce que el territorio es urbano-rural y, rural-regional.



## Recomendaciones

Se destacan una serie de sugerencias importantes:

- Elaborar Instrumentos que contemplen la diversidad de enfoques y la flexibilidad que debe tener la planeación y no restringirla a un solo modelo.
- Dar mayor posibilidad en las leyes y reglamentos de implementar otras vías de planeación como serían: la planeación estratégica o la planeación participativa; que puedan ser aplicadas de manera independiente o combinadas de acuerdo a las necesidades, naturaleza y escala de los problemas que se están atendiendo.
- Lograr una planeación inteligente y flexible que permita afrontar de manera precisa las demandas de la sociedad y de los territorios municipales.
- Establecer un sistema de evaluación de Planes, donde se revisen sus metas y objetivos, a través de indicadores
- Tener una institución que coordine de manera efectiva la acción sobre el territorio de todas las secretarías y dependencias.
- Identificar en el municipio de Culiacán las instituciones que puedan sustentar el proceso de ordenamiento territorial a largo plazo.
- Establecer mecanismos de evaluación que midan el desempeño de los planes y programas que inciden en el territorio.
- Involucrar en el proceso del ordenamiento territorial a instituciones generadoras de información geográfica.



## Bibliografía

2009, C. E. (s.f.).

Abadia, E. H. (2008). *CRITERIOS DE MOVILIDAD, las zonas peatonales*. España: Fundacion RACC.

Aviña, R. V. (2001). *Catálogo y base de datos preliminar de la flora de Sinaloa*. México, D. F.: SNIB, CONABIO.

BANAMEX. (Febrero de 2012). *BANAMEX*. Obtenido de BANAMEX- Sinaloa: [http://portal.banamex.com.mx/esp/pdf\\_bin/iraes-mar11.pdf](http://portal.banamex.com.mx/esp/pdf_bin/iraes-mar11.pdf)

Biodiversidad, C. N. (26 de Mayo de 2008). *www.biodiversidad.gob.mx*. Obtenido de *www.biodiversidad.gob.mx*: <http://www.conabio.gob.mx/informacion/gis/>

Cámara de Diputados. (2015). *Ley de Planeación*. Obtenido de Ley de Planeación: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_060515.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_060515.pdf)

Casas Cázares, R., Martínez Saldaña, T., González Cossio, F. V., & García Montoya, E. (s.f.). *Limitaciones y perspectivas del desarrollo rural sustentable en México*. Obtenido de Chapingo: <https://chapingo.mx/revistas/phpscript/download.php?file=completo&id=Nzc2>

Cenecorta, A. I. (2006). Hacia una estrategia nacional integrada para un desarrollo territorial sustentable. *VII Seminario de la RMCS y VI Reunión de la AMIMP* (págs. 1-38). Villahermosa, Tabasco: Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad/Colegio Mexiquense, A.C.

Colegio de México. (1981). *Dinamica de Población en México*. Distrito Federal.

Colombia, P. d. (2005). *Visión Colombia II Centenario (Vision 2019)*. Bogota, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

CONABIO. (25 de 10 de 2015). *Portal de Geoinformación (Sistema nacional de información sobre Biodiversidad)*. Obtenido de <http://www.conabio.gob.mx/informacion/gis/>

CONAFOVI. (2005). Guía Para el Diseño de Areas Verdes. *Guía Para el Diseño de Areas Verdes*, 15.

CONAGUA. (2012). *Programa Hídrico Regional Visión 2030, Región Hidrológico-Administrativa III Pacífico Norte*. Coyoacán, México, D.F: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.



