



Financiado por
la Unión Europea



Nuevo Paradigma del Ordenamiento Territorial Integrado en México: Diagnóstico y Proceso



GOBIERNO DE
MÉXICO

DESARROLLO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO



CRÉDITOS

Coordinación Institucional

Román Guillermo Meyer Falcón

Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)

Edna Elena Vega Rangel

Subsecretaria de Ordenamiento Territorial y Agrario

Martha Laura Peña Ordóñez

Titular de la Unidad de Planeación y Desarrollo Institucional

Víctor Hugo Hofmann Aguirre

Director General de Ordenamiento Territorial

Martha Pérez Contreras

Directora de Instrumentos de Ordenamiento Territorial

Rubén Rojas Villaseñor

Director de Lineamientos y Asistencia Técnica en
Ordenamiento Territorial

Blanca A. Hernández Quiroz

Directora de Seguimiento y Coordinación Interinstitucional

Diana E. Quiroz Benítez

Directora de Cooperación Internacional

Evelyn G. Mejía López

Subdirectora de Instrumentos de Ordenamiento Territorial

María Isabel Riva Palacio Montes

Subdirectora de Capacitación y Asistencia Técnica en
Ordenamiento Territorial

Pablo Leautaud Valenzuela

Subdirector de Análisis Territorial y Sistematización de
la Información



PRESENTACIÓN

Desde el inicio de este gobierno, en la Secretaría de Desarrollo, Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) identificamos la necesidad de una planeación del territorio integrada. Es decir, reunir, por una parte, el ordenamiento ecológico y por la otra, el desarrollo urbano, puesto que ambos procesos suceden en el mismo territorio.

Por ese motivo, desde la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y sus instrumentos rectores –como la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) 2020-2040 y el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024– planteamos la armonización de los instrumentos de ordenamiento ecológico con los de desarrollo urbano: manteniendo su independencia pero armonizados entre sí al momento de ordenar el territorio.

Todo esto se compartió y coordinó con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), que también desde el comienzo de la administración plasmó la visión de la planeación del territorio integral en su Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024, como parte de la Política Nacional en materia Ambiental.

Más aún, en febrero de 2022, el tema se consolidó con la firma de un convenio entre Sedatu, Semarnat, las Secretarías de Marina y de Turismo, el Instituto Nacional de Antropología e Historia y diversos organismos de los Ramos 15 y 16, precisamente teniendo como objeto la planeación integral del territorio a partir de la armonización de los instrumentos de desarrollo urbano y los de ordenamiento ecológico.

Ahora bien, en la Sedatu avanzamos desde antes no sólo armonizando, sino integrando en un solo instrumento las dos dimensiones de la planeación del territorio. Así fue que desarrollamos la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), que publicamos en abril de 2021, mediante la cual establecimos las bases de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

En línea con esta visión, en el segundo semestre de 2021 presentamos una solicitud de apoyo al programa Euroclima+ de la Unión Europea, el cual, financia proyectos sobre sostenibilidad ambiental y cambio climático, en este caso, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en nuestro país. Propusimos el proyecto denominado «Integración de los Programas de Ordenamiento Ecológico, de Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Urbano, en un solo Instrumento» el cual busca desarrollar lineamientos para elaborar programas de ordenamiento territorial bajo un solo enfoque sistémico e integrado.

En 2022 se obtuvo ese apoyo y este año, en virtud de los resultados alcanzados y la relevancia del tema, el programa europeo decidió financiar una segunda etapa que establece la consolidación, tanto de los lineamientos, como, de un proyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial con un enfoque socioecosistémico.

Hoy presentamos este documento, conscientes de que la integración de la planeación del ordenamiento del territorio implica un cambio de paradigma, y que eso representa un proceso de adecuaciones jurídicas, técnicas, metodológicas, administrativas e, incluso, conceptuales que sucederán

en el corto, mediano y largo plazos. Por eso quisimos sentar las bases para desarrollar el andamiaje necesario y construimos esta iniciativa. El fin es que la integración pueda consolidarse en las siguientes administraciones y, sobre todo, contribuyamos a sumar voluntades en favor de que el ordenamiento del territorio integrado sea una realidad lo más pronto posible.

Román Guillermo Meyer Falcón

Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano



PRÓLOGO

El territorio es uno solo, no tenemos por qué dividirlo en ecológico y urbano.

DAVID CERVANTES PEREDO (†)

Subsecretario de Ordenamiento Territorial y Agrario, Sedatu 2018-2022

A partir del proceso de transición del presente Gobierno de México, identificamos la imperiosa necesidad de cambiar el paradigma de planeación del territorio en México, consistente en modificar la manera en la que se ha abordado y concebido desde dos dimensiones distintas: la urbana y la ecológica. Siendo el territorio uno solo, en él suceden una infinidad de situaciones, siempre de manera sistémica, es decir, todo está relacionado con todo en mayor o menor medida. Es por esto que resulta imposible seguir hablando de un ordenamiento del territorio basado únicamente en centros de población, cuando estos existen y subsisten a partir de una gran cantidad de servicios ecosistémicos obtenidos del lugar en el que se encuentran, sus alrededores e, incluso, rebasando fronteras.

Como ejemplo podemos hablar del desarrollo turístico internacional de Cancún en Quintana Roo, que presenta un enorme reto para el abastecimiento de alimentos, pues su demanda requiere del traslado de insumos a través de cientos o miles de kilómetros y esto, sumado a los costos de transporte y energía, la emisión de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero y demás contribuciones al cambio

climático que representa, hacen sumamente costoso el suministro de insumos. Por otro lado se encuentra el estado de Tabasco, donde para poder atender y atenuar el riesgo de inundación en 55% de su territorio susceptible a ello, es obligado para ordenar su territorio entender el funcionamiento natural del sistema de cuencas presentes desde el estado de Chiapas –e, incluso, Guatemala–, así como el funcionamiento y la operación del sistema de presas del río Grijalva. Como último ejemplo, está la necesidad de satisfacer el derecho humano del acceso al agua en lugares como la Ciudad de México, Nuevo León y otras entidades del centro y norte del país, donde el agua debe recorrer cientos de kilómetros de forma superficial, o miles de metros de manera subterránea, para poder abastecer a la población del mínimo necesario para poder vivir.

Este cambio de paradigma bajo el enfoque socioecosistémico, debe atender la obligación civilizatoria de proteger nuestros ecosistemas y nuestra biodiversidad, así como la riqueza cultural asociada a la naturaleza que mantienen las comunidades indígenas y afroamericanas en sus territorios. La planeación del territorio debe partir del reconocimiento de la diversidad cultural, de la diversidad territorial y la manera en que éstas se interrelacionan.

Por otro lado, se reconoce que los procesos de participación social deben ser legítimos y representativos; no puede permitirse que se den únicamente en una consulta pública –en muchos casos simulados para cumplir con un requisito normativo–. La participación social debe estar presente a lo largo de todo el proceso de desarrollo de un programa de ordenamiento territorial, desde la identificación de problemáticas, pasando por el diseño de las estrategias y hasta

la implementación del programa a través de comités de seguimiento y evaluación conformados mayoritariamente por la población.

No hay duda de que el ordenamiento del territorio de nuestro país no puede seguir dándose de la misma manera, sectorizado, por dimensiones, sin tener un enfoque socioecosistémico del territorio. Es inminente considerar al conjunto y la manera en la que se interrelacionan todas sus partes. Sólo así se podrán enfrentar grandes retos como el cambio climático, la cada vez mayor carencia de agua potable, la gradual pérdida de ecosistemas, la transición hacia el uso de energías limpias y, con especial atención, la condición de bienestar de la población, directamente vinculada con su territorio.

Esperamos que este documento, compuesto por dos diagnósticos –uno técnico y uno legal– relativos a la manera en la que hemos venido realizando el ordenamiento del territorio de nuestro país, así como por la descripción del inicio de un proceso de cambio de paradigma al respecto, ayuden a generar consciencia en la población y, sobre todo, en el resto de los tomadores de decisiones para lograr un territorio más justo, más humano y ordenado.

