

## **La experiencia mexicana en la elaboración de Planes Estatales de Ordenamiento Territorial. Diagnóstico, problemática y perspectivas.**

*María Teresa Sánchez Salazar  
José Luis Palacio Prieto\**

El ordenamiento territorial -OT- se concibe como un proceso y una estrategia de planificación, de carácter técnico-político, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y la 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, urbano-regionales y ecológicos). 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, 1991, 1993, 1997, 1999 y 2001; IGAC, 1996, 1997a, 1997b; Congreso de la República, 1983; Consejo de Europa, 1993; Gómez Orea, 1994 y 2001; Massiris, en Palacio y Sánchez, 2001 y 2003).

Tal actuación, se realiza a partir de estrategias de planificación del uso del suelo en las escalas locales (urbanas y rurales municipales) que se combinan con estrategias de planificación del desarrollo regional y de integración territorial en los ámbitos estatales, regionales y nacionales.

El ordenamiento territorial es una actividad relativamente nueva en el mundo y con unos contenidos no muy bien delimitados aún (Pujadas y Font, 1998). Esto se refleja en las distintas definiciones existentes (ver p.e. Massiris, 1991, 1993, 1997 y 1999; Pujadas y Font, 1998:12-13; y Méndez, 1990:93-98). Una de las definiciones de mayor aceptación es la contenida en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, firmada por los países representados en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de OT –CEMAT-, la cual textualmente define al OT como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es, a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio según un concepto rector” (Consejo de Europa, 1993).

De acuerdo con lo señalado por la Carta Europea, se parte de estrategias de planificación del uso de la tierra en las escalas locales (urbanas y rurales municipales) que se combinan con estrategias de planificación del desarrollo regional y de integración territorial en los ámbitos estatales, regionales y nacionales (Pujadas y Font, 1998).

Así ha sido entendido también en México. Entre las conclusiones del Foro “México 2020: Planeación regional integral, una visión prospectiva” realizado en febrero de 2000 se planteó un proyecto de Nación para un desarrollo equilibrado, privilegiando la integración de las planeaciones territorial y sectorial, a partir de una estrategia de largo plazo (2020), con enfoque social, territorial, regional y sustentable (Duque, 2000:24). Este enfoque fue revalidado, posteriormente, por el Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial conformado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP, hoy SEMARNAT) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), al definir el ordenamiento territorial como “estrategia de desarrollo socioeconómico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio (SEDESOL *et al.*, 2000:5).

---

\* Instituto de Geografía, UNAM

En México, la elaboración de Planes Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT) es un proceso que inició muy recientemente, a partir del año 2000, auspiciado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con la participación de las entidades gubernamentales señaladas. Para la realización de estos trabajos a nivel nacional se elaboró, en una primera etapa (1999), una Guía Metodológica para la elaboración de las Fases I y II de los PEOT, es decir, la Caracterización y los Diagnósticos Sectoriales, con la participación del Grupo Interinstitucional ya mencionado, de la cual derivaron los Términos de Referencia que proporcionó la SEDESOL a los gobiernos de los estados. Estos documentos sirvieron como marco de referencia a las entidades federativas para iniciar el desarrollo de los PEOT, lo cual ocurrió en el transcurso del año 2000.

Posteriormente, en 2001, el Instituto de Geografía de la UNAM fue invitado a participar en la elaboración de los términos de referencia y las Guías Metodológicas para la elaboración de las Fases III y IV de los PEOT, (Diagnóstico Integrado, Escenarios de Uso y Aprovechamiento del Territorio, Modelo de Uso y Ocupación del Territorio y Plan de Ordenamiento Territorial, lo cual se hizo a través de la firma de un primer convenio con la SEDESOL. Asimismo, también le fueron solicitados sus comentarios respecto a las virtudes y limitaciones de la Guía Metodológica elaborada por el Grupo Interinstitucional, que estaba siendo aplicada en el desarrollo de la primera etapa de los trabajos estatales.

Como parte de las actividades de esta etapa, y en virtud de los distintos grados de avance de los trabajos, de la disparidad de resultados alcanzados por los diferentes estados y de la falta de comparabilidad de los datos a nivel nacional, tanto por las fuentes de datos utilizadas como por la utilización de alternativas metodológicas diferentes a las propuestas, se desarrollaron, con el apoyo de la SEDESOL y del INDESOL, dos talleres nacionales con los representantes de la SEDESOL en los gobiernos de los estados, con representantes de las instituciones contratantes de los trabajos en los gobiernos estatales, y con participantes de las empresas consultoras que realizaban los trabajos.

El objetivo del primer taller fue proporcionar a las entidades federativas, las que iniciaban el proyecto y las que llevaban algún grado de avance, algunos lineamientos generales para la homogeneización y actualización de la información cartográfica y estadística, utilizando bases de datos nacionales, con miras a que dicha información pudiera ser de utilidad para desarrollar las fases III y IV de los PEOT, y que los resultados pudieran garantizar cierta continuidad al pasar de una entidad federativa a otra, en la expresión territorial de las temáticas particulares; asimismo, los representantes de dichas entidades podrían exponer sus inquietudes, así como los problemas que habían tenido que enfrentar a lo largo del desarrollo de las primeras fases del trabajo, para encontrar soluciones conjuntas. Asimismo, como parte de las actividades relativas al taller, se construyó una página web con todas las bases cartográficas nacionales necesarias para el desarrollo del proyecto, aportadas por el GI, divididas por estados, a las que tendrían acceso los representantes autorizados de cada una de las entidades federativas mediante una clave.

Por su parte, el objetivo del segundo taller fue explicar la metodología propuesta para el desarrollo de las fases III y IV, con el fin de garantizar que los resultados de los trabajos en estas fases presentaran menores disparidades metodológicas que en las etapas previas.

Posteriormente, en 2002 el Instituto de Geografía firmó un segundo convenio con la SEDESOL, cuyo objetivo sería el de elaborar una Segunda Generación de Guías Metodológicas durante 2002 y parte de 2003, con base en los resultados alcanzados y las experiencias de las entidades federativas en la elaboración de sus PEOT.

Dentro de la estrategia general del Ordenamiento Territorial, lo ideal en el proceso de elaboración de la Primera Generación de Guías Metodológicas utilizadas como referencia, habría sido aplicarlas en varios estudios de caso pilotos, considerando la diversidad natural, cultural y económica de los estados que integran el país. De este modo, se habrían podido detectar sus alcances y limitaciones, así como realizar los ajustes necesarios para garantizar su operatividad; de esa forma, se habría podido contar con documentos rectores finales más acabados antes de

proceder a su aplicación en un proyecto a nivel nacional. Sin embargo, en virtud de que el proyecto se ha regido más por las necesidades de los tiempos políticos, las guías no pudieron ser probadas y validadas previamente antes de la iniciación del proyecto.

Es así que las actividades desarrolladas por el Instituto de Geografía en el marco del segundo convenio firmado con la SEDESOL, vendrían a enriquecer las guías metodológicas elaboradas en la fase anterior, a partir de la experiencia de haber sido aplicadas por las entidades federativas, para así contar con documentos rectores del ordenamiento territorial acordes con la realidad de los estados en lo particular, y del país en lo general, así como de los equipos involucrados en su elaboración y aplicación.

En esta etapa se contemplaron tres grupos de actividades: la primera fue organizar una reunión con representantes de las instituciones que conforman el Grupo Interinstitucional (GI), a fin de darles a conocer el grado de avance que llevaban los PEOT, así como los problemas y perspectivas que hasta ese momento se habían detectado; también se informó sobre las actividades realizadas por el Instituto de Geografía en apoyo a la elaboración de los PEOT, así como de la necesidad de elaborar la Segunda Generación de las Guías Metodológicas; finalmente, se buscaba definir el interés y los compromisos que asumiría el GI en el desarrollo de los PEOT a partir de ese momento.

La segunda actividad realizada fue la revisión de los PEOT de aquellas entidades federativas que habían concluido el proyecto o que llevaban algún grado de avance, con el fin de identificar hasta qué punto las guías eran útiles, si se estaban aplicando adecuadamente, si había vacíos en su contenido, si los estados estaban alcanzando resultados satisfactorios, con base en los objetivos de un PEOT, y si los elaborados hasta ese momento tenían una calidad académica y técnica que garantizara su utilidad y aplicabilidad.

Paralelamente al desarrollo de la actividad anterior, se procedió a organizar un taller, en octubre de 2002, con la participación de los mismos actores de los talleres anteriores: los representantes estatales de SEDESOL, los representantes de los gobiernos de los estados que coordinaban los PEOT y los grupos consultores. El objetivo del taller fue el de discutir los problemas que habían enfrentado cada uno de los estados en el proceso de aplicación de las guías metodológicas, cuáles habían sido sus alcances y limitaciones, y con base en la experiencia, cómo se habían resuelto metodológicamente los problemas particulares. El taller realizado suscitó mucho interés entre los convocados y contó con una participación nutrida, así como con una discusión constructiva. Asimismo, como resultado del taller, se construyó una página de discusión para el proyecto y un directorio a nivel nacional que fue circulado entre todos los participantes a fin de fomentar el intercambio de ideas, en particular, entre aquellas entidades que estaban enfrentando problemáticas similares, con el fin de compartir sus experiencias en la búsqueda de alternativas de solución.