- CONAPO. (2010). [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Migracion\\_Interna](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Migracion_Interna).  
Obtenido de [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Migracion\\_Interna](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Migracion_Interna).
- Dolfus, O. (1982). *El espacio geográfico*. Badalona, España: EDICIONES OIKOS-TAU.
- Escobar, M. E. (2008). *El Ordenamiento Territorial, Experiencias Internacionales*. Guadalajara, Jalisco: S yG Editores, S.A. de C.V.
- Fund, T. C. (s.f.). *The Conservation Fund*. Recuperado el 8 de abril de 2014, de <http://www.conservationfund.org/our-conservation-strategy/focus-areas/green-infrastructure/>
- Garrido A., P. D. (27 de 10 de 2010). "Delimitación de zonas funcionales de las cuencas hidrográficas de México". Obtenido de [www2.inecc.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id\\_pub=639](http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=639)
- Gehl, J. (2006). *La Humanización del Espacio Urbano*. (reverte, Ed.)
- Guimaraes, R. P. (2001). *Medio Ambiente y Desarrollo*. Santiago de Chile: ONU.
- Guzmán, R. R. (2006). *Culiacán síntesis monográfica*. Culiacán, Sin.: Imprenta Cordero.
- Guzmán, R. R. (2007). *Culiacán Síntesis Monográfica*. Culiacán Rosales : H. Ayuntamiento de Culiacán.
- Ham, P. F. (2012). *Dinámica demográfica 1990-2010 y Proyecciones de Población*. México: CONAPO.
- Hernández, A. L., & Ramos, E. M. (2010). *De aquí, de allá: Migración y desarrollo local*. Tepic, Nayarit: Universidad Autónoma de Nayarit.
- Hildenbrand, S. A. (1995). *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. Sevilla, España: Universidad de Sevilla.
- I. G., & P. C. (2007). *El clúster de la manufactura alimentaria de Culiacán*. Culiacán: Coordinación general de asesoría y políticas públicas.
- IMPLAN Culiacán. (2017). *Plan Director de Desarrollo Urbano de Culiacán: Ordenamiento Territorial*. Obtenido de Plan Director de Desarrollo Urbano de Culiacán: Ordenamiento Territorial: [http://200.52.177.187/www/images/implan/DocDescarga/PDDUC\\_Publicaci%C3%B3n/DOCUMENTO/VIII.Ordenamiento\\_Territorial.pdf](http://200.52.177.187/www/images/implan/DocDescarga/PDDUC_Publicaci%C3%B3n/DOCUMENTO/VIII.Ordenamiento_Territorial.pdf)



- INEGI. (2009). *Censos económicos 2009*. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/>
- INEGI. (9 de 10 de 2015). <http://gaia.inegi.org.mx/>. Obtenido de <http://gaia.inegi.org.mx/mdm6/?v=bGF0OjIzLjMyMDA4LGxvbjotMTAyLjE0NTY1LHo6MSxsOmMxMTFzZXJ2aWNpb3N8dGMxMTFzZXJ2aWNpb3M=>
- INEGI, C. d. (2010). *INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Básico*.
- INEGI, C. d. (2010). *INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Básico*. México.
- Juncos, G. M. (2005). *Infraestructura Verde y Nuestros Parques*. Puerto Rico: Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable (CEDES), Escuela de Asuntos Ambientales, Universidad Metropolitana.
- Lobo, A. y. (2013). *Reforma Urbana 100 ideas para las ciudades de México*. México.
- Luna, G. S. (2011). *EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO Y LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO*. Mexico.
- Massiris, C. Á. (1991). Reflexión Sobre una Política de Ordenación Territorial en los Países Latinoamericanos: El Caso de Colombia. *Trimestre Geográfico*, 3-23.
- Massiris, C. Á. (2000). Ordenamiento Territorial y Procesos de Construcción Regional.
- Massiris, C. Á. (2004). Ordenamiento Territorial: Experiencias Internacionales y Desarrollos Conceptuales y Legales Realizados en Colombia. *Ordenamiento territorial*, 48.
- Massiris, C. Á. (2008). Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo Recientes. *IV Seminario de Ordenamiento Territorial*, 34.
- Massiris, C. Á. (2008). Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial y sus perspectivas en un mundo globalizado. En E. M. Salinas, *El Ordenamiento Territorial: Experiencias Internacionales* (pág. 500). Guadalajara, Mexico: Tipografía: S y G editores, S.A. de C.V. .
- México. (24 de 01 de 2014). Ley general de Asentamientos Humanos. México.