Edna Elena Vega Rangel

Subsecretaria de Ordenamiento Territorial y Agrario, Sedatu (2022 -)

CONTENIDO

I DIAGNÓSTICO	17
1. Introducción	19
2. Diagnóstico Jurídico	21
2.1 Antecedentes del diagnóstico jurídico	21
3. Diagnóstico Técnico-metodológico	31
3.1 Marco institucional y estructura funcional técnica metodológica vigente	32
3.2 Enfoques y conceptos técnicos	34
3.3 Metodologías y estrategias de participación social	35
3.4 Ejes transversales, etapas y temas	36
3.5 Experiencias nacionales e internacionales	38
3.6 Actores involucrados y participación social	39
3.7 Vinculación técnica-normativa en el ordenamiento del territorio	40
II PROCESO DE ELABORACIÓN DE LINEAMIENTOS PARA TENER UN INSTRUMENTO INTEGRAL DE PLANEACIÓN DEL TERRITORIO	43
1. Antecedentes	45
1.1 David Cervantes Peredo, legislador en la Ciudad de México y Subsecretario de Ordenamiento Territorial y Agrario en la Sedatu	45
1.2 Gobierno de México (2018-2024). Construcción de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial	47
1.2.1 ENOT 2020-2040	48
1.2.2 PNOTDU 2021-2024	48
1.2.3 Programa Sectorial Ramo 16 (PROMARNAT) 2020-2024	49
1.3 Política Nacional de Suelo (PNS)	49
1.4 Planes de justicia para pueblos y comunidades indígenas	50
1.5 Vinculación política con Semarnat y algunas entidades federativas	51
1.6 Vinculación técnica-administrativa con Semarnat	53
2. Proyecto legislativo (BID)	55
2.1 Proyecto preliminar de Ley General de Ordenamiento Territorial (LGOT)	55
2.2 Estructura de la Ley General de Ordenamiento Territorial (LGOT)	55
2.2.1 Disposiciones generales	56
2.2.2 Distribución de competencias, concurrencia y coordinación	56
2.2.3 Participación social	56
2.2.4 Sistema de planes	57
3. Euroclima+ – AECID (Primera etapa)	59
3.1 Convocatoria de proyectos vinculados al cambio climático	59
3.2 Elección del proyecto de Lineamientos	60
3.3 Definición preliminar de programa de trabajo	60
4. Desarrollo del proyecto de Lineamientos integrados	61
4.1 Conformación de equipo y grupos de trabajo	61
5. Diagnóstico	63
5.1 Marco legal existente	63
5.2 Marco Técnico-normativo existente para elaborar instrumentos que ordenen el territorio	64
6. Propuesta	67
6.1 Consolidación del programa de trabajo	67
6.2 Definición de enfoque del Sistema Socioecológico del Territorio (SSET)	67
6.3 Definición de Ejes Transversales	68
6.4 Desarrollo de la Metodología y Estructura General de los Lineamientos (Temas y Etapas)	69
6.5 Desarrollo de la Metodología y Estructura de los Lineamientos	71
7. Euroclima+ – AECID (Segunda etapa)	73
7.1 Invitación a desarrollar un segundo proyecto que complemente y amplíe el anterior	73
7.2 Nuevas consideraciones y requerimientos del proyecto para la segunda etapa	74
8. Reflexiones del proceso (Primera etapa)	75
8.1 Complejidades	75
8.2 Oportunidades	76
BIBLIOGRAFÍA	80
AGRADECIMIENTOS	83



I

Diagnóstico



1. INTRODUCCIÓN

En México, la normatividad y la política en materia de ordenamiento territorial tienen diversos enfoques que abordan el tema de forma dispersa, desarticulada y desde distintas perspectivas sectoriales que suelen ser incompatibles entre sí. Esto se refleja en una compleja red de instrumentos normativos, instituciones, actores y órdenes de gobierno que no contribuyen de forma eficiente, integral ni sistémica al bienestar de las personas, al desarrollo territorial ni al ambiente.

En este sentido, el proyecto para la Integración del Ordenamiento Ecológico (OE), del Ordenamiento Territorial (OT) y del Desarrollo Urbano (DU) que impulsa la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), a través de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y Agrario (SOTA) y en acuerdo con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), busca conformar las bases normativas y técnicas para articular intervenciones públicas y sociales que ordenen espacialmente los usos, la ocupación y el aprovechamiento del territorio; conserven los ecosistemas; orienten y regulen las políticas sociales, económicas, culturales y ambientales, y reconozcan la diversidad regional para lograr un sistema territorial integrado, ordenado, incluyente, sostenible y seguro, centrado en los derechos humanos con énfasis en aquellas personas que, por su identidad, género, grupo etario, discapacidad, situa-



ción de vulnerabilidad y pueblo o comunidad originaria, han sido excluidas de la planeación y desarrollo del territorio.

La integración plantea un nuevo paradigma en la planeación del territorio nacional, por lo que la participación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno es imprescindible pues se promueven cambios relevantes en el proceso de elaboración, implementación, evaluación y actualización de instrumentos como la participación social, que representa el pilar de las estrategias y acciones que se generen. Otros cambios son la integración técnica y metodológica bajo un enfoque socioecosistémico del territorio, además de los ajustes jurídicos, estructurales y financieros necesarios para que las instituciones involucradas de los tres órdenes de gobierno puedan implementar, cumplir y dar seguimiento a la integración.

A continuación se presentan los principales resultados de un diagnóstico que se llevó a cabo desde los ámbitos jurídico y técnico-metodológico, así como lo que ha significado –y se vislumbra,

significará– todo este trabajo en el que destacan los argumentos, las reflexiones, los costos y la dimensión que implica cambiar el paradigma del ordenamiento territorial en México.

Si bien podría parecer un documento inconcluso, se pretende consolidarlo y cerrarlo en 2024 a través del proyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial y de los Lineamientos para elaborar un programa de ordenamiento integrado (ecológico, territorial y urbano) del territorio.



2. DIAGNÓSTICO JURÍDICO

2.1 Antecedentes del diagnóstico jurídico

Hace casi medio siglo, con la aprobación de las reformas constitucionales en materia de asentamientos humanos en 1975, se creó el primer sistema nacional de planeación territorial en nuestro país. Hoy se impone una reflexión colectiva sobre el modo en que dicho sistema se ha transformado, y sobre las limitaciones que presenta para responder a los retos del ordenamiento territorial en un contexto de desequilibrios regionales persistentes, deterioro de los ecosistemas, y distribución inequitativa de los beneficios del desarrollo, así como la falta de espacios institucionalizados para la participación social en las decisiones estratégicas y operativas que conlleven los procesos de planeación del territorio.

Aunque en las últimas décadas han predominado ideologías hostiles a la idea misma de la planeación, la demanda para ordenar el territorio ha mantenido una actividad constante de formulación y aprobación de instrumentos dirigidos a atender diferentes aspectos de las transformaciones que experimentan tanto la sociedad como los ecosistemas que hacen posible su existencia.



Sin embargo, a pesar de toda la experiencia acumulada en los últimos años, es preciso reconocer que la planeación territorial en nuestro país ha vivido una historia institucional marcada por dos rasgos que limitan su desarrollo: la fragmentación y la profusión. La primera se refiere al surgimiento de regímenes de planeación emanados de visiones distintas e incluso contradictorias que, de manera predominante –aunque no exclusiva–, enfrentan los instrumentos orientados al desarrollo urbano con los relativos al ordenamiento ecológico del territorio. Esa disociación enteramente artificial es opuesta a una visión integral del territorio. Por su parte, la profusión está relacionada con la suma de figuras y categorías jurídicas en la legislación, así como con el uso de un número creciente de metodologías para elaborar instrumentos de planeación por lo que ésta puede llegar a ser confusa y, en ocasiones, incomprensible para la mayoría de las personas.

Para comprender la naturaleza del problema, es importante reconstruir el modo en que se ha conformado el régimen de la planeación territorial en

nuestro país. Es interesante observar que el esquema original sobre el que se desarrolló la legislación en relación con los asentamientos humanos, no se restringía a la planeación de los centros urbanos: desde ese momento se esbozaba una visión territorial más amplia que contemplaba también espacios rurales. Así, la adición que se introdujo al párrafo tercero del artículo 27 constitucional en 1975 dispuso que, como corolario de la facultad de la Nación para regular el aprovechamiento de los recursos naturales:

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 (...)¹

A pesar de lo anterior –tanto en el texto de la ley secundaria como en la práctica administrativa que de ella se

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 27, párrafo tercero. Publicado en el DOF (Última Reforma DOF 06-06-2023).



derivó– se imprimió un sesgo exclusivamente urbanístico a la planeación de los asentamientos humanos. No sólo se dejó de lado el mundo rural, sino que la cuestión ambiental se limitó a establecer como no urbanizables a las áreas «constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas» de los centros de población (artículo tercero, fracción II de la Ley General de Asentamientos Humanos, en adelante LGAH). Así, el sistema de planeación creado por la LGAH estaba compuesto por los siguientes instrumentos:

- Plan nacional de desarrollo urbano
- Planes estatales de desarrollo urbano
- Planes municipales de desarrollo urbano
- Planes de ordenación de las zonas conurbadas

A partir de diversas reformas constitucionales, en 1983 se expidió la Ley de Planeación. Esto trajo consigo un primer elemento de complejidad: dos sistemas de planeación que, si bien debían estar íntimamente vinculados

en el despliegue de las atribuciones de la administración pública, son por definición distintos en cuanto a su objeto y, sobre todo, en lo relativo a sus características jurídicas. El primero se refiere a la planeación del desarrollo económico y social, mientras que el otro se orienta a la ordenación de los asentamientos humanos.

Así, en los artículos 25 y 26 de dicha ley se consignan los elementos más relevantes de la rectoría del Estado en la conducción de la economía y, para ello, prevén un «sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía (...)».² En virtud de que la economía mexicana no es centralmente planificada, y con el objeto de inducir a los sectores privado y social hacia determinada dirección, la legislación secundaria prevé una vertiente de concertación, ya que los planes en esta materia sólo son

² Acuerdo por el que se expide la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09 de abril de 2021.

obligatorios para la administración pública al interior de cada uno de los tres órdenes de gobierno.

En cambio, el sistema de planes previsto por el artículo 27 tiene una naturaleza jurídica completamente diferente, ya que a través de algunos de sus componentes se regula de manera obligatoria el ejercicio de la propiedad privada. Se trata de dos sistemas de planeación jurídicamente diferenciados en donde opera el principio de transversalidad del desarrollo sustentable –que, como se verá, ha sido reconocido por la jurisprudencia en la interpretación de los artículos 25 y 27 de la Constitución– por lo que no significa que puedan perseguir orientaciones divergentes sino, más bien, que de acuerdo con su naturaleza jurídica existen dos regímenes diferenciados de planeación y, uno de ellos, el del artículo 27, corresponde al concepto moderno de ordenamiento territorial.

Por otro lado está la propiedad en el contexto del aprovechamiento de los recursos naturales presentes en el territorio, tanto en el ámbito urbano

como en el rural. A diferencia de otras constituciones, la mexicana configura a la propiedad como un derecho derivado de la propiedad nacional y no como un derecho fundamental. Más allá de los debates doctrinarios que el tema puede suscitar –en la lógica del propio artículo 27–, de ese principio se desprenden dos potestades estatales sobre la propiedad: la de imponer a la misma las modalidades que dicte el interés público y la de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación.³

No obstante también es necesario reconocer que existe una intersección entre dichos sistemas, ya que la Ley de Planeación prevé la existencia de programas regionales de desarrollo que bien pueden coincidir con los instrumentos de planeación territorial para la escala regional. Hay que hacer notar que, desde 1993, la legislación sobre asentamientos humanos incluye la categoría de Ordenamiento Territorial para referirse a los ejercicios

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo tercero, Art. 27. Publicado en el DOF (Última Reforma DOF 06-06-2023).



de planeación que abarcan escalas mayores a las de los centros de población.

La fragmentación más importante del ordenamiento territorial en México sobrevino en 1996 con motivo de una serie de reformas y adiciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA, en adelante). Al ser promulgada en 1987, esa ley se refería al ordenamiento ecológico como un instrumento de política ambiental, aunque no tenía una clara naturaleza jurídica de carácter vinculante. Cuando se emprendió

una revisión profunda de dicha ley, se abrió la posibilidad de integrar el ordenamiento ecológico a un sistema de planeación territorial que incluyese también la planeación urbana. Sin embargo, tanto un conjunto de organizaciones ambientalistas como las propias autoridades federales responsables del desarrollo urbano, se pronunciaron por mantener separados ambos instrumentos. Así, la LGEEPA (artículo 19 bis) creó un sistema de planeación conformado de la siguiente manera:

- Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio
- Programas de ordenamiento ecológico regionales
- Programas de ordenamiento ecológico local
- Programas de ordenamientos ecológico marino

El principal resultado de ese nuevo régimen fue la conformación de un instrumento para la planeación ambiental que en el plano local ha tenido por objeto «regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambien-



te y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos (...).⁴ Así, en la medida en que los instrumentos de planeación previstos en la LGAH sólo ordenan los usos del suelo dentro de los centros de población, se creó un sistema que impide a la planeación territorial hacerse cargo de uno de sus retos más importantes: regular el conjunto de interacciones que tienen lugar entre el mundo rural y el urbano. Esto significa, en particular, que la gestión ambiental renuncia a la búsqueda de procesos de urbanización sustentables mediante la planeación territorial. Esta situación ha sido señalada como un serio problema tanto por la academia⁵ como por las propias autoridades.⁶ Por ello se identifica necesario superar esa duplicidad que ha restado fuerza a la

planeación como figura jurídica, no sólo porque supone una visión fragmentada del territorio, sino porque trae consigo la necesidad de atender dos procesos de planeación con criterios, contenidos y, sobre todo, actores sociales y profesionales distintos.

El panorama es más complejo cuando se considera que los ordenamientos territoriales comunitarios (OTC) –a pesar de no estar previstos en la legislación federal– han tenido una gran importancia por la participación de las comunidades campesinas e indígenas en la definición del futuro de sus territorios. Vale la pena hacer notar que dichos ordenamientos surgieron antes de los promovidos por instancias del Estado. Los primeros ordenamientos territoriales comunitarios –Unión de Comunidades Productoras Forestales Zapotecos-Chinantecos de la Sierra Juárez (UZACHI)– vieron la luz en 1992, mientras que los de la Selva de los Chimalapas lo hicieron en 1993. Ante la indudable necesidad de impulsar y fortalecer esta escala de planeación territorial, se propone insertar esta iniciativa en el sistema de planeación,

⁴ Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), Artículo 20 bis 4.

⁵ Sánchez Salazar, M. T. Gerardo Bocco y José María Casado (Coordinadores) (2013). *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*. México, UNAM.

⁶ Semarnat (2007). *El ordenamiento ecológico del territorio en México. Génesis y perspectivas*. México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.



Visita a las instalaciones de TOSEPAN, AC.

en armonía con las atribuciones constitucionales del municipio en materia de usos del suelo.

En 2016 el sistema se volvió aún más complejo con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante LGAHOTDU) que, si bien incluyó disposiciones con tendencia a articular los dos sistemas de planeación, mantuvo un sesgo urbanístico. Así, se consideran los siguientes instrumentos:

- Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial

- Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
- Programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano
- Programas de zonas metropolitanas o conurbaciones
- Planes o programas municipales de desarrollo urbano
- Planes o programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de Centros de Población, parciales, sectoriales, esquemas



de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.⁷

Este diagnóstico no solamente parte de un análisis del marco jurídico que ha regido el ordenamiento territorial en nuestro país, además recoge las opiniones de personas expertas, recuperadas en entrevistas a treinta personas profesionistas y académicas vinculadas al tema, así como en tres talleres regionales organizados ex profeso sobre los contenidos mismos de la planeación de los ordenamientos ecológicos del territorio y los programas de desarrollo urbano que se han expedido en los últimos años.

La participación social es sin duda una de las principales fuentes de preocupación de las personas expertas, quienes expresaron la necesidad de revisar los procedimientos de la instrumentación de la planeación para asegurar que los procesos de la consulta deriven en la conformación de planes que expresen las aspiraciones de las comunidades.

⁷ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Artículo 23.

Ciertamente se reconoce que existe un interés de los tres órdenes de gobierno por ordenar el territorio, así como una actividad constante de planeación. Sin embargo, también existe una opinión casi unánime sobre la necesidad de simplificar el régimen del ordenamiento territorial ya que, además de la profusión normativa –que en ocasiones dificulta la interpretación de las normas que lo componen– ese régimen está marcado por la fragmentación institucional que ha quedado señalada; por ello es urgente llevar a cabo modificaciones en el marco legal que permitan la emergencia de un sistema único de planeación territorial en nuestro país.

Un aspecto fundamental del régimen del ordenamiento territorial es el de las categorías jurídicas, es decir, los conceptos que definen aspectos de la realidad y que al ser incorporados a los textos legales dan sentido y hacen legible la regulación en conjunto. Sobre este tema destaca la opinión de que existen distintos dialectos jurídicos que caracterizan a cada una de las legislaciones y que contribuyen a la confusión reinante en la materia.



Ello obliga a simplificar el lenguaje jurídico mediante una reinterpretación de las categorías existentes, sobre todo las del artículo 27 constitucional.

La otra gran vertiente de nuestra tradición constitucional es el ascenso de los derechos; no cabe duda de que son los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la última generación los que requieren una sólida gestión pública para su pleno ejercicio.

Finalmente, existen dudas sobre la exhaustividad y legibilidad de los métodos utilizados para caracterizar los territorios, identificar sus aptitudes y explicar los procesos de deterioro que experimentan. Se ha expresado la opinión de que los procesos de planeación se dificultan y encarecen por un afán de aplicar metodologías innecesariamente complejas o exhaustivas, cuya relevancia para la toma de decisiones no siempre está justificada. Sobre todo, parece evidente que no se ha hecho la distinción entre el contenido de los estudios que fundamentan los programas –que ineludiblemente deben plasmarse en lenguajes especializa-

dos– y el contenido de estos, que debe ser innegablemente legible para hacer posible la participación social.

Todo lo anterior indica que es preciso emprender un proceso de reforma institucional que no se puede limitar a crear un marco jurídico integrado del ordenamiento territorial, sino que debe abarcar también, desde la modificación de estructuras administrativas, hasta el desarrollo de nuevas capacidades de análisis y gestión del territorio en los tres órdenes de gobierno.

Un aspecto positivo que registró la consulta mencionada es que ya existen avances importantes hacia un tratamiento integral del territorio en cuatro entidades federativas. En el Estado de Guanajuato, por ejemplo, el Código Territorial de 2012 creó un sistema de programas (estatal, metropolitano y municipal, que para 2017 sumó la escala regional) de ordenamiento territorial que regula los procesos de urbanización y absorbe los contenidos del ordenamiento ecológico del territorio, teniendo como resultado al día de hoy un programa estatal y 31 programas



municipales de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico. Al mismo tiempo, en el Estado de Jalisco se ha promovido la planeación integral del territorio a partir de la creación de juntas intermunicipales y mediante la armonización de sus instrumentos de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano a nivel regional. En la Ciudad de México, la Constitución Política de 2017 –que marcó la consolidación de su autonomía como entidad federativa– suprimió las categorías de Desarrollo urbano y la de Ordenamiento ecológico del territorio para instaurar el ordenamiento territorial como sistema único de planeación. Por último, el Estado de Quintana Roo expidió una Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

y, modificó su legislación ambiental para crear instrumentos integrados.

Los primeros ejercicios que se llevaron a cabo se identificaron inadecuados debido a que promovieron, entre otras políticas y estrategias, la existencia de asentamientos humanos en zonas de valor ambiental, lo cual respondió a intereses creados más que a la condición integral del instrumento. Sin embargo, en el caso de Quintana Roo y por los motivos descritos, el 17 de agosto de 2023, su Congreso Estatal votó por la invalidación de las disposiciones que permitían la planeación integrada del territorio.

De cualquier manera, en el diseño institucional que se adopte, no podrá dejarse de lado el hecho de que las entidades federativas han sido un espacio de innovación que debe ser reconocido, sin que ello signifique que el Gobierno Federal se convierta en un actor pasivo en el proceso de planeación. Es decir, la dinámica de las relaciones intergubernamentales da un nuevo sentido al concepto de facultades concurrentes que establece la Constitución.

3. DIAGNÓSTICO TÉCNICO-METODOLÓGICO

Los resultados de este diagnóstico giran en torno a enfoques, conceptos, metodologías, mapeos de actores y técnicas comparativas, que permitieron entender el contexto técnico-metodológico en que se elaboran los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes, desde su elaboración e implementación, hasta su evaluación y actualización.

Para llegar a dichos resultados se hizo particular énfasis en revisar y analizar las diversas metodologías y estrategias de participación social, indispensables en cualquier proceso de planeación del territorio. Asimismo, se revisaron experiencias –nacionales e internacionales– sobre metodologías utilizadas para la integración de instrumentos, y se visitó al Comité de Ordenamiento Territorial Integral de Cuetzalan, Puebla (COTIC), para conocer sus buenas prácticas en cuanto a la participación social y ordenamiento territorial. Por otro lado, se conformó un equipo de asistencia técnica con personas expertas formadas en distintas disciplinas que, a su vez, se subdividió en grupos de trabajo en materia de Participación Social (PS), Ordenamiento Ecológico (OE) y Ordenamiento Territorial (OT) y Desarrollo Urbano (DU), con la finalidad de contar con diversos enfoques y criterios.



Con este equipo se llevaron a cabo mesas y talleres en las que los expertos propusieron herramientas y metodologías de análisis para generar y sistematizar información, principalmente en las siguientes líneas básicas de diagnóstico:

1. Marco institucional y estructura funcional técnica metodológica vigente
2. Enfoques y conceptos técnicos
3. Metodologías y estrategias de participación social
4. Ejes Transversales, Etapas y Temas
5. Experiencias internacionales
6. Actores involucrados y participación social
7. Vinculación técnica-normativa en el Ordenamiento Territorial

3.1 Marco institucional y estructura funcional técnica metodológica vigente

La estructura a partir de la que operan los grupos de trabajo de OT, OE y DU, es claramente identificable a partir del marco legal previsto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al

Ambiente (LGEEPA), y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU); sin embargo, también se identifican otros ordenamientos como el Reglamento de la LGEEPA que guía la elaboración de programas de OE, además de que se prevé un marco político-programático:

- Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040
- Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024
- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024
- Programa Sectorial del Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020- 2024

Las etapas generales reconocidas por el marco legal para la realización de un plan o programa son:

1. Formulación
2. Expedición
3. Ejecución
4. Evaluación
5. Modificación



Hay coincidencia en cada una de las etapas generales del proceso, tanto para el OT como para el OE; en específico en la formulación, expedición, ejecución y evaluación. En la etapa de expedición, por ejemplo, se identifican elementos como la caracterización y el diagnóstico del territorio, mientras que para la formulación se recurre a metodologías que requieren bases de información tanto para el análisis del territorio, como para la toma de decisiones. Sus resultados, efectos e impactos tienen que ser monitoreados a través de indicadores que deben formar parte de un sistema de evaluación y seguimiento.

En cuanto a las diferencias, existen algunas fundamentales entre el OE, OT y DU: el primero busca la preservación ambiental como primer objetivo, en tanto que el segundo busca transformar el territorio desde una perspectiva económica y de desarrollo. Por otra parte, en el OE se plantea un modelo conceptual del sistema socioambiental, mientras que en el DU no se considera más que de manera general. Esto quiere decir que cada dimensión (OE, OT y

DU) puede mencionarse en las otras, pero sólo desarrolla a profundidad los temas de su directa competencia.

Finalmente, en lo que se refiere a metodologías, el OE cuenta con herramientas de seguimiento y difusión (bitácora), así como la figura del Comité.⁸ El OT y el DU no cuentan con una figura similar sin embargo, tanto estos como el OE, tienen metodologías y procesos de elaboración parecidas.



⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2014, octubre 31). Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico. Diario Oficial de la Federación.



3.2 Enfoques y conceptos técnicos

Para la elaboración del diagnóstico se analizaron los enfoques bajo los que se desarrollan los procesos actuales de ordenamiento del territorio. El enfoque sistémico permite analizar al territorio desde los fenómenos que ocurren en un espacio y tiempo determinados, considerando variables ambientales, urbanas, económicas, sociales y de gobernanza, entre otras. De esta manera es más fácil entender cómo se estructura el territorio y cómo se comportan los diferentes elementos que lo conforman.

Este enfoque ha sido incorporado dentro del OE a partir de la guía metodológica para la elaboración de programas de OE de manera genérica en la etapa de pronóstico, donde se incluye la necesidad de crear un modelo conceptual socio-ambiental⁹ que describa los sectores, sus variables y las posibles

⁹ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2021, diciembre 10). Guía Metodológica: Ordenamiento Ecológico Participativo. Gobierno de México.

relaciones vinculadas con: el deterioro de los bienes y servicios ambientales, la pérdida de cobertura vegetal, la degradación de ecosistemas y de especies sujetas a protección, las tendencias de crecimiento poblacional, así como las demandas de infraestructura urbana, equipamiento y servicios urbanos.^{10,11}

Al considerar la necesidad de analizar elementos territoriales (socioecosistémicos) que conforman la entidad, la Sedatu retomó este enfoque que a su vez se divide en los subsistemas: ambiental (físico-natural), sociodemográfico, económico y patrimonio cultural, entre otros.

En cuanto a los conceptos, identifiqué aquellos que inciden directamente en la planeación del territorio pero que divergen en su connotación dependiendo del instrumento que se trate; aquellos que, con base en un enfoque

¹⁰ Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. (2014, noviembre 14). Propuesta metodológica para incorporar el enfoque de cuenca en el Ordenamiento Ecológico. Informe Final. Gobierno de México.

¹¹ Zoreda Lozano, Juan José. (2011). Enfoque sistémico e indagaciones Territoriales.



sistémico, deben ser replanteados; otros que deben ser homologados, y unos más que deben ser construidos. Los conceptos son dinámicos y la materia ambiental pugna por un reconocimiento y actualización en el orden preestablecido. Por tanto reconoció que, conforme se vaya avanzando en el desarrollo de la siguiente etapa del proyecto, la lista de conceptos tendrá que incrementarse.

3.3 Metodologías y estrategias de participación social

Derivado del análisis de las fortalezas y, sobre todo, de las debilidades de los actuales procesos de participación social en la elaboración, la implementación y la evaluación de los instrumentos de planeación, destaca que ésta es una práctica poco contenida en los procesos de planeación territorial, pues se realiza acorde a los conocimientos, experiencia y criterios de las personas consultoras, limitados por la poca disponibilidad de recursos y el poco tiempo destinado para llevarla a cabo.

En la actualidad la participación social interviene endeblemente en las etapas de diagnóstico y estrategia para la elaboración de los planes y programas. La participación de los diversos actores destaca en la etapa de consulta pública por ser la etapa que el marco normativo obliga a su realización en la mayoría de los casos. Esto no asegura que sea legítima o representativa pues pierde relevancia en la etapa de implementación, y en la gran mayoría de los casos culmina siendo nula en la etapa de evaluación, por lo que la información sobre los avances e impactos de los planes y programas se desconoce, pese a que la normatividad y los propios planes la consideran.

Desde la experiencia ambiental, la participación social genera información clave desde el saber de las personas sobre diversos elementos del territorio, misma que sirve para promover la preservación de los ecosistemas, la gestión integral de riesgos y la resiliencia.



3.4 Ejes transversales, etapas y temas

Del análisis de los conceptos se identificaron de manera preliminar: 5 ejes transversales, 14 etapas de planeación y 25 temas que en conjunto, forman el desarrollo de un instrumento de ordenamiento territorial, e integran las dimensiones del ordenamiento ecológico, territorial y urbano. Todos estos elementos deberán convertirse en lineamientos técnicos en una etapa posterior.

Los ejes transversales están de manera permanente en el proceso de planeación y forman parte de todos y cada uno de los lineamientos temáticos. Por su parte, las etapas se refieren a cada uno de los pasos del desarrollo del proceso de planeación del territorio, mientras que los temas se reconocen como los elementos que componen y, a su vez, estructuran de manera interactiva el sistema socioecológico del territorio.

EJES TRANSVERSALES	ETAPAS	TEMAS
1. Derechos humanos	1. Participación social	1. Sistema hidrológico e Infraestructura hidráulica
2. Participación social	2. Comité de ordenamiento territorial	2. Geomorfología, geología y suelos
3. Género e inclusión	3. Pronóstico	3. Biodiversidad
4. Enfoque de cuenca y acuífero	4. Imagen objetivo	4. Áreas Naturales Protegidas y Áreas de Valor Ambiental
5. Gestión integral de riesgos de desastre y cambio climático	5. Análisis de aptitud territorial	5. Cambio climático, y Gases y Compuestos de Efecto Invernadero
	6. Unidades de paisaje	6. Estructura de asentamientos humanos
	7. Diagnóstico integrado	7. Población rural y urbana
	8. Modelo de ordenamiento territorial	8. Patrimonio biocultural
	9. Zonificación	9. Fenómenos climáticos
	10. Instrumentos de gestión de suelo y financiamiento	10. Patrimonio histórico y cultural
	11. Cartera de proyectos	11. Vivienda adecuada
	12. Consulta pública	12. Infraestructura
	13. Implementación	13. Suelo y tenencia de la tierra
	14. Seguimiento y evaluación	14. Asentamientos humanos informales e irregulares
		15. Calidad del aire, emisión de contaminantes y gestión de residuos
		16. Usos del suelo y cobertura vegetal
		17. Servicios ecosistémicos
		18. Peligros, amenazas y gestión integral de riesgos de desastres
		19. Equipamiento
		20. Movilidad
		21. Espacio público y áreas verdes
		22. Aspectos socioeconómicos
		23. Actividades productivas
		24. Economía rural, urbana y regional
		25. Economía circular



3.5 Experiencias nacionales e internacionales

Para esta fase se abordaron los procesos de elaboración y contenido de los instrumentos de planeación del territorio actuales, además de que se desarrolló un taller para conocer el caso del estado de Guanajuato, que ha avanzado significativamente hacia la integración del OE, el OT y el DU.

El Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial del estado antes mencionado es un instrumento en operación que existe desde el año 2000 y que, hasta el día de hoy, está orientado hacia un ordenamiento integral a escalas estatal y municipal. El programa incorpora aspectos de riesgo y vulnerabilidad, de cambio climático y de aptitud territorial, entre otros, desde un enfoque integrador.¹²

¹² Instituto de Planeación Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato. (2019). Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial. Gobierno del Estado de Guanajuato.

Los casos internacionales analizados se distinguen por considerar que la gestión y la planeación del territorio se llevan a cabo desde un enfoque que toma en cuenta tanto los aspectos ambientales como los sociales y económicos y coloca al ordenamiento territorial como un proceso estratégico centrado en la mejora de las condiciones de vida. En un análisis más detallado, hay diferencias entre el peso específico que se otorga por un lado, a los aspectos ecológicos y, por otro, a los urbanos y los socioeconómicos en el enfoque propuesto. Sin embargo, la tendencia es tener una base mínima y común que permita integrar dichas dimensiones.

Bajo este contexto, dentro de las orientaciones para los instrumentos urbanos se distingue una clara intención de recuperar lo ambiental y lo socioecosistémico como eje ordenador y, de la misma manera, fomentar la participación social como eje transversal del proceso.



3.6 Actores involucrados y participación social

En esta etapa se identificó la diversidad de actores –compuesta por los sociales, públicos, privados, académicos y gremiales, además de las comunidades indígenas y organismos de la sociedad civil– que inciden en el proceso permanente de participación social, es decir, en la elaboración, implementación y evaluación de los instrumentos de ordenamiento del territorio.

En la mayoría de los casos, la elaboración, aprobación, implementación y evaluación de planes y programas en el marco legal (LGEEPA y LGAHOTDU), se sustentan en las responsabilidades y atribuciones que éste otorga a las instancias de gobierno que inician y culminan con procedimientos legales y administrativos competentes a la autoridad federal, estatal o municipal. Por ello, desde el marco legal se identifica al gobierno como actor responsable de dar cauce administrativo y legal al proceso de planeación y es quien tiene el control de convocatoria e invitación para el proceso de

participación social en el desarrollo de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Es así como deben valorarse y tener en consideración la motivación, el interés fidedigno, los saberes y la atribución legal de las personas para que participen en el desarrollo del instrumento (plan o programa) en lo general, así como en las diferentes etapas del proceso de diagnóstico, estrategia, aprobación, implementación y evaluación. En el caso de la etapa de evaluación, los indicadores además deben ser coherentes con las referencias emanadas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que han sido comprometidas por el gobierno mexicano.

En las etapas generales reconocidas para el proceso de implementación de un plan o programa, la participación social se enmarca y dimensiona por su atribución u obligatoriedad para actuar –como es el caso del gobierno y de sus organismos–, por la invitación institucional directa a las personas representantes de los diversos sectores



de la sociedad, así como por la convocatoria abierta a la sociedad en general. De esta manera se incorpora la representatividad de género e inclusión en el ejercicio de los Derechos Humanos vinculados al territorio.¹³

3.7 Vinculación técnica-normativa en el ordenamiento del territorio

Generar un marco jurídico que integre las dimensiones ecológica, urbana y territorial en el ordenamiento del territorio, implica una reforma que contemple, desde la modificación de las estructuras orgánicas de la administración pública en los diferentes órdenes de gobierno, hasta las procedimentales para el desarrollo de nuevas capacidades de análisis y gestión del territorio.

¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2018). Comités de Ordenamiento Ecológico: una revisión al diseño y operación desde la perspectiva de la participación ciudadana.

Modificar la situación actual implica gestar procesos de información y formación adecuados que traen consigo acciones de comunicación, difusión y capacitación para lograr sustancialmente un cambio en el paradigma de la planeación del territorio. Su reconocimiento será un gran reto, pero también lo será lograr una participación social legítima y representativa con una adecuada comunicación entre quienes representan los diferentes sectores de la sociedad de un mismo territorio, con intereses tanto convergentes como divergentes.



An aerial photograph of a lush, green forest. A river flows through the center of the image, with a rocky section visible in the lower right. A white rectangular box is overlaid on the right side of the image, containing text in a dark red font. The text is centered within the box and reads: "II", "Proceso de", "Elaboración de", "Lineamientos", "para tener un", "Instrumento", "Integral", "de Planeación", "del Territorio".

II

Proceso de
Elaboración de
Lineamientos
para tener un
Instrumento
Integral
de Planeación
del Territorio



1. ANTECEDENTES

1.1 David Cervantes Peredo, legislador en la Ciudad de México y Subsecretario de Ordenamiento Territorial y Agrario en la Sedatu

David Cervantes Peredo, quien fue legislador federal y local en la Ciudad de México, participó desde la década de los noventa en numerosos procesos de planeación del territorio. Como diputado de la última Asamblea de Representantes del Distrito Federal y Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano (1994-1997), estableció las bases en materia de planeación en la Ciudad de México, al corresponderle la aprobación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (23 de diciembre de 1995), publicada el 29 de enero de 1996 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) y el 7 de febrero de 1996 en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Asimismo, en Comisiones Unidas –integradas por las Comisiones de Desarrollo Urbano, Desarrollo Metropolitano y Vivienda–, coordinó los trabajos de análisis, revisión y aprobación del Programa General de Desarrollo Urbano del entonces Distrito Federal -publicado el 15 de julio de 1996 en el DOF–, así como la publicación de los 16 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, aprobados el 17 de febrero de 1997 y publicados en la GODF (10 de abril y 31 de julio) y en el DOF (14 de abril de 1997).



David Cervantes Peredo, Subsecretario de Sedatu (2018-2022). Fuente: Sheinbaum, C (@Claudiashein), (2022, 18 de junio)

En la década de 2020 contribuyó al diseño y la consolidación de la Constitución Política de la Ciudad de México en la que se considera al ordenamiento territorial como un nuevo paradigma en la planeación del territorio para esta entidad federativa. Así, desde la primera Constitución de la capital de país, se contempla el ordenamiento territorial como un instrumento técnico-legal derivado de una política pública que debe integrar las dimensiones del ordenamiento ecológico y urbano en

un solo instrumento de planeación. Con lo anterior se evitan problemas –en un mismo territorio– relacionados con la sobrerregulación y las contradicciones entre los instrumentos ecológico y urbano, y en consecuencia se contribuye a una mejora regulatoria, pero, sobre todo, se sientan las bases para facilitar el acceso a diversos derechos humanos asociados con el territorio.

Más adelante, en el proceso de transición del presente Gobierno de México



(2018-2024), David Cervantes comenzó a trabajar en la construcción de la política nacional de ordenamiento territorial. En lo que concierne a la planeación del territorio, retomó dicha política que se definió como una meta del Gobierno Federal que busca permear en los otros órdenes de gobierno con la aspiración de que, en algún momento no muy lejano, se convierta en una política de Estado.

1.2 Gobierno de México (2018-2024). Construcción de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial

Ya constituido el Gobierno de México (2018-2024), David Cervantes y su equipo (a través de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y Agrario de la Sedatu, de la que fue su primer titular) comenzaron a trabajar en la consolidación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, mediante instrumentos como la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) 2020-2040; el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desa-

rollo Urbano (PNOTDU) 2021-2024; y, a nivel del Ramo 15, en el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PSEDATU) 2020-2024. Como se mencionó, de manera similar y en coordinación con el Ramo 16 (sector ambiental), se prevé integrar en su Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) 2020-2024, la armonización¹⁴ de los instrumentos de planeación del territorio (ordenamiento ecológico, y ordenamiento territorial y desarrollo urbano).



¹⁴ Armonización. En el contexto de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial se entiende como armonización a la elaboración de diferentes programas de desarrollo urbano, ordenamiento territorial u ordenamiento ecológico por separado y de manera coordinada entre sí, en lo que respecta al diagnóstico, políticas, estrategias y normatividad propuestas, así como en su implementación.

A continuación se comparten las citas de los instrumentos políticos mencionados, a través de los que se promueve, tanto a nivel de armonización como a nivel de integración,¹⁵ la vinculación entre las distintas dimensiones para la ordenación del territorio (ordenamiento ecológico, y ordenamiento territorial y desarrollo urbano) bajo un mismo enfoque sistémico:

1.2.1 ENOT 2020-2040

Capítulo 3. La Estrategia

Eje Nacional 1. Estructuración territorial

Acción puntual 1.3.4. Armonización de instrumentos de OT y OET para frenar el avance de las fronteras agrícola y urbana.

Eje Nacional 2. Desarrollo territorial

Acción puntual 2.2.9. Promover la armonización del ordenamiento ecológico del territorio con los instrumentos de planeación en materia de asentamientos humanos.

¹⁵ Integración. En el contexto de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial se entiende como integración a la elaboración de un único programa de ordenamiento del territorio, que integre en el mismo las dimensiones: del desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y el ordenamiento ecológico en todas sus etapas de desarrollo e implementación.

Eje Nacional 3. Gobernanza territorial

Acción puntual 3.2.1 Fortalecer la gobernanza y los procesos de OT de manera coordinada entre dos o más entidades federativas o municipales mediante la formulación, implementación y seguimiento de Programas de Ordenamiento Territorial Regionales y Desarrollo Urbano, con el objeto de contribuir a la armonización e integración de los instrumentos de OT y OET a escala estatal, metropolitana, municipal y comunitaria, con la política nacional de OT.

1.2.2 PNOTDU 2021-2024

Objetivo prioritario 6

Estrategia prioritaria 6.6

Acción puntual 6.6.1. Impulsar la armonización entre los instrumentos de OT y DU, con el ordenamiento ecológico del territorio, y con el ordenamiento turístico sustentable, definidos en la normativa aplicable en la materia, bajo un esquema de sostenibilidad territorial.



Mesa de diálogo con el Comité de Ordenamiento Territorial Integral de Cuetzalan del Progreso, Puebla.

1.2.3 Programa Sectorial Ramo 16 (PROMARNAT) 2020-2024

Objetivo prioritario 1

Estrategia prioritaria 1.4

Acción puntual 1.4.1. Armonizar, junto con otras dependencias de la administración pública federal y otros órdenes de gobierno, incluyendo a las autoridades comunitarias, los instrumentos de ordenamiento territorial para promover un desarrollo integral, equilibrado y sustentable del territorio.

1.3 Política Nacional de Suelo (PNS)

En materia de suelo, el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS) reconoce la necesidad de recuperar la función socio-ambiental del suelo para que su uso, destino y aprovechamiento respondan al bien común, se fortalezca la rectoría del Estado en el desarrollo territorial y se contribuya a que los beneficios de los asentamientos humanos sean equitativos para toda la población, tanto en el ámbito urbano como en el rural.



Es así como la Política Nacional de Suelo (PNS) establece principios y retos estratégicos para la gestión del suelo en México, y promueve la planificación de asentamientos humanos resilientes y sostenibles a partir de la regulación, provisión y aprovechamiento del suelo, evitando sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas. Esto implica abordar la gestión del suelo desde dos perspectivas: la resiliencia, que considera la gestión integral del riesgo en la planificación del territorio, y la sostenibilidad, que se enfoca en el equilibrio ecológico y el uso racional de los servicios ecosistémicos.

Por su parte, la Estrategia Nacional de Gestión del Suelo (Ensuelo) define criterios y acciones para implementar la PNS, priorizando proyectos de desarrollo territorial integral y sustentable que atiendan a toda la población, sobre todo a la más vulnerable. Ambos instrumentos de suelo son concurrentes con la Política Nacional de Ordenamiento Territorial: reconocen la necesidad de una mayor integración entre la planeación urbana y ambiental, así como entre las instituciones respon-

sables de su gestión en los distintos órdenes de gobierno.

1.4 Planes de justicia para pueblos y comunidades indígenas

Una política del actual Gobierno de México es hacer justicia a los pueblos y comunidades indígenas del país mediante el reconocimiento histórico de su territorio, enmarcado en el resarcimiento y la regularización de tierras que, por diferentes motivos (políticos o de corrupción) no se les habían entregado o se les había despojado de éstas. Un ejemplo de ello es el Plan de Justicia para el Pueblo Yaqui:

... el compromiso de «hacer justicia», es decir, atender las legítimas reivindicaciones del Pueblo Yaqui mediante decisiones que no sólo les restituya sus tierras, territorio, aguas y bienes naturales, sino les devuelva su dignidad como pueblo y la consecuente obligación de ser tratados como iguales por el resto de la sociedad.



Es importante afirmar que el Plan de Justicia del Pueblo Yaqui marca el inicio de una nueva relación del Estado mexicano con los pueblos indígenas, basada en el reconocimiento pleno de sus derechos inalienables, y atiende el compromiso de ser¹⁶ «respetuosos de los pueblos originarios, sus usos y costumbres y su derecho a la autodeterminación y a la preservación de sus territorios».¹⁷

Además, en el caso del Plan de Justicia para el Pueblo Yaqui y su componente relativo a la Tierra y el Territorio, el diagnóstico participativo permitió conocer a detalle su historia territorial, así como el rescate y la construcción de conocimientos y percepciones conjuntas y complementarias del territorio; de esta manera se pudieron priorizar los intereses comunes en la determinación de los límites, así

¹⁶ Instituto Nacional para los Pueblo Indígenas, Plan de Justicia para el Pueblo Yaqui, Gobierno de México, p. 5. Recuperado en: www.inpi.gob.mx/gobmx-2021/Plan-de-Justicia-del-Pueblo-Yaqui.pdf

¹⁷ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Gobierno de México, p. 12. Recuperado en: lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLANNACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf.

como en los usos y el aprovechamiento de éste.

Así, los planes de justicia para pueblos y comunidades indígenas significan el elemento biocultural y patrimonial que, a través del ordenamiento del territorio, materializa los principios de justicia socioespacial y de autodeterminación tanto de pueblos como de comunidades indígenas previstos en la política nacional de ordenamiento territorial contenida en la ENOT.

1.5 Vinculación política con Semarnat y algunas entidades federativas

En 2019 el estado de Jalisco tuvo una primera iniciativa: promovió la firma de un convenio entre su gobierno, la Sedatu y la Semarnat, cuyo objeto es la armonización de sus instrumentos municipales y regionales de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano –determinado por un enfoque de cuenca a escala regional– así como el acompañamiento mediante la asistencia técnica por parte de



Firma de convenio entre Semarnat, Sedatu y el Gobierno del Estado de Guerrero, para la realización de Ordenamientos Armonizados. Foto: Semarnat.

Sedatu y de Semarnat a través de Comités Regionales.

Más adelante, en febrero de 2022, se firmó el *Convenio de colaboración para desarrollar los procesos que permitan armonizar los ordenamientos de los usos del territorio nacional contenidos en las leyes reglamentarias del Artículo 27 de la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*,¹⁸ entre cuatro secretarías y diez organismos del gobierno federal: Sedatu, Semarnat, Semar, Sectur, INAH, Conavi, INSUS,

¹⁸ Publicado el 22 de septiembre de 2022, en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

PA, RAN, ASEA, CONANP, Profepa, Conagua y Conafor. El objetivo de este convenio fue:

Establecer las bases de colaboración entre «LAS PARTES» dentro del ámbito de sus respectivas competencias y alcance de sus atribuciones legales en el diseño y desarrollo de acciones normativas, técnicas y metodológicas que establezcan las condiciones necesarias para:

a) La implementación y conducción de una política nacional integral en materia de ordenamiento de los usos del territorio (. . .)

b) La Complementariedad y armonía entre las disposiciones normativas en materia de ordenamiento del territorio (. . .)

c) La elaboración sincrónica de los programas de ordenamiento de los usos del territorio (. . .)

d) La revisión, elaboración y ejecución de los programas ecológicos, de desarrollo urbano y de uso del suelo (. . .)

En el segundo semestre de 2022 se firmaron dos convenios estatales más: uno con Yucatán y otro con Baja California Sur; ambos, en el mismo sentido, buscan la armonización de los instrumentos de ordenamiento ecológico, territorial y desarrollo urbano. Luego, a principios de 2023, se firmó con el estado de Guerrero otro convenio estatal relacionado con la armonización. Finalmente, desde septiembre de 2023 se están revisando los proyectos de convenios con los estados de Nayarit y Colima –también con el objeto de la armonización– y se espera que sean firmados en lo que resta de 2023.

1.6 Vinculación técnica-administrativa con Semarnat

Lamentablemente, en junio de 2022 el Subsecretario David Cervantes falleció y su cargo quedó en manos de la Subsecretaria Edna Elena Vega Rangel quien, con el mismo entusiasmo y compromiso que su antecesor, retomó la agenda de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial en lo concerniente a la integración de las dimensiones que ordenan el territorio. En este sentido –y con el visto bueno del Secretario Román Meyer Falcón– a principios de 2023, la Subsecretaria Vega acordó con María Luisa Albores, Secretaria de Semarnat, establecer una mesa de trabajo entre la Dirección General de Ordenamiento Territorial de la Sedatu y la Dirección de Ordenamiento Ecológico de la Semarnat para analizar tanto el proyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial como el de los Lineamientos para la elaboración de un solo instrumento que ordene el territorio. A continuación se describirán dichos proyectos.



2. PROYECTO LEGISLATIVO (BID)

2.1 Proyecto preliminar de Ley General de Ordenamiento Territorial (LGOT)

En función del intercambio de información, posturas y políticas con la Semarnat en torno a la posibilidad de llegar a tener un solo instrumento de planeación en el territorio y al identificar junto con sus representantes que el punto de partida para llegar a un instrumento que integre las dimensiones ecológicas, territoriales y urbanas debe comenzar con el marco legal, en 2022, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se llegó a una propuesta preliminar de un proyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial (LGOT).

2.2 Estructura de la Ley General de Ordenamiento Territorial (LGOT)

El proyecto preliminar de Ley General de Ordenamiento Territorial (LGOT) está compuesto por cuatro capítulos:

1. Disposiciones generales
2. Distribución de competencias, concurrencia y coordinación
3. Participación social
4. Sistema de planes



2.2.1 Disposiciones generales

- Objeto de la ley
- Declaratoria de orden público e interés social
- Principios:
 - Integralidad del OT (lo rural y lo urbano)
 - Modelo de desarrollo que tienda a la sustentabilidad
 - Planes como instrumentos para el ejercicio de derechos humanos
 - Lenguaje accesible, claro e inclusivo
 - Gestión integral de riesgos
 - Función social y ecológica de la propiedad

Una regla accesorio: no habrá ningún programa sin previa evaluación de los ordenamientos vigentes.

2.2.2 Distribución de competencias, concurrencia y coordinación

- OT es materia concurrente, artículo 73 constitucional
- Distribuye competencias entre los tres órdenes de gobierno, respetando facultades expresas de los municipios
- Fortalece esquemas de coordinación en la planeación del territorio, incluyendo transferencia de facultades
- Prevé esquemas de asociación de municipios en materia de OT
- Regula el fenómeno metropolitano y conurbaciones con base en la coordinación entre niveles de gobierno

2.2.3 Participación social

Participación social previa, activa, efectiva, informada e inclusiva en los procesos de formulación y modificación de planes, se establecen:

- Agrupaciones y organismos de participación social que coadyuven en la toma de decisiones
- Lineamientos que deben seguir legislaturas locales



- Previsiones respecto al derecho de las personas a la información, a participar en consultas con efectos vinculantes y a que se consideren los derechos de comunidades indígenas y la equidad de género.

2.2.4 Sistema de planes

- Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial
- Planes de Ordenamiento Marino
- Planes de Ordenamiento Territorial Regionales
- Planes de Ordenamiento Territorial Estatales
- Planes de Ordenamiento de Zonas Metropolitanas y Áreas Conurbadas
- Planes de Ordenamiento Territorial Municipal
- Planes de Ordenamiento Territorial Comunitario

La propuesta de la LGOT, a través de la planeación del territorio, reconoce los Derechos Humanos contenidos tanto en la Constitución como en los acuerdos internacionales, lo que pone al centro el bienestar de la población. Todo esto como acción del Estado para

ejercer y garantizar los derechos individuales y colectivos.

Por otro lado, la LGOT establece una relación con la programación de los recursos, por lo que se podrá promover la aplicación de las estrategias, programas y proyectos que deriven de los planes, así como incentivar la participación sectorial, ya que las dependencias deberán buscar que los programas y acciones sectoriales que realizan se relacionen con los objetivos y estrategias de los programas de OT.

En el sistema de planeación se redefinen escalas territoriales como la regional y la comunitaria, que actualmente carecen de reconocimiento jurídico. Asimismo, se plantea como necesario que los programas de ordenamiento territorial municipales consideren las normas oficiales mexicanas en la materia, además de las medidas y criterios en lo relativo a resiliencia previstos en la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.



3. EUROCLIMA+ - AECID (Primera etapa)

3.1 Convocatoria de proyectos vinculados al cambio climático

En el segundo semestre de 2021, Euroclima+, a través de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales de la Semarnat, convocó al desarrollo de proyectos vinculados al cambio climático. La petición se difundió en la Sedatu a través de la Unidad de Planeación y Desarrollo Institucional, en conjunto con sus unidades responsables entre las que se encuentra la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT). Esta última identificó que la integración de las dimensiones que ordenan el territorio a través de un solo instrumento de planeación contribuye a la optimización del proceso. A raíz de esto, se presentó una solicitud de apoyo sobre la propuesta denominada Proyecto de Integración de los Programas de Ordenamiento Ecológico, de Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Urbano, en un solo instrumento, la cual busca desarrollar lineamientos para elaborar programas de ordenamiento territorial, bajo un único enfoque sistémico e integrado en un solo instrumento en México.

3.2 Elección del proyecto de lineamientos

En el primer semestre de 2022 se comunicó que la propuesta de proyecto enviada por la DGOT de la Sedatu fue elegida para ser apoyada por Euroclima+, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a lo largo de 18 meses contados a partir de octubre de 2022.

3.3 Definición preliminar de programa de trabajo

A partir de ello, se desarrolló un programa de trabajo de 18 meses –con la posibilidad de reducirse a doce– compuesto por tres etapas y entregables: Diagnóstico (25%), Desarrollo de los Lineamientos (50%), y Capacitación y Difusión (25%).



Mesa de trabajo del grupo técnico para la elaboración de lineamientos integrados en Casa y Ciudad, AC.

4. DESARROLLO DEL PROYECTO DE LINEAMIENTOS INTEGRADOS

4.1 Conformación de equipo y grupos de trabajo

Ante la imposibilidad de la Sedatu de recibir recursos internacionales para un proyecto como el que aquí se presenta, se requirió la intermediación de una asociación civil con experiencia en el tema a tratar, así como en la recepción y administración de recursos de fuentes internacionales. Es por ello que se recurrió a la asociación civil Casa y Ciudad y, a partir de ello, se conformó un equipo interdisciplinario compuesto por una coordinación general que, a su vez, integra una administración, una auditoría y grupos de trabajo de personas con amplia experiencia profesional en la elaboración de programas de ordenamiento territorial:

- Social: una trabajadora social y una bióloga
- Ambiental: una geógrafa y un biólogo
- Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano: un geógrafo, dos planificadores territoriales y un urbanista



5. DIAGNÓSTICO

Aunque el detalle fino del diagnóstico se presenta en la primera parte de este documento, aquí se aborda como proceso y se identifican los hallazgos generales.

5.1 Marco legal existente

Se revisaron la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), y Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y se identificó que la LGAHOTDU prioriza que los programas de ordenamiento territorial –sobre todo los de desarrollo urbano– se enfoquen de manera preponderante, aunque no exclusiva, en el ordenamiento del territorio ocupado por los asentamientos humanos. Por su parte, la LGEEPA contempla exclusivamente el ordenamiento ecológico del territorio en las demarcaciones político-administrativas fuera del territorio ocupado por los asentamientos humanos.

Desde ahí se identificaron conflictos e incongruencias como, por ejemplo, plantear que los asentamientos humanos no dependen del resto del territorio desde donde se obtienen contribuciones de la naturaleza y viceversa; o que el ordenamiento de las zonas de valor ambiental, las zonas de actividades productivas vinculadas al sector



agrario y las zonas que representan riesgos para las personas, no están estrechamente relacionadas y condicionadas a todos los asentamientos humanos que las impactan.

5.2 Marco Técnico-normativo existente para elaborar instrumentos que ordenen el territorio

Con relación al Marco técnico-normativo existente para elaborar instrumentos que ordenen el territorio, se revisaron el Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico y el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico, los cuales establecen una clara y bien definida metodología para el desarrollo de los programas de ordenamiento ecológico y los procesos que los acompañan en sus distintas escalas territoriales. Esta metodología permea en buena medida los marcos legales en materia de las entidades federativas para el desarrollo de sus instrumentos de ordenamiento eco-

lógico, estatales, marítimos, regionales y municipales.

A partir de la LGAHOTDU, la Sedatu, como cabeza del sector agrario, territorial y urbano, tiene una propuesta general de los elementos que deben contener los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano dependiendo de su escala territorial (nacional, estatal, metropolitana y municipal). Dicha propuesta es retomada, en cierta medida, por diversas legislaciones estatales en la materia.

Por otro lado, la Sedatu –y antes de 2012 la Sedesol– ha formulado lineamientos para elaborar programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano que se han modificado con el tiempo, principalmente con los cambios de administración del Gobierno Federal pero también dentro de una misma administración. Este fue el caso de los Lineamientos Simplificados para elaborar Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDUs) de la Sedatu, los cuales se elaboraron el primer año de la administración en esta Secretaría. Los siguientes tres años



se implementaron y, al identificar que en la mayoría de los casos no coincidían con los elementos establecidos por las legislaciones estatales, se planteó modificar los proyectos terminados de los PMDUs o elaborar una segunda versión de estos, alineada a la legislación estatal correspondiente para que pudieran oficializarse y, de la misma manera, reconocerse por las autoridades estatales y municipales correspondientes.

Aunado a lo anterior, es importante considerar que el territorio de este

país es muy heterogéneo, por lo que es imposible utilizar una misma metodología en las dimensiones del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano. Las necesidades del territorio son, además, muy distintas entre una entidad federativa y otra, así como entre los municipios. De la misma forma, las capacidades entre las autoridades municipales y estatales, igual que entre los diferentes sectores de la población, muestran condiciones heterogéneas tanto para desarrollar un programa como para implementarlo.



6. PROPUESTA

6.1 Consolidación del programa de trabajo

Como se explica en este documento, la propuesta original del programa de trabajo contempló 18 meses, con un posible ajuste a doce, considerando los siguientes rubros y su distribución: Diagnóstico (25%), Desarrollo de los Lineamientos (50%) y Capacitación y Difusión (25%). Sin embargo, en el desarrollo de los lineamientos se identificaron dos ajustes importantes. Por una parte, al considerar los avances obtenidos hasta el mes de septiembre de 2023, las prioridades del proyecto (lineamientos) y, sobre todo, los escenarios políticos del país, se consideró necesario prescindir de las actividades enfocadas a la capacitación y fortalecer aquellas orientadas a la difusión. Por otra parte, de los doce meses considerados, se aumentó uno más, octubre 2023, para consolidar la edición, la publicación y la difusión del presente documento.

6.2 Definición de enfoque del Sistema Socioecológico del Territorio (SSET)

Para el desarrollo del proyecto y, sobre todo, para asegurar la condición multidimensional de los lineamientos, se partió de un enfoque denominado Sistema Socioecológico del Territorio (SSET), que se concibe como el conjunto lógico



y ordenado de diversos subsistemas. Bajo un enfoque sistémico del territorio, se reconoce el vínculo dinámico en tiempo y espacio entre las contribuciones de la naturaleza, los asentamientos humanos y las personas, además de que se proveen las bases, las herramientas y las condiciones para la transformación hacia un desarrollo territorial sostenible.

6.3 Definición de Ejes Transversales

En este apartado se exponen los cinco ejes transversales que se definieron para el seguimiento del proceso de preparación, formulación, seguimiento, evaluación y actualización, así como los componentes, sistemas y subsistemas que conforman un programa de ordenamiento del territorio:

- Derechos Humanos (vinculados al territorio)
- Participación social
- Gestión integral de riesgos de desastre y cambio climático
- Género e inclusión
- Enfoque de cuenca y acuífero

A manera de ejemplo, abordaremos dos de los ejes transversales para destacar su relevancia. Por un lado, el cambio climático, un fenómeno global que, aunque puede ralentizarse, resulta imposible detener. Según el *Panorama de los Desastres en América Latina y el Caribe 2000 - 2022*,¹⁹ más de 190 millones de personas en América Latina y el Caribe se vieron afectadas por 1,534 desastres (huracanes, terremotos, sequías, aludes, temperaturas extremas e inundaciones). En la misma región, durante 2020 se padeció la temporada récord de huracanes en el Atlántico.

De acuerdo con el Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres de 2022,²⁰ las tendencias actuales indican que el número anual de desastres en el mundo puede pasar de 400 en 2015, a 560 para 2030, lo que supone un aumento de 40%. En la Sedatu se ha

¹⁹ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastre (2023). *Panorama de los Desastres en América Latina y el Caribe 2000 - 2022*. Ginebra, Suiza.

²⁰ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2022). Ginebra, Suiza.



identificado que el costo por la prevención de desastres en un territorio representa, cuando mucho, 10% con respecto al costo que tienen las reconstrucciones por desastres en el mismo territorio cuando no hay estrategias o acciones de prevención. Estos datos hacen urgente abordar las nuevas realidades asociadas al cambio climático desarrollando estrategias en términos de previsión y adaptación, con atención desde el ordenamiento del territorio.

Por otro lado, hacemos hincapié en el eje transversal de Género e Inclusión, esencial en el ordenamiento del territorio para conciliar un desarrollo sostenible, inclusivo y justo con todas las personas, independientemente de su género y condición social, para que tengan igualdad de oportunidades y acceso a un entorno saludable y próspero. Incorporar este eje en los instrumentos de ordenamiento del territorio integrado contribuye a identificar y abordar las desigualdades y brechas de género que existen con respecto a los recursos naturales, la vivienda, los servicios básicos en

los asentamientos humanos y las oportunidades económicas en el territorio, entre otras. Además, reconoce y valora las voces y necesidades generadas por las desigualdades, parte fundamental en la toma de decisiones y en la construcción de comunidades resilientes. La incorporación de este eje contribuye a visibilizar y reducir la violencia de género, así como a fomentar la construcción de entornos seguros y equitativos para todas las personas.

6.4 Desarrollo de la Metodología y Estructura General de los Lineamientos (Temas y Etapas)

A continuación se exponen los 25 temas de primer orden identificados, que deben ser parte indispensable del ordenamiento territorial por su importancia en el territorio y los asentamientos humanos. Su incorporación a los programas de ordenamiento parte de un análisis sistémico en que se identifican las interrelaciones que



mantienen entre ellos. A su vez, cada uno se estructura de manera similar con respecto a los demás:

- | | |
|--|---------------------------------------|
| 1. Sistema hidrológico e Infraestructura hidráulica | 19. Equipamiento |
| 2. Geomorfología, geología y suelos | 20. Movilidad |
| 3. Biodiversidad | 21. Espacio público y áreas verdes |
| 4. Áreas Naturales Protegidas y Áreas de Valor Ambiental | 22. Aspectos socioeconómicos |
| 5. Cambio climático y Gases y Compuestos de efecto Invernadero | 23. Actividades productivas |
| 6. Estructura de asentamientos humanos | 24. Economía rural, urbana y regional |
| 7. Población rural y urbana | 25. Economía circular |
| 8. Patrimonio biocultural | |
| 9. Fenómenos climáticos | |
| 10. Patrimonio histórico y cultural | |
| 11. Vivienda adecuada | |
| 12. Infraestructura | |
| 13. Suelo y tenencia de la tierra | |
| 14. Asentamientos humanos informales e irregulares | |
| 15. Calidad del aire, emisión de contaminantes y gestión de residuos | |
| 16. Usos del suelo y cobertura vegetal | |
| 17. Servicios ecosistémicos | |
| 18. Peligros, amenazas, y gestión integral de riesgos de desastres | |

Por otra parte, se identifican 14 etapas que, en la estructura de los programas de ordenamiento territorial, se entremezclan con los 25 temas anteriores. Al interior de cada una –a diferencia de los temas– se tiene una estructura independiente que puede ser relativamente sencilla, como la de la Imagen Objetivo, o muy compleja, como la del Modelo de Ordenamiento Territorial. La participación social es el único componente que se considera tanto una etapa (permanente) como un eje transversal de los programas de ordenamiento territorial. Dichas etapas son las siguientes:

1. Participación social
2. Consejo de ordenamiento territorial
3. Pronóstico
4. Imagen objetivo



5. Análisis de aptitud territorial
6. Unidades de paisaje
7. Diagnóstico integrado
8. Modelo de Ordenamiento Territorial
9. Zonificación
10. Instrumentos de gestión de suelo y financiamiento
11. Cartera de proyectos
12. Consulta pública
13. Implementación
14. Seguimiento y Evaluación

1. Introducción (por tema)
2. Objetivo general (por tema)
3. Condición sistémica del tema y definición de subtemas
4. Fundamentación y motivación (general)
5. Caracterización y diagnóstico (por subtemas)
 - a. Objetivos particulares
 - b. Preguntas orientadoras
6. Diagnóstico integrado (general)
7. Análisis de aptitud territorial (general)
8. Pronóstico (general)
9. Imagen objetivo (general)
10. Estrategia (por subtema)
 - a. Preguntas orientadoras
11. Modelo de ordenamiento territorial (general)
12. Zonificación primaria y secundaria (general)
13. Instrumentos de gestión del suelo (general)
14. Instrumentos de financiamiento (general)
15. Consulta pública (general)
16. Implementación (general)
17. Seguimiento y evaluación (general)
 - a. Productos
 - b. Fuentes

6.5 Desarrollo de la Metodología y Estructura de los lineamientos

En la actualidad estamos consolidando una metodología que responde al enfoque del Sistema Socioecológico del Territorio, lo que genera cierto grado de complejidad en su planeamiento y en los elementos que la conforman. Sin embargo, a continuación se comparte la estructura metodológica que, tanto en lo general como en lo particular, compone a los lineamientos.



7. EUROCLIMA+ – AECID (Segunda etapa)

7.1 Invitación a desarrollar un segundo proyecto que complemente y amplíe el anterior

En el segundo trimestre de 2023, los representantes de la AECID compartieron a la DGOT que, por el avance y el detalle del proyecto presentado a los representantes de Euroