

## II CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Toluca, Estado de México, 26 al 28 de noviembre del 2003

M.C. Rosalía Gómez Uzeta<sup>1</sup>  
M. en D.U. Ana María Ohem Ochoa<sup>2</sup>

### PARADIGMAS Y CONCEPTOS EN LA INSTRUMENTACIÓN Y GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MÉXICO

#### Introducción

La ordenación del territorio busca la optimización de la estructura socio territorial, al integrar los elementos relevantes del sistema biogeofísico y del sistema socioeconómico, a fin de crear condiciones favorables para la recepción del gasto público y de la inversión privada, intentando armonizar y compatibilizar la ocupación y uso del territorio, con la localización adecuada de las actividades productivas y de los asentamientos humanos, las exigencias del desarrollo económico y social, así como la preservación, defensa y mejoramiento de la base de sustentación ecológica, que incluye las condiciones y cualidades de los recursos naturales.

De acuerdo a Massiris (2002), la ordenación del territorio está sujeta a diversas interpretaciones, ya que puede concebirse como una disciplina científica, una técnica administrativa o un estudio interdisciplinario, una política o conjunto de políticas, un camino, método o búsqueda; o bien un proceso integral, una estrategia de desarrollo o un conjunto de acciones político-administrativas. De esta forma, no existe una definición universal, un criterio único, por lo que dicho concepto, de carácter polisémico, aún se encuentra en construcción.

El mejor ejemplo lo constituye la *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, para la cual dicha ordenación, desde una perspectiva ecléctica, se considera al mismo tiempo como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política.

Sin embargo, todos los planteamientos coinciden, explícita o implícitamente, en la necesidad de regular el uso, ocupación y transformación del territorio a fin de lograr su óptimo aprovechamiento, en un marco de sustentabilidad.

En síntesis, se puede afirmar *“que la ordenación del territorio es un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el 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 de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo”* (Massiris, 2002:5)

De este modo, al ser una política de Estado, la ordenación del territorio concierne a toda la sociedad, al conjunto de las actividades económicas (Méndez, 1990:98) y a las actuaciones públicas y privadas. Como política de largo plazo le concierne el establecimiento de escenarios de uso y ocupación del territorio a ser alcanzados en un horizonte de tiempo determinado. Como instrumento de planificación, está sujeto a sus procedimientos técnicos: diagnóstico, formulación de objetivos y escenarios a alcanzar en distintos horizontes de tiempo (corto,

---

<sup>1</sup> Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios en Medio Ambiente y Desarrollo (CIEMAD) del Instituto Politécnico Nacional.

<sup>2</sup> Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano (CEDDU) de El Colegio de México.

medio y largo plazo), elaboración de lineamientos estratégicos y determinación de las acciones a realizar, entre otros (Méndez, 1990:98; Massiris, 1991, 1993).

## **La Estrategia Territorial Europea (ETE) y la Carta Europea de Ordenación del Territorio**

La *Estrategia Territorial Europea (ETE)* contenida en la *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, constituye un marco de orientación para las políticas sectoriales con impacto territorial de la Comunidad, los Estados miembros y las autoridades regionales y locales, a fin de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo, en donde la ordenación del territorio es la expresión espacial de la *política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad*.

La planificación de los esfuerzos inversores de las Instituciones trata de conjugar la lógica búsqueda de una armonización del desarrollo de los territorios, con una activa y atractiva estrategia de promoción de actividades económicas privadas.

De esta manera se busca que las políticas territoriales integradas puedan servir con mayor eficiencia para potenciar el desarrollo de las regiones de la *Unión Europea*, con una visión más a largo plazo y de este modo reducir los persistentes desequilibrios territoriales que las políticas sectoriales en curso no han podido corregir. Todo ello *procurando hacer converger las estrategias integradas de desarrollo sostenible de cada uno de los Estados, con unas políticas Comunitarias cada vez mejor coordinadas*.

Dentro de esta propuesta es importante destacar que el concepto de *Desarrollo Sostenible* resulta fundamental, ya que implica no sólo un crecimiento económico que respete el medio ambiente, sino además una ordenación territorial equilibrada, por lo que, como proceso de cambio económico y social, es considerado como línea maestra de la *Estrategia Territorial Europea*; sin embargo, hay que señalar que se carece de un marco conceptual claro y efectivo de la *sostenibilidad*, de forma que ésta pueda ser aplicada y medida, así como de la legislación necesaria para garantizarla.

Ahora bien, dentro de la *Unión Europea*, España constituye un ejemplo en cuanto a la legislación enfocada al ordenamiento territorial.

En dicho país, el proceso de consolidación de la ordenación del territorio tiene lugar cuando, en la Constitución de 1978, se produce un cambio trascendental en la organización del Estado, creándose las *Comunidades Autónomas (CC.AA.)*, con amplios poderes de autogobierno y elevado número de competencias (legislativas, reglamentarias y ejecutivas).

De esta manera, desde 1983 las *Comunidades Autónomas* son las encargadas de promulgar tanto las leyes de Ordenación del Territorio, como la legislación urbanística, de tal suerte que en la actualidad se encuentran aprobadas las correspondientes a prácticamente todas las CC.AA, habiéndose regulado en algunos casos, en un mismo texto normativo, la ordenación del territorio y el urbanismo. Dichas leyes establecen los instrumentos de planificación, sus contenidos y las vinculaciones entre ellos.

Los primeros planes de ordenación del territorio aprobados suponen una transformación en la gestión de las políticas sectoriales, las cuales han de efectuarse de acuerdo con las propuestas de *ordenación integral del territorio*.

La progresiva puesta en marcha de planes de ordenación del territorio de escala regional y subregional por las CC.AA. obliga a los municipios a *adecuar sus planes urbanísticos a los planes de ordenación del territorio*. Como resultado, las CC.AA efectúan un control de la legalidad de los planes generales urbanísticos y de su adecuación a los modelos territoriales definidos por la ordenación del territorio.

Asimismo, los planes sectoriales están subordinados a las orientaciones de los planes de ordenación del territorio, asegurándose así *la preeminencia de la planificación integral sobre la sectorial*.

## La ordenación del territorio en América Latina

Según Massiris (2002), la ordenación del territorio en los países latinoamericanos tiene una historia muy reciente, que data de principios de la década de los ochenta. Desde su origen, ha sido concebida de manera diversa, asociada a las políticas ambientales, urbanísticas, de desarrollo económico, regional y de descentralización. Actualmente, en dichos países predomina la idea de la *ordenación como instrumento o estrategia básica para lograr el desarrollo sustentable, entendido en términos de política plurisectorial*.

Así, a través de la planificación físico-espacial, se trata de lograr un uso sustentable de los recursos naturales, la localización adecuada de las actividades productivas, la infraestructura, el equipamiento urbano y los servicios, así como la búsqueda de equidad en el desarrollo regional.

De esta manera, en los años noventa, se inició en los países latinoamericanos la elaboración de planes de ordenación, así como de regulaciones jurídicas que, a pesar de que reconocían la intersectorialidad de la ordenación del territorio e involucraban elementos de planificación ambiental y urbano-regional, no resolvían la necesidad de concurrencia de los planes ambientales, socioeconómicos y urbanísticos, según el ámbito de actuación; presentándose, incluso, situaciones conflictivas, derivadas del hecho de que cada uno de estos planes estaba soportado por normas legales distintas, concebidas independientemente.

Es importante señalar que en Venezuela, en el marco de la *Asamblea Nacional* celebrada en el 2001, se discutió la posibilidad de convertir la actual *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio* en *Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente*, a fin de integrar la normatividad relativa a las gestiones urbanística, ambiental y territorial en un sólo instrumento, mientras que en Colombia se deben elaborar planes de desarrollo socioeconómico, ambiental y de ordenamiento territorial, en donde cada uno se basa en una ley diferente (Massiris,2002:10).

En algunos países latinoamericanos, como son Venezuela, Colombia, Argentina y Honduras, la ordenación del territorio se "utiliza" como un instrumento enfocado a la descentralización territorial.

De este modo y considerando lo expuesto por Massiris (2002), los principales problemas que enfrenta el ordenamiento territorial en América Latina son los siguientes:

- ? **La ordenación territorial se lleva a cabo sin respaldo legal propio, lo cual constituye un serio obstáculo para su articulación con las otras prácticas de planificación.**

Cabe mencionar que Colombia y Venezuela constituyen la excepción, al contar con un marco legal específico para el ordenamiento territorial. En el caso de México, los actuales *Programas Estatales de Ordenamiento Territorial* carecen de soporte jurídico propio, en tanto que los planes de ordenación, tanto de carácter urbano como ambiental, descansan sobre bases jurídicas propias.

A lo anterior se suma el hecho de que, con excepción de Bolivia y Venezuela, es común que los planes no comprendan la totalidad de las diversas escalas territoriales de los países: nacional, regional, departamental (estatal, provincial) y municipal. Así, en Uruguay solo algunos departamentos, como Montevideo, están elaborando ordenamientos, mientras en México, únicamente se realizan programas a nivel estatal. En Argentina y Nicaragua se llevan a cabo planes en los ámbitos departamentales y municipales, pero no existe política nacional. En Colombia se realizan planes municipales que incluyen la ordenación urbana y se dan directrices departamentales, sin que exista una política nacional. Todo esto conduce a una práctica espacialmente fragmentada de la ordenación, que en nada contribuye al manejo coherente del territorio.

- ? **Si bien existe una intención de articulación entre las actuaciones sectoriales, que subyace en la conceptualización de las normas, existe desarticulación y descoordinación institucional en la práctica, quizás por lo incipiente de las políticas de ordenación territorial de estos países, la inexperiencia en el trabajo interinstitucional y la tendencia a pensar el territorio desde una perspectiva sectorial, así como a la inexistencia de una organización institucional propia .**

Así, a menudo el ordenamiento territorial se confunde con la planificación ambiental y el urbanismo, de tal forma que el plan de ordenación territorial aún no es concebido como un instrumento que oriente las políticas sectoriales, ya que no existe una organización administrativa que favorezca la gestión integral de la ordenación del territorio, de tal forma que esta última se realiza a partir de instituciones sectoriales, mismas que carecen del carácter global y horizontal que es connatural a la ordenación.

Sin embargo, existen dos tendencias de articulación actualmente: la *operativa* y la *orgánica*. La primera plantea una separación entre las políticas sectoriales y plurisectoriales con respecto a las de ordenación del territorio, pero considerando una relación de interdependencia, en donde esta última establece el marco de referencia territorial para dichos planes, pero tomando en consideración las previsiones de los planes sectoriales y plurisectoriales, insertándolas dentro de una concepción territorial de carácter globalizador y armonizador. Esta intención se evidencia en los proyectos de *Ley de Ordenamiento Territorial* de Bolivia y Costa Rica, en la *Ley de Desarrollo Territorial* de Colombia y en la *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio* de Venezuela.

La tendencia de articulación *orgánica* va más allá de las relaciones de complementariedad entre los planes sectoriales y territoriales para plantear la integración funcional de éstos, bajo criterios estratégicos y/o ambientales. De este modo, el plan de ordenación incorporará en sus estrategias y regulaciones los objetivos regionales, urbanísticos y ambientales en lo referente a su espacialidad, aunque las políticas sectoriales sigan operando en lo concerniente a sus objetivos estructurales. Esta intención es evidente en los *Programas Estatales de Ordenamiento Territorial* en México, así como en el *Anteproyecto de Decreto de Ley de Planificación Física* de Cuba y en el *Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de Uruguay*.

La organización institucional demandada por la gestión de la ordenación del territorio apenas está en ciernes en países como Bolivia, Colombia, Costa Rica y Uruguay, asociada a proyectos de ley que se encuentran en los órganos legislativos de dichos países. En la actualidad, con excepción de Venezuela, no existe en los países latinoamericanos una organización propia para la gestión de la ordenación, ni un marco legal que regule, con visión integral, las actuaciones planificadoras. La gestión de la ordenación del territorio normalmente es realizada por organismos de carácter ambiental, de desarrollo social y/o urbanismo (Massiris, 2002:17 y 18).

- ? **La débil visión prospectiva es otro de los rasgos comunes de las políticas latinoamericanas de ordenación del territorio. Su análisis se realiza a partir de dos indicadores: la formulación de objetivos a largo plazo y la incorporación en el proceso de toma de decisiones de criterios y métodos provenientes de la prospectiva, especialmente visiones alternativas de futuros deseados y futuros posibles, así como métodos para transformar las expectativas en imágenes objetivo que orienten las acciones contempladas en la ordenación del territorio** (Gabiña, 1998; Massiris 2000, 2001 citados en Massiris, 2002).

En la práctica, dicha visión sólo tendrá un desarrollo notable en la medida en que se gane experiencia en el uso de los métodos prospectivos, tema que en la actualidad es del dominio de un reducido grupo de expertos. Asimismo, se requieren cambios importantes en la actitud tradicional de los gobernantes y en la cultura de la planificación pública, pues se hace necesario garantizar la continuidad de los planes en el tiempo, de modo que en el decurso de varios períodos de gobierno se pueda ir construyendo el escenario adoptado. Lograrlo no es fácil, dada la cultura política y administrativa prevalente en nuestros países, caracterizada por el desconocimiento que hacen los nuevos gobernantes de los objetivos y proyectos de sus antecesores, lo cual es dramático cuando la sucesión corresponde a partidos políticos contrarios o distintos. A esto se suma la inexistencia de una apuesta concertada de futuro, un

proyecto político de Nación que indique el rumbo hacia el cual se dirigen los países (Massiris, 2002:24).

### ? **La escasa participación social**

Si bien es cierto que la participación social es uno de los elementos que forman parte de la conceptualización del ordenamiento territorial, en la práctica ésta se da en grado y formas diferentes, siendo que en la mayoría de los casos sólo tiene un carácter consultivo y, por tanto, no incide significativamente en las decisiones finales. Normalmente consiste en lograr la aprobación de unos cuantos ciudadanos, con lo cual se pretende que se cuenta con un plan realmente consensuado y, por lo tanto, legítimo socialmente, pero se está muy lejos de un verdadero proceso participante, consistente en una negociación social y política del poder sobre el espacio, así como de la construcción colectiva del modelo de uso y ocupación del territorio.

## **La ordenación del territorio en México**

El *ordenamiento del territorio* dentro de la estrategia mexicana ha sido impulsado, por un lado, por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y, por el otro, por la Secretaría de Desarrollo Social, siendo que la primera lo desarrolla a través del *ordenamiento ecológico del territorio* y la segunda a través del *ordenamiento territorial*.

En el caso del **Ordenamiento Ecológico del Territorio**, este se fundamenta jurídicamente en la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA), donde se le define como **“instrumento de la política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos”** (LGEEPA, 1997:23).

Existe, además, el *Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* en materia de *Ordenamiento Ecológico* publicado en el Diario Oficial de la Federación en agosto del 2003, donde se establece que el ordenamiento ecológico se deberá llevar a cabo como un proceso de planeación que promueva:

- I. La **creación e instrumentación de mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades** de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales.
- II. La **participación social corresponsable** de los grupos y sectores interesados.
- III. La **transparencia del proceso** mediante el acceso, publicación y difusión constante de la información generada, los métodos utilizados y resultados obtenidos.
- IV. El **rigor metodológico** de los procesos de obtención de información, análisis y generación de resultados.
- V. La **instrumentación de procesos sistemáticos que permitan verificar los resultados** generados en cada etapa del proceso de ordenamiento ecológico.
- VI. La **generación de indicadores** ambientales que permitan la evaluación continua del proceso de ordenamiento ecológico para determinar la permanencia de los programas, su ajuste o la corrección de desviaciones en su ejecución.
- VII. La **asignación de lineamientos y estrategias** ecológicas con base a la información disponible.
- VIII. El **establecimiento de un sistema de monitoreo** del programa de ordenamiento ecológico, y
- IX. La **permanencia o modificación** de lineamientos y estrategias ecológicas a partir del análisis de los resultados del monitoreo.

Asimismo, se plantea la necesidad de prever **mecanismos** para determinar, con una periodicidad bienal, **el cumplimiento de las metas previstas en los programas**, así como

**la evaluación de los resultados** respecto de las expectativas de ordenación del territorio planteadas.

Es importante señalar que, para la elaboración de estos estudios, se cuenta con una metodología aplicada al menos desde hace veinte años, que tuvo como punto de partida el *Manual de Ordenamiento Ecológico* elaborado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en 1988, del cual posteriormente derivaron diversas propuestas al interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en particular de la Dirección de Ordenamiento Ecológico del Instituto Nacional de Ecología, culminando en la *Memoria Técnica 1995 – 2000 del Ordenamiento Ecológico General del Territorio*, donde se desarrollan los marcos conceptual y jurídico administrativo, así como una metodología específica para la elaboración de dichos estudios a escala 1:4,000,000. Actualmente existen las mismas propuestas para la elaboración de estos estudios a escalas 1:250,000 y 1:50,000 y en los niveles de análisis regional, local y marino.

Por su parte, el **Ordenamiento Territorial** que se lleva a cabo bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social, busca desarrollar un proyecto nacional, mediante la integración y compatibilización global y regional, donde sean posibles la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, junto con el equilibrio social y el crecimiento de la economía.

Este tipo de ordenamiento se encuentra fundamentado en el **Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT)**, en el marco de una política que busca integrar todos los ámbitos espaciales que ocupa el sistema de asentamientos humanos, desde las localidades rurales, pequeñas y dispersas, hasta las grandes metrópolis, en un esquema de actuación que combata las causas estructurales de la pobreza y la marginación; que permita maximizar la eficiencia económica al optimizar el aprovechamiento del potencial de cada territorio y al reducir las disparidades entre ellos, garantizando, al mismo tiempo, su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad.

Se trata de un instrumento de política factible de convertirse en una herramienta de planeación al servicio de una gestión orientada a objetivos. Ello implica la necesidad de articular las diferentes visiones, estrategias y acciones de los distintos sectores y órdenes de gobierno en pos de la **sustentabilidad social, económica y ambiental de un territorio**. De esta manera, se trata de **ordenar en el territorio las políticas públicas**, por lo que uno de los elementos definitorios del ordenamiento territorial tiene que ver con su contenido voluntarista implícito, como un proceso abierto, en donde juegan un rol fundamental la percepción, las ideologías, los proyectos políticos, la dinámica económica, así como los niveles de articulación y coherencia entre los diversos sectores sociales.

Bajo este contexto, la *Secretaría de Desarrollo Social* integró esfuerzos institucionales a partir del año 2000, con la *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*, la *Secretaría General del Consejo Nacional de Población* y el *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática* conformando el **Grupo Técnico Interinstitucional**; el cual, en razón de las funciones, atribuciones, competencias y responsabilidades de sus integrantes, ha conjuntado perspectivas e iniciativas a fin de diseñar y promover una propuesta interinstitucional de *ordenamiento territorial* como instrumento para el proceso de desarrollo integral y sustentable, en función de un equilibrio inducido entre los recursos naturales, las actividades productivas, las condiciones ambientales y los asentamientos humanos, diseñando un instrumento que busca englobar la connotación económica, política, estratégica y social para eficientar la administración del territorio en condiciones de sustentabilidad.

De acuerdo con los planteamientos del **Grupo Técnico Interinstitucional**, los objetivos del *Ordenamiento Territorial* son:

1. Consolidar formas de ocupación y aprovechamiento compatibles con las características del territorio.
2. Prevenir, controlar, corregir y, en su caso, revertir los desequilibrios que se observan en el desarrollo del país;

3. Propiciar patrones de distribución de la población y de las actividades productivas consistentes con la habitabilidad y potencialidad del territorio.

A través de estos objetivos básicos, se plantea la búsqueda de un esquema de planeación adecuado al uso de la tierra, la distribución espacial equilibrada de los proyectos de inversión, la organización funcional del territorio, la promoción de actividades productivas, así como de mecanismos eficientes para la provisión de los servicios, tanto para contribuir efectivamente al mejoramiento constante de la calidad de vida de la población, como para asegurar la integridad y la funcionalidad de los ecosistemas a mediano y largo plazos.

La elaboración de los **Programas Estatales de Ordenamiento Territorial** se ha venido llevando a cabo a partir de la metodología diseñada en el 2001 por el *Grupo Técnico Interinstitucional* para el desarrollo de sus *fases I y II*; misma que se complementa con aquella propuesta en forma conjunta por la *Secretaría de Desarrollo Social* y el *Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México* para la confección de las *fases III y IV* en el 2002.

La primera fase tiene como propósito fundamental la *caracterización del sistema territorial* a través del análisis de los *subsistemas natural, social y económico*, mientras que en la segunda se plantea un *diagnóstico del sistema territorial* mediante la utilización de indicadores específicos aplicados tanto al subsistema natural como al económico.

La elaboración de ambas fases tiene como objetivo el contar con un diagnóstico de la realidad estatal, con una visión integral, así como la configuración de acciones a emprender para modificar inercias o revertir aquellos procesos que afecten el territorio.

Sin embargo, el buen desempeño en el desarrollo de estas fases se ha visto entorpecido por la ausencia de un marco jurídico y administrativo, a nivel tanto federal como estatal, delineado específicamente para el ordenamiento territorial, imprescindible en el diseño de cualquier plan o programa institucional, siendo que los *Programas Estatales de Ordenamiento Territorial* han debido encontrar su fundamento en los instrumentos propios de la legislación urbana o ecológica.

Por otra parte, la construcción de algunos indicadores, en especial del *subsistema económico*, resultan sumamente complejos, implicando la elaboración de grandes bases de datos para el cálculo de un sólo índice, así como la asesoría de un gran número de expertos, situación que no siempre pudo ser subsanada, con el consiguiente detrimento en la calidad del producto.

A ello se agrega el débil planteamiento en torno al contexto del *subsistema social*, ya que dicho subsistema no se incluye en la *Fase II* relativa al diagnóstico, siendo que su exclusión es un grave error metodológico si se tiene en cuenta el "*carácter*" *integral* que se pretende lograr, así como el rol fundamental que en el ordenamiento territorial juegan los elementos de dicho subsistema, tales como el patrón de distribución de la población y de los asentamientos humanos en los territorios estatales, así como la dinámica demográfica, por citar tan sólo un par de ejemplos.

En cuanto a la *Fase III*, correspondiente a la *integración del diagnóstico y diseño de escenarios de uso y aprovechamiento del territorio*, se pretende llegar al conocimiento integral del territorio estatal a partir de la detección de elementos, funciones, procesos y fenómenos que expliquen la situación actual y permitan valorar las potencialidades, limitaciones y problemas existentes en el territorio en términos globales, derivando ello en un conjunto de modelos sintéticos que indican los conflictos y problemas territoriales sobre los que habría que incidir para encaminar la planeación hacia una situación deseable con tres ejes conductores: *la planificación del uso de la tierra, la planificación del desarrollo regional y la integración funcional del territorio*. Para ello se propone realizar el diagnóstico de tres procesos: 1) Evaluación del uso del territorio, 2) Evaluación del desarrollo socioeconómico municipal y regional y 3) Evaluación de la integración funcional del sistema territorial.

En este caso los problemas metodológicos se refieren, en primer término, al hecho de que parte de la información solicitada para el desarrollo de la *fase III* no fue contemplada en las

fases previas, propiciándose de esta manera una suerte de incompatibilidad con ellas. Tomemos como ejemplo la *evaluación de la aptitud del territorio*, donde se redefinieron insumos para su realización, empleando el Inventario Nacional Forestal 2000, así como la definición de nuevos planteamientos para la delimitación de *Unidades Territoriales de Gestión* considerando los municipios y regiones, diferentes a las *Unidades Territoriales Básicas*, definidas en las fases anteriores.

Con respecto a la *evaluación de la integración funcional del sistema territorial* solicitada en esta fase, algunos de los indicadores utilizados para medir el *ajuste territorial de las redes de conexión* resultan discutibles, ya que no reflejan de manera objetiva el grado en que tiene lugar dicho ajuste, debido a que la inexistencia de un criterio o factor establecido para la ponderación de los rangos de valor en cada una de las variables origina que los resultados obtenidos carezcan del rigor estadístico necesario para su confiabilidad.

En cuanto al *diseño de escenarios de uso y aprovechamiento del territorio*, cuyo objetivo consiste en la elaboración de *escenarios tendenciales* a partir de una *reflexión prospectiva estatal*, a través de talleres de validación social del diagnóstico integrado y definición de agenda estratégica, de talleres de ampliación de conocimientos con expertos, así como de los talleres de construcción de escenarios preliminares, finales y deseados, las deficiencias se asociaron, fundamentalmente, con los siguientes aspectos:

- ? **Los facilitadores de los talleres.** El personal que ha tenido a su cargo esta función no siempre cuenta con la información contextualizada del **Programa Estatal de Ordenamiento Territorial** correspondiente a su entidad federativa. A ello hay que agregar que, generalmente, carecen de las habilidades necesarias para el manejo de grupos y el desarrollo de la estrategia metodológica definida para el diseño de cada escenario.
- ? **Las instituciones gubernamentales.** Dichas instituciones no han tenido, en la mayoría de los casos, la suficiente capacidad de convocatoria para lograr la asistencia de los sectores académico, privado y social a los talleres, sin contar con los problemas de logística que se han suscitado en el desarrollo de las reuniones, como pueden ser la falta de un espacio adecuado para celebrar el taller, la deficiencia de los equipos electrónicos y de sonido (micrófonos, proyectores, etcétera) con que cuentan los organizadores, por mencionar solamente algunos.

Finalmente, la *fase IV* relativa a la *propuesta del modelo de uso y aprovechamiento del territorio*, a partir de las diferencias detectadas entre los escenarios diseñados en la *fase III* y una apreciación realista de la potencialidad y la disponibilidad futura de recursos, busca el diseño de un **MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL O IMAGEN OBJETIVO**, que describa la situación de la planificación estatal a veinte años, así como la elaboración del **Programa Estatal de Ordenamiento Territorial** que reúna **las estrategias, objetivos, políticas y metas básicas** a alcanzar en las diferentes imágenes: *intermedia* al año 2010 y *final* al 2020.

Esta fase no cuenta con una propuesta metodológica para su desarrollo, lo que propicia su elaboración bajo contextos ambientales y/o urbanos, provenientes de los planteamientos del *Ordenamiento Ecológico* o de los *Planes Estatales de Desarrollo Urbano*, lo que deriva en propuestas que carecen de los elementos integrales e interdisciplinarios básicos para el diseño del *Modelo y del Programa de Ordenamiento Territorial*.

Como elemento clave del **Programa Estatal de Ordenamiento Territorial (PEOT)** se requiere el *Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial (SIOT)*, en el cual se aplican conceptos y herramientas de la tecnología de *Sistemas de Información Geográfica (SIG)*, desde una perspectiva que vincula datos del medio físico-biótico y social, esto es, datos geoestadísticos con expresión cartográfica a una escala de trabajo 1:250,000, que derivan en productos como son las *bases de datos*, *los diccionarios* y *los metadatos* correspondientes. Con respecto a este punto, se detectan serias limitaciones, dado que los requerimientos en cuanto a la forma de diseñar los productos del SIOT no son lo suficientemente claros.



En síntesis, consideramos que los principales problemas metodológicos que ha venido enfrentando la elaboración del **Programa Estatal de Ordenamiento Territorial (PEOT)** son los siguientes:

- ? Ausencia de marcos conceptuales, jurídicos y administrativos diseñados específicamente para la elaboración del PEOT.
- ? Insuficiencia y mala calidad de la información disponible para realizar estos estudios.
- ? Algunos indicadores resultan demasiado complejos en su elaboración.
- ? Si bien la ausencia de parámetros para la interpretación de los valores asignados a los indicadores es más evidente en la *Fase III* del PEOT, es una constante también en las fases previas y en los tres subsistemas considerados.
- ? Falta integración metodológica entre las cuatro fases del PEOT
- ? Los talleres de reflexión prospectiva y construcción de escenarios sirven en el mejor de los casos para difundir el contenido del programa, siendo que generalmente se llevan a cabo únicamente porque lo requiere la metodología, desvirtuando el papel fundamental de la participación social en el diseño de estrategias de desarrollo futuras.

## **Paradigmas y conceptos básicos para el diseño de los programas de ordenamiento territorial**

Considerando lo anteriormente planteado, en cuanto a la evolución del concepto de ordenamiento territorial a nivel mundial y nacional, así como en lo relativo a las deficiencias metodológicas y conceptuales de que adolece el ordenamiento del territorio, se hace la siguiente propuesta:

### **Paradigmas**

Considerando que el término **paradigma** en su sentido general se refiere a un consenso, donde los elementos compartidos explican el carácter de la comunicación y unanimidad del juicio profesional dentro de una comunidad científica, reuniendo los objetos de compromiso de dicho grupo profesional (Masterman, 1970), es necesario que los **paradigmas** que dirijan la construcción de los PEOT incluyan:

- ? Una visión denominada **AMBIENTAL**, la cual se concibe como un sistema complejo caracterizado por un entramado de interrelaciones de factores y fenómenos físicos, bióticos, socioeconómicos y culturales en continua interrelación, que se manifiestan a través de flujos de energía, materia e información, cuyo contexto se analiza bajo la perspectiva espacial e histórica (Jiménez Herrero, 1989).
- ? La visión de **SISTEMA COMPLEJO**, necesaria para efectuar análisis interdisciplinarios de problemas donde se involucran interrelaciones entre el medio físico-biológico, sociocultural y económico, que funcionan como una totalidad organizada (García, 1986), para lo cual se requiere definir:
  - ? Un objeto de estudio reconocido como problemática no reducible a una simple yuxtaposición de situaciones o fenómenos que pertenezcan al dominio exclusivo de una disciplina.
  - ? Un marco conceptual
  - ? Estudios disciplinarios que correspondan a los aspectos de la realidad compleja.

De este modo, se busca una interpretación sistémica de la problemática original, a través de la cual se haga posible lograr un diagnóstico integrado, que provea las bases necesarias para proponer acciones concretas y políticas generales alternativas que permitan influir sobre la evolución del sistema analizado.

- ? Una perspectiva de **INTERDISCIPLINARIEDAD**, dado que la *visión sistémica* aplicada a fenómenos complejos demanda un trabajo que articule ciencias disímiles en la respuesta común de problemas con orígenes diversos en contextos sociales, físicos,

biológicos, económicos, etcétera, lo que demanda la integración metodológica y teórica de una propuesta que vislumbre *problemáticas multicausales*.

## **Conceptos básicos**

Se proponen las siguientes definiciones a fin de unificar criterios en torno a la comprensión y aplicación de las principales nociones que deben sustentar el marco conceptual del **Programa Estatal de Ordenamiento Territorial (PEOT)**.

- ? **DESARROLLO SUSTENTABLE:** se puede concebir como un 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, buscando no comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras (LGEIPA, 1997:6).

Este marco se fundamenta en principios operativos que incluyen:

- ? La **sustentabilidad ambiental**, que considera la expansión de los procesos productivos y de consumo, dependientes de los recursos naturales, hasta una explotación congruente con su capacidad regenerativa;
- ? La **sustentabilidad social**, que busca condiciones de vida que permitan la superación de la pobreza, así como alcanzar grados satisfactorios de equidad en términos del ingreso y de las oportunidades de vida, así como de la participación política y social;
- ? La **sustentabilidad tecnológica**, cuyo objetivo es la minimización de los residuos, la reutilización de residuos y productos, la reducción en el uso de la energía, la optimización del aprovechamiento de los recursos naturales y el reciclamiento.

Es de suma importancia que se considere su inclusión en la vida cotidiana como estrategia de desarrollo, a partir de una visión integral que fomente nuevas prácticas económicas que consideren el medio ambiente bajo contextos culturales y de valores específicos, considerando la cobertura de necesidades básicas presentes y futuras, que promueva nuevas relaciones Estado - sociedad, así como cambios institucionales y sociales que fomenten un nuevo conjunto de valores y conductas que a largo plazo permitan la creación de una nueva racionalidad.

- ? **ORDENAMIENTO TERRITORIAL:** retomamos la definición de Massiris (2002), por considerar que es la más completa y acertada, quien considera dicho ordenamiento como *proceso e instrumento de planificación*, de carácter *técnico-político-administrativo*, con el que se pretende configurar, en el *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 de desarrollo*, mismo que se concreta en planes que expresan el *modelo territorial de largo plazo* que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo.
- ? **GESTIÓN:** debe concebirse como un proceso que involucra actividades jurídicas, administrativas, políticas y de promoción, que buscan canalizar la coordinación institucional y la concertación social, permitiendo la promoción, construcción y ejecución del ordenamiento territorial, mediante acuerdos de coordinación, participación social, marcos jurídico – administrativos, consensos políticos y decretos (SEMARNAT, 2003).
- ? **INSTRUMENTACIÓN:** considera la promoción de acuerdos de coordinación entre las instituciones gubernamentales de los diferentes niveles de gobierno, la participación de comités técnicos de validación, evaluación y seguimiento, la realización de procesos de consulta para el consenso de los usos del territorio, así como la publicación de su decreto en el Periódico Oficial de las entidades federativas y en el Diario Oficial de la Federación. (SEMARNAT, 2003)

## CONCLUSIONES

Si bien es indiscutible que el proceso mexicano relativo al diseño de los instrumentos de planeación, en materia de ordenación del territorio, se encuentra en un proceso de transición, se vislumbra una insoslayable exigencia de integración intra e interinstitucional para el buen desempeño de las políticas orientadas a lograr la equidad social, el crecimiento económico y la preservación de los ecosistemas, elementos esenciales de los PEOT.

Asimismo, se evidencia la necesidad de diseñar un marco metodológico eficiente y eficaz que permita la coherencia entre insumos, requerimientos y productos. Igualmente resulta imprescindible contar con un marco conceptual que permita a los grupos de trabajo que lleven a cabo el ordenamiento, contextualizarse en cuanto a las formas de pensamiento que deberán asumir para elaborar propuestas interdisciplinarias integrales que permitan, mediante las bases jurídicas adecuadas a nivel federal y estatal, la coordinación interinstitucional de esquemas territoriales que incluyan indicadores, una visión prospectiva, de gestión, instrumentación y evaluación de resultados, incorporando permanentemente la participación social.

Una condición indispensable para el buen desarrollo de todas las fases del PEOT, es la obtención de información oficial actualizada y completa que incluya bases de datos, imágenes de satélite, información bibliográfica de instituciones gubernamentales y educativas, que fundamenten en marcos reales la caracterización y diagnóstico del territorio analizado.

Para ello, en primer lugar habrá que actualizar gran parte de la información estadística y geográfica del país; en segundo, es deseable que se conjunte la información existente en documentos únicos que permitan verificar fuentes y tipos de datos, evitando duplicación de trabajo entre dependencias públicas; mientras que en tercero, debido a la deficiencia de información, sería útil considerar aquella proveniente de fuentes académicas o de organismos privados, siempre que cumpla con un rigor metodológico que garantice su confiabilidad.

Finalmente, es de esperarse que con la debida adecuación de la metodología, así como con la capacitación conceptual de tomadores de decisiones, gestores e instrumentadores del **Programa Estatal de Ordenamiento Territorial (PEOT)** se puedan llegar a cumplir consistentemente los objetivos planteados en el **Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001 – 2006**.

## BIBLIOGRAFÍA

Congreso de la Unión (1997), *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Ed. Porrúa, México, D.F.

Diario Oficial de la Federación (8 de agosto del 2003), *Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico*, México, D.F.

García, Rolando (1986), *Conceptos básicos para el estudio de sistemas complejos* en Leff, Enrique (1986), *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, Ed. Siglo XXI, México, D.F.

Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial conformado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (2001), *Términos de referencia generales para la elaboración del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial (Primera parte: Fases I y II)*, México, D.F.

Instituto Nacional de Ecología (2000), *Ordenamiento Ecológico General del Territorio. Memoria Técnica 1995 – 2000*, México, D.F.

Jiménez Herrero, Luis (1989), *Medio Ambiente y Desarrollo Alternativo. Gestión racional de los recursos para una sociedad perdurable*, Ed. Eipala, Madrid, España.

Massiris Cabeza, Ángel (1991), *Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos*, en el Trimestre Geográfico de la Asociación Colombiana de Geógrafos núm. 15, Bogotá, Colombia.

Massiris Cabeza, Ángel (1993), *Bases Teórico-metodológicas para estudios de ordenamiento territorial*, Instituto de Desarrollo del Distrito Capital y la Participación Ciudadana y Comunitaria núm. 2, Universidad Distrital, Bogotá, Colombia.

Massiris Cabeza, Ángel (2002), *Ordenación del territorio en América Latina*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VI, núm.125.

Masterman, Margaret (1970), *The Nature of a Paradigm* en Lakatos Imre & Alan Musgrave (Editors, 1970), *Criticism and the Growth of Knowledge*, Cambridge University Press, Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica.

Méndez, Elías (1990), *Gestión Ambiental y Ordenación del territorio*, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Forestales, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, Mérida, Venezuela.

Moratilla, Fernando Esteban (2001), *LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA. Una dimensión prospectiva del desarrollo regional*, ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Política Regional, Urbanismo y Medio Ambiente, Guijón, España.

Rodríguez-Avial Llardent, Luis (2001), *El acercamiento actual entre los escenarios del planeamiento territorial y urbanístico*, ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Política Regional, Urbanismo y Medio Ambiente, Guijón, España.

Secretaría de Desarrollo Social (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México, D.F.

Secretaría de Desarrollo Social e Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (2002), *Términos de referencia generales para la elaboración del diagnóstico integrado del sistema territorial, la prospectiva y modelos de ocupación y aprovechamiento del territorio (Fases III y IV del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial)*. México, D.F.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1988), *Manual de Ordenamiento Ecológico*, México, D.F.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2003), *El Ordenamiento ecológico en México. Panorama General*, México, D.F.