- México, P. d. (2007). *Primer Informe de Gobierno*. Obtenido de Presidencia de la República: <http://www.informe.gob.mx/>
- Montes, P. (2001). *Ordenamiento Territorial como Opcion de Politicas Urbanas y Regionales en Latino America y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- ONU. (1963). *Metropolitan Planning and Development*. New York.
- ONU. (2013). *Actividades del Programa de las Naciones Unidas Para los Asentamientos Humanos* . Nairobi.
- Organización Meteorológica Mundial. (2012). *Proyecto de Modernización del Servicio Meteorológico Nacional de México*. México.
- Ortiz, A. P. (1993). Bases Para el Ordenamiento del Pacífico Colombiano. *El Pacífico Colombiano*, 847-872.
- Peñalosa, E. (2008). *Humano y Feliz: El Culiacán Posible*. Culiacán Rosales, Sinaloa, Mexico: H. Ayuntamiento de Culiacán.
- Perez, A. B. (1997). *Mercados de Trabajo Rurales en México* . Mexico: Facultad de Economía de la UNAM.
- Pérez, A. M. (2009). *Productores Agrícolas del Valle de Culiacán: 1933-1958* . Culiacán Rosales.
- Prieto, J. P., & Salazar, M. S. (2004). *Indicadores para la caracterización y ordenamiento del territorio*. México, D.F.
- Quevedo, J. T. (2014). *APuntes de Sociología Urbana*.
- Ramos, E. M. (2010). *Migración y Desarrollo Local*. Nayarit: Universidad Autónoma de Nayarit.
- Raunkiær, C. (1935). The Life Forms of Plants and Statistical Plant Geography. En C. C. Raunkiær, *The Life Forms of Plants and Statistical Plant Geography* (pág. 249). Gran Bretaña: Sociedad Ecológica Britanica.
- Reboratti, C. (2000). *Ambiente y sociedad*.
- Robles Chavira, M. A. (2003). *Clasificación y Ordenacion de la Selva Baja Caducifolia en el Ejido Tachinolpa, Culiacán, Sinaloa*. Culiacán, Sinaloa.: Chapingo. Obtenido de [www](http://www.chapingo.mx/).



- Roitman, S. (2003). Barrios Cerrados y Segregación Social Urbana. *Revista Electronica de Geografía y Ciencias Sociales*.
- Ruiz, T., & Febles, G. (2004). La desertificación y la sequía en el mundo. *Avances en Investigación Agropecuaria*, 12.
- Rzedowski, J. (2006). Vegetación de México. En J. Rzedowski, *Vegetación de México* (pág. 504). México: Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad.
- Sánchez, S. M. (junio de 2008). *Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco*. Obtenido de Revista Electronica Territorial: [http://app.jalisco.gob.mx/enlaceiit.nsf/Ed7\\_politicasOT?OpenPage](http://app.jalisco.gob.mx/enlaceiit.nsf/Ed7_politicasOT?OpenPage)
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, C. N. (2014). Estadísticas agrícolas de los Distritos de Riego, Año Agrícola 2012 - 2013. En C. N. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Estadísticas agrícolas de los Distritos de Riego, Año Agrícola 2012 - 2013* (pág. 394). Coyoacán, México, D. F.
- SEDESOL. (2001-2006). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio*. Mexico.
- Serrano, Y. (2015). *Manglares y bahías de Sinaloa, sin protección*. Culiacán, Sinaloa: El Debate.
- United Nations. (1987). *Our Common Future*. Obtenido de Report of the World Commission on Environment and Development: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>
- Vega, A. O. (2004). *La modernidad arquitectónica en la Ciudad de Culiacán*. Mexico: Difocur.
- Velarde, O. L. (1979). *Estructura Jurídica y Organización Administrativa para la Planeación y Regulación de los Asentamientos Humanos en México*. México: Jurídica.
- Venezuela, A. N. (2006). *Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio*. Caracas, Venezuela.
- Venezuela, A. N. (agosto de 2007). *Anteproyecto para la 1era. Reforma Constitucional*. Caracas, Venezuela.



- Venezuela, c. d. (1983). Ley Organica para la Ordenacion del Territorio., (pág. 40). Caracas, Venezuela.
- Vinuesa, M. A. (2008). Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial: La construcción de las geografías del futuro. En M. E. Escobar, *El Ordenamiento Territorial. Experiencias Internacionales* (pág. 500). México, D.F: S y G, Editores.
- Waker, F. B. (15 de mayo de 2007). *Modelo de cálculo de áreas Verdes en planificación urbana desde la densidad habital*.
- Wolfgang, K. (1948). Climatología Con Un Estudio De Los Climas De La Tierra. En K. Wolfgang, *Climatología*. (pág. 478). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, México.
- Wong, G. P. (2010). *Ordenamiento Ecologico y Ordenamiento Territorial: Retos para la Gestión del Desarrollo Sustentable en el Siglo XXI*. Centro de Investigación en alimentos y Desarrollo, A.C.