Hasta mediados de 2003, doce entidades federativas habían concluido totalmente el proceso de elaboración de sus PEOT: dieciséis lo llevaban parcialmente terminado y cuatro entidades aun no lo habían iniciado.

A partir de los resultados obtenidos del taller de octubre de 2002 y de la revisión de los PEOT hasta junio de 2003, se pudieron identificar una serie de problemas de diversa índole que sirvieron de punto de partida para la elaboración de una Segunda Generación de Guías Metodológicas, que fue la tarea final de esta etapa. Conviene señalar que el alcance espacial de las guías se circunscribe al territorio estatal. Por ello se ha considerado como referente de trabajo la escala 1:250,000, si bien los resultados plasmados en los informes estatales deben adecuarse a escalas no necesariamente uniformes para las 32 entidades que componen a la Federación, dada la heterogeneidad en extensión de los estados del país. También se busca que la escala propuesta arriba mencionada permita, tanto la integración a niveles mesorregionales como constituir la base referencial para estudios de mayor detalle, siempre considerando los límites de las unidades

definidas a dicha escala. Sin embargo, los alcances de estas guías tienen como contexto exclusivamente el ámbito estatal.

Asimismo, es necesario insistir en que el Ordenamiento Estatal del Territorio debe concebirse como un proceso que debe ser permanente y continuo. Los territorios no son, de ninguna manera, estáticos, sino por el contrario, son dinámicos, y en la medida de ese dinamismo debe contemplarse la constante renovación de las acciones a tomarse en cada entidad estatal en materia de ordenamiento. La adecuación de las guías originales es, finalmente, el resultado de considerar este conjunto de factores.

Con el fin de contar con la mayor cantidad de elementos para poder entender los alcances y las limitaciones en el desarrollo de este programa a nivel nacional, a continuación se destacan los principales problemas que ha enfrentado la elaboración de los PEOT.

En primer lugar, habría que diferenciar entre los problemas de carácter general o global que afectaron a todo el proceso, y los problemas puntuales o específicos que tuvieron que enfrentarse en cada una de las etapas del OT.

Entre los problemas generales destacan los siguientes:

1. *La carencia de un marco legislativo adecuado en el momento de inicio del programa y de un Acuerdo Nacional para el desarrollo de los PEOT.*

El OT es una política integral del Estado que se expresa mediante planes, los cuales constituyen su principal instrumento. Este proceso debe estar sustentado en un marco legislativo *ad hoc* en el cual quede establecido su carácter de política integral, se definan los conceptos, los objetivos, las competencias y la organización institucional requerida para articular al conjunto de organismos participantes, a fin de garantizar la fluidez interinstitucional de información, complementación de acciones y coordinación estrecha requerida para la elaboración de los planes.

En el caso de México, el marco legislativo del OT no existe como tal; el OT se sustenta en un conjunto de leyes referidas a los distintos sectores que se pretende aglutinar en este proceso (Ley de Planeación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General de Población, Ley General de los Asentamientos Humanos, Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, entre otras).

A esto hay que añadir que la política de OT no surgió como una iniciativa del poder ejecutivo sino de una secretaría de Estado, la SEDESOL, la cual dio como resultado la integración del GI que construyó los cimientos del proceso, conformado por el marco conceptual y metodológico básico a partir del cual daría inicio el programa a nivel nacional con la participación de los gobiernos estatales.

Por otra parte, el programa se echó a andar en un momento político no favorable, pues comprendía el año final de la administración del presidente Zedillo, y los tiempos disponibles sólo permitirían dar inicio a la primera etapa del proyecto, y representaban serias limitaciones para el desarrollo de un conjunto de actividades indispensables para que el programa se desarrollara con éxito, entre las cuales destacan:

- a) La suficiente discusión sobre la conceptualización teórico-metodológica sobre el OT.
- b) La elaboración de una guía metodológica que pudiera ser probada previamente al inicio del programa.
- c) La elaboración de un padrón de consultores cuya capacidad técnica para acometer este tipo de proyectos hubiera podido ser avalada previamente por un comité de expertos.
- d) A partir de la guía metodológica, la preparación de unos términos de referencia para que los estados pudieran iniciar el proceso de licitación de los PEOT.

- e) La convocatoria a los gobiernos de las entidades federativas y a las instituciones relacionadas con la planeación sectorial y territorial a nivel federal y estatal, para establecer un Acuerdo Nacional para el OT y un compromiso para iniciar este programa, previamente a su realización<sup>1</sup>.

Precisamente la falta de un Acuerdo Nacional para el OT como antecedente de todo el programa tuvo influencia en la actitud asumida por algunos gobiernos estatales de concebir a los PEOT como eventos puntuales y aislados, y no como una estrategia de planeación integral que articula a todas las políticas estatales y que queda enmarcada en una política nacional de iniciativa federal; esto influyó en las diferencias en cuanto al interés que demostraron los gobiernos estatales en el desarrollo del programa.

2. *Los tiempos administrativos en que se da inicio al programa a nivel nacional y los tiempos y presupuestos disponibles para el desarrollo del proyecto.*

Como ya se señalaba, el factor tiempo fue fundamental en la organización y desarrollo del programa, y su insuficiencia para realizar las distintas actividades ya mencionadas tuvo consecuencias diversas:

- a) La insuficiente discusión del marco conceptual y teórico-metodológico del OT impidió establecer los límites, las diferencias y la complementariedad con el Ordenamiento Ecológico; la falta de claridad al respecto, fue un problema recurrente durante la elaboración de los PEOT, que se reflejó en los siguiente:
- ? Algunos estados no elaboraron su PEOT por contar ya con el Plan de Ordenamiento Ecológico (POE).
  - ? Otros estados elaboraron el PEOT como POE, sesgando el contenido del mismo.
- b) La imposibilidad de probar las guías elaboradas a algunos casos piloto, previamente a su aplicación a nivel nacional, a fin de realizar los ajustes necesarios para garantizar su aplicabilidad y operatividad, trajo consecuencias diversas de las cuales se comentará con mayor detalle más adelante. A lo anterior habría que agregar que entre la guía de las fases I y II y la de las fases III y IV (Primera Generación) hubo una ruptura metodológica, en virtud de que ambas fueron concebidas por distintas instituciones.
- c) La convocatoria para la iniciación de la primera etapa de los PEOT se dio a conocer antes de tener totalmente concluidas las guías, por lo que los términos de referente no coincidieron totalmente con ellas, en cuanto a los productos solicitados a los consultores. Lo anterior repercutió en conflictos entre éstos y las instituciones contratantes por parte de los gobiernos de los estados, al momento de entrega de los productos finales.
- d) Los tiempos para la elaboración de los PEOT fueron desiguales para las entidades. En primer lugar, los tiempos para el desarrollo del programa tuvieron que adaptarse a los tiempos políticos. En segundo lugar, no todas las entidades iniciaron al mismo tiempo sus proyectos. Esto marcó una diferencia en la disponibilidad de tiempo para el desarrollo de un trabajo de calidad en cuanto a la información utilizada, y a su análisis e integración en el documento final. Además, las entidades que iniciaron primero no contaron con algunas bases de datos actualizadas (censos de población y censos económicos), lo cual motivó que, no obstante haber terminado las dos primeras fases del PEOT, tuvieran que realizar una fase de actualización de la información que no estaba especificada en el convenio firmado.

---

<sup>1</sup> Las reuniones para lograr este acuerdo se llevaron a cabo en la segunda mitad del 2002 coincidiendo con la etapa final de la elaboración de los PEOT, a iniciativa de la SEDESOL y con la participación del Grupo Interinstitucional y de los gobiernos de los estados.

e) Por otra parte, fue una queja recurrente por parte de los participantes, que los presupuestos disponibles para la elaboración de los PEOT no fueron suficientes para realizar las actividades que implicaba un trabajo de calidad. En este sentido, para comenzar la primera etapa del programa, la SEDESOL aportaría un millón de pesos a cada estado, cantidad que sería complementada por una aportación similar por parte de los gobiernos estatales.

3. *La falta de implementación de una estrategia de seguimiento en la elaboración de los PEOT estatales por parte del GI, con el fin de garantizar una aplicación uniforme de la metodología.*

A nivel estatal, se integraron los llamados Comités Estatales de OT con la participación de los delegados estatales de las instituciones integrantes del GI, así como de las demás dependencias estatales de planeación, y las relacionadas con los distintos sectores involucrados en el OT. Ante estos comités, las empresas consultoras rendían periódicamente informes parciales sobre los avances del PEOT, hasta culminar con el informe final. Sin embargo, estos grupos carecían de una experiencia previa en la supervisión de proyectos similares, por lo tanto, el seguimiento que dieron al proceso no fue el adecuado para garantizar la calidad y la utilidad de los resultados finales entregados en cuanto a contenido y forma. Para lograrlo, se hubiera requerido de la implementación de estrategias y mecanismos adecuados por parte del GI, concertados primeramente a nivel central, para luego aplicarlos a las entidades federativas. En esto influyó también la carencia de cuadros técnicos capacitados en los gobiernos de los estados, en las delegaciones estatales de la SEDESOL y del resto del GI, para realizar la evaluación técnica de los resultados parciales y finales presentados por los grupos consultores.

4. *La diversa composición y la heterogénea calificación profesional y técnica de los grupos de consultores a quienes fue encargado el desarrollo de los trabajos por las distintas entidades federativas.*

La complejidad de los proyectos de OT en sus distintas fases, requiere contar con cuadros científicos y técnicos capacitados para el análisis, la interpretación y la integración adecuada de la información, a fin de dar un soporte académico a las fases de caracterización y diagnósticos sectoriales y al diagnóstico integrado. Sin embargo, la evaluación de los resultados obtenidos reflejan, en primer lugar, una capacidad técnica y científica heterogénea en los grupos consultores que desarrollaron los diferentes PEOT estatales. Así como hubo PEOT que alcanzaron resultados muy satisfactorios, otros no cubrieron los requerimientos mínimos, y en algunos otros casos, ante el fracaso en los resultados obtenidos en la primera etapa del trabajo, hubo que sustituir al grupo consultor inicial por otro en la segunda etapa, el cual en ocasiones tuvo que solucionar las deficiencias de la etapa anterior, antes de desarrollar las fases posteriores.

Asimismo, la estructura interna de los PEOT refleja la especialización de los consultores hacia el interior de los equipos de trabajo. Así, fue común el desequilibrio interno en el contenido de los trabajos, en particular en las primeras dos fases, tanto al interior de cada subsistema como entre los distintos subsistemas, y ello fue consecuencia de la composición interna y de la predominancia de algún tipo de profesionistas (arquitectos urbanistas, economistas o biólogos, por ejemplo).

5. *Las diferencias en cuanto a la disponibilidad de bases de datos cartográficas y estadísticas a nivel nacional, actualizadas, suficientes y de buena calidad.*

El proceso de OT requiere de la disponibilidad y manejo de gran cantidad de información espacializada, sistematizada y de buena calidad, que pueda ser organizada en bases de datos que se integren a un SIG para hacer eficiente su almacenamiento, procesamiento, análisis y síntesis con fines de planeación. Al mismo tiempo, para el desarrollo de un programa a nivel nacional, las fuentes de información y su nivel de desagregación debe ser el mismo para todo el país, a fin de garantizar la continuidad geográfica de un fenómeno más allá de las fronteras estatales, así como también su comparabilidad entre estados y su integración en niveles superiores como el mesorregional y el nacional.

Sin embargo, para el desarrollo del proyecto no hubo la homogeneidad deseada en las bases de datos empleadas, pese a que se estableció un compromiso con el GI de aportar a cada estado un paquete básico de información estadística y cartográfica procedente de bases nacionales para el desarrollo de los proyectos. Por su parte, el INEGI definió los estándares y normas que tendrían que cubrir las bases de datos georreferenciadas y la cartografía resultante del proyecto, con las cuales se conformaría el Sistema de Información Geográfica (SIG) nacional para el OT. Algunos estados, por diversas razones, no firmaron el convenio correspondiente con el INEGI y prefirieron utilizar bases proporcionadas por los gobiernos estatales.

Todos los problemas globales señalados repercutieron en la diversa calidad de los resultados alcanzados en los PEOT con fines de su aplicación por las entidades federativas, y en la imposibilidad de integrar los resultados a proyectos de carácter más integral, como los Programas Mesorregionales de Ordenamiento Territorial.

Entre los aspectos positivos que es importante destacar a nivel general sobre el desarrollo de este programa cabe señalar los siguientes:

1. *La posibilidad que tiene cada entidad federativa de contar con información básica sobre su territorio, recursos naturales, población y economía.*

Luego de que muchos de los estados no contaban con información básica para la planeación, como resultado de este programa lograron integrar bases de datos tabulares y cartográficas correspondientes a distintos periodos, que requieren de una actualización permanente y que pueden ser utilizadas con distintas finalidades. Este solo hecho es reconocido por muchos estados como el principal aporte de los PEOT.

2. *La identificación del valor de los PEOT como instrumentos para la planeación y la toma de decisiones, reconociendo su carácter flexible y su necesidad de mantenerse como un proceso continuo.*

En general, hubo una toma de conciencia de la importancia del trabajo realizado y su valor, de ahí la necesidad de lograr el aval para el PEOT por parte de los congresos locales, a fin de garantizar su aplicación; también hubo un reconocimiento de que el OT no es un proceso que termina con la elaboración del PEOT, sino que se trata de un documento que hay que estar revisando y ajustando periódicamente, que requiere de un seguimiento y, por ende, de implementar mecanismos y estrategias para su gestión; y finalmente, las entidades admiten que el OT es un proceso de carácter permanente y continuo.

3. *La identificación de la necesidad de conformar grupos especializados en el tema en todas las entidades federativas.*

Con base en la experiencia obtenida de este primer ejercicio de elaboración de PEOT, se reconoció a nivel central y a nivel estatal que, por una parte, se necesita conformar un padrón de grupos consultores capacitados académica y técnicamente para realizar este tipo de trabajos, y a nivel de los gobiernos de los estados, también se requiere integrar grupos especializados y capacitados en el tema, a fin de desarrollar funciones de evaluación de estos proyectos y de dar seguimiento a la aplicación de los PEOT una vez aprobados por los congresos locales, considerando además que se trata de un proceso de carácter permanente.

4. *El reconocimiento de la necesidad de lograr una articulación intersectorial que garantice el logro de los objetivos del PEOT.*

En este mismo orden de ideas, se tomó conciencia de la necesidad de que la planeación sea un proceso integral en el cual convergen distintos sectores que tienen que ver con los subsistemas natural, social, económico y urbano-regional, con un marco jurídico e institucional adecuado, cuyo escenario de acción es el territorio. Ello sería importante para garantizar el adecuado y necesario

flujo de la información entre los distintos sectores y con ello se evitaría la duplicación de esfuerzos y gastos, y la generación de acciones sectoriales contradictorias entre sí y opuestas a los objetivos del OT.

A continuación se detallan los problemas particulares identificados en las distintas fases de los PEOT.

#### *Fases I y II. Caracterización y diagnósticos sectoriales.*

1. Ausencia o falta de actualización de la información utilizada en algunos temas.

En este sentido, faltó integrar información suficiente y/o actualizada para llevar a cabo el análisis y síntesis de algunas problemáticas. Asimismo, la falta de tiempo también dificultó la revisión bibliográfica de otras fuentes diferentes a las consultadas y de trabajos previamente elaborados sobre los temas.

2. Escala de representación base 1:250 000.

Dada la heterogeneidad que presentan las entidades federativas en cuanto a su extensión territorial, la escala 1:250 000 no fue la más adecuada como escala final de representación, para los casos extremos (los estados más grandes y los más pequeños).

3. Las guías metodológicas no abordan el análisis de algunos temas que son importantes para algunos estados: las características del litoral, la zona marina y su plataforma continental, la pesca, la energía (petróleo y electricidad), los problemas específicos de las zonas fronterizas.

Estos aspectos constituyen verdaderas omisiones de las guías metodológicas, y si bien hubo estados que no los consideraron, pese a su importancia para algunos de ellos, otros sí abordaron algunos de ellos, aunque de manera superficial.

4. Discontinuidad espacial en la cartografía temática de referencia.

Como ya se señaló en el apartado sobre problemas generales, la principal consecuencia de la no utilización de bases de datos nacionales en todos los estudios estatales o de la inadecuada aplicación de las metodologías, fue que la cartografía de entidades vecinas, para un mismo tema, no tiene continuidad espacial.

5. Diversidad de criterios en límites político-administrativos entre estados y municipios y discrepancia entre el marco político y el marco geoestadístico en la representación e interpretación de los fenómenos.

Un problema que se manifestó comúnmente durante el desarrollo del proyecto y que también se reflejó en la decisión sobre la cartografía base a utilizar fue el problema de límites entre entidades vecinas. Algunas entidades estuvieron en desacuerdo en utilizar la cartografía del INEGI, en particular la cartografía geoestadística que se aplica para vaciar la información social y económica a nivel municipal, en virtud de que los límites municipales y estatales que maneja no coinciden con los límites reales. Estas situaciones también obstaculizaron la posibilidad de integrar la información socioeconómica en un SIG nacional.

6. Incompatibilidad de datos multitemporales derivados de cambios político-administrativos.

Los cambios en el número de municipios que han experimentado algunas entidades federativas, representaron serias dificultades para hacer análisis diacrónicos de la información estadística a fin de reconstruir la dinámica de los fenómenos, particularmente los sociales y económicos.

7. Empleo de fuentes de datos diversas.

En los problemas globales, ya se señalaba que uno de los problemas principales, en particular en aquellas entidades que no firmaron un convenio con el INEGI, fue que no emplearon las bases de datos nacionales, sino que recurrieron a la información contenida en los archivos de los propios estados, con las consecuencias ya comentadas.

8. Nivel de agregación de los datos utilizados (incluso generados por una misma institución).

En algunas entidades federativas no se pudo contar con datos a nivel municipal para el análisis de algunos temas (por ejemplo, la agricultura), sino que éstos fueron agregados por grupos de municipios, y en algunos casos el nivel de agregación no permite realizar un análisis adecuado a la escala de referencia para esta clase de trabajos.

9. La inclusión en estas fases, de temas referentes a las fases de integración que son posteriores.

Este problema es una consecuencia de la estructura y el diseño de la Primera Generación de Guías Metodológicas para las fases I y II.

10. La aplicación de métodos alternativos diversos.

Algunas entidades no respetaron lo señalado en los términos de referencia y las guías metodológicas para abordar algunos temas, y utilizaron metodologías alternativas. Sin embargo, el mayor problema al respecto es que en la mayoría de los casos no se fundamentó el empleo de otras alternativas metodológicas, ni tampoco se explicaron éstas en la memoria técnica.

11. La falta de claridad metodológica de las guías en algunos temas.

En algunas ocasiones, la razón por la cual no se siguió la metodología incluida en las guías para el tratamiento de algunos temas, fue la falta de claridad en la exposición de la misma.

### *Fase III. Prospectiva y construcción de escenarios.*

1. Las dificultades para disponer de personal capacitado (por ejemplo, facilitadores) en técnicas de planeación estratégica para la realización de los talleres respectivos, y en consecuencia, la falta de métodos adecuados para la evaluación de los resultados de los talleres.

La fase III requería la organización de varios talleres de discusión con la participación de los diversos actores sociales, con el objetivo de establecer consensos. Dichos talleres necesitaban ser dirigidos por personal capacitado en técnicas de planeación estratégica, y contar con dicho personal fue la principal dificultad para sintetizar y evaluar de manera adecuada los resultados aportados por los talleres, con miras a su utilización óptima en la última etapa.

2. Los problemas inherentes a la participación de actores estatales (complejidad local para llegar a consensos).

Para que un PEOT pueda ser aplicado, requiere contar con la participación de los diversos actores sociales involucrados en el uso, ocupación y aprovechamiento del territorio para su legitimación, particularmente en la elaboración de escenarios y en el diseño de la imagen objetivo y el modelo de uso y ocupación del territorio, de ahí que se requiera implementar e instrumentar los mecanismos adecuados para favorecer la discusión y la concertación social.

Al respecto, algunas entidades se enfrentaron a problemas de este tipo, en particular en aquellos casos que presentan una complejidad local y una importante conflictividad social. En otros casos se observó que los gobiernos estatales no propiciaron la participación social en el proceso, pues

las estrategias acciones y metas del PEOT fueron producto de programas previamente elaborados por dichos gobiernos, con base en su propio interés y el de algunos agentes sociales afines.

3. Las limitaciones derivadas de las deficiencias arrastradas de las etapas anteriores.

La tercera fase del PEOT se apoyó en los diagnósticos sectoriales e integrado, producto de las fases anteriores, de ahí que si dichas fases presentaban deficiencias y omisiones, éstas se reflejaron en la calidad de la información que se tomó como punto de partida para el desarrollo de los talleres de prospectiva, y por ende, en los resultados de dichos ejercicios.

#### *Fase IV. Modelo de uso y ocupación del territorio y elaboración del plan.*

1. Las dificultades técnicas (formativas) para lograr plasmar en mapas-síntesis el modelo de uso y aprovechamiento del territorio, y el modelo de ocupación del territorio, y para concretar, como resultado final del estudio, el plan de ordenamiento territorial con todos sus elementos.

En esta etapa se reflejó nuevamente la falta de experiencia y de capacidad técnica de algunos de los grupos consultores que desarrollaron esta fase del proyecto. Uno de los problemas recurrentes a lo largo del desarrollo del proyecto fue la dificultad en el manejo del lenguaje cartográfico como medio de expresión gráfica de los resultados del análisis y la síntesis de los fenómenos. El otro problema fue que la elaboración del plan requería de personal con experiencias en el diseño de políticas, estrategias, programación de acciones y demás elementos que integran un documento de esta naturaleza y que implican el manejo de conocimientos y herramientas técnicas de planeación.

Las consecuencias de todos los problemas expuestos, en los PEOT entregados por las entidades federativas son las siguientes:

1. Heterogeneidad de resultados en cuanto a:
  - ? Cumplimiento de los términos de referencia y la guía metodológica
  - ? Escalas de representación de resultados finales.
  - ? Formatos gráficos y empleo del lenguaje cartográfico (ausencia de elementos cartográficos básicos)
  - ? Información manejada (ausencia, insuficiencia, actualización; redundancia, repetición)
  - ? Profundidad en el tratamiento de los temas (insuficiencia, desequilibrios; escasa consulta bibliográfica)
  - ? Análisis e interpretación de la información estadística y cartográfica manejada.
  - ? Métodos aplicados
  - ? Formato de presentación de informes escritos
  - ? Orden seguido en los informes
  - ? Organización de la información entregada en formato digital
  - ? Presentación de metadatos de la cartografía (ausencia o deficiencia)
2. Dificultades o imposibilidad de agregación e integración de la información cartográfica a niveles superiores (escala mesorregional y nacional).
3. Omisión de temas en los Términos de Referencia y en las Guías Metodológicas que repercutieron en los resultados.

Finalmente, cabe señalar que el Programa de OT ha iniciado una tercera etapa, en la cual también participa el Instituto de Geografía, que incluye la elaboración de los PEOT de las entidades que no se habían incorporado al programa, así como el desarrollo de los estudios en la escala mesorregional. En esta etapa cobra un interés especial la discusión sobre indicadores para el OT de los distintos subsistemas: natural, social, urbano-regional y económico.

## Bibliografía

Congreso de la República, 1983. *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*. Caracas, Venezuela.

Consejo de Europa, 1993. *Carta Europea de la Ordenación del Territorio*. Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio – CEMAT.

Duque, R. 2000. "El ordenamiento territorial ante la desigualdad regional y los riesgos naturales", en *Ingeniería Civil*, febrero, México. pp. 24-28.

Gómez Orea, D. 1994. *Ordenación del territorio: una aproximación desde el medio físico*. Madrid. Instituto Tecnológico Minero de España. Editorial Agrícola Española, S.A.

IGAC, 1996. *Guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial urbano, aplicable a ciudades*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Subdirección de Geografía. Editorial Linotipia Bolívar, Bogotá, Colombia.

IGAC, 1997a. *Guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial municipal*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Subdirección de Geografía. Bogotá, Colombia.

IGAC 1997b. *Bases conceptuales y guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial departamental*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Subdirección de Geografía. Editorial Linotipia Bolívar. Bogotá, Colombia.

Massiris, A. 1991. "Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos, en ACOGE, *Trimestre Geográfico*, Asociación Colombiana de Geógrafos, No. 15, junio. Bogotá, Colombia. pp. 3-23.

Massiris, A. 1993. "Bases teórico-metodológicas para estudios de ordenamiento territorial", en *Misión Local*, Año 2, No. 2, enero/marzo, Instituto de Desarrollo del Distrito Capital y la Participación Ciudadana y Comunitaria IDCAP. Universidad Distrital, Santa Fe de Bogotá. pp. 43-87.

Massiris, A. 1997. "Ordenamiento territorial, región y procesos de construcción regional", en EPG, *Perspectiva Geográfica*, Programa de Estudios de Postgrado en Geografía, convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)-Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Editorial UPTC, Vol. 1, No. 1 Tunja, Colombia, pp. 7-87.

Massiris, A. 1999. "Experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia", en EPG, *Perspectiva Geográfica*, Programa de Estudios de Postgrado en Geografía, convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)-Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Editorial UPTC, No. 4 (Primer y segundo semestre), Tunja, Colombia, pp. 7-75.

Massiris, Ángel (2001), "Cualidades y desafíos de las políticas latinoamericanas de OT", en UAEM, *Coloquio Geográfico sobre América Latina*, realizado en Toluca entre el 27 y el 29 de junio de 2001, organizado por la Facultad de Geografía de la Universidad Autónoma del Estado de México. Estado de México (México).

Méndez, E. 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.

Palacio-Prieto, J. L. y M. T. Sánchez-Salazar (Coord.; 2001). *Metodología para la formulación de prospectiva y modelo de ocupación del territorio de los Programas Estatales de Ordenamiento*

*Territorial*. Memoria Escrita. Tres volúmenes. Convenio específico de colaboración SEDESOL/Instituto de Geografía-UNAM. México.

Palacio-Prieto, J. L. y M. T. Sánchez-Salazar (Coord.; 2003). *Segunda Generación de Guías Metodológicas para la elaboración de Planes Estatales de Ordenamiento Territorial*. Memoria Escrita. Convenio específico de colaboración SEDESOL/Instituto de Geografía-UNAM. México.

Pujadas, R. y J. Font, 1998. *Ordenación y planificación territorial*. Editorial Síntesis, Colección Espacios y Sociedades. No. 8, Madrid, España.

SEDESOL *et al.* 2000. *Términos de referencia generales para la elaboración del programa estatal de ordenamiento territorial*. Versión interinstitucional (SEMARNAP-SEDESOL-CONAPO-INEGI), aprobada por el grupo interinstitucional de ordenamiento territorial el 24 de julio de 2000, México.

SEDESOL *et al.* 2000a. *Guía metodológica para el análisis y la caracterización de los subsistemas natural, social y económico*. Versión interinstitucional (SEMARNAP-SEDESOL-CONAPO-INEGI), aprobada por el Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial, México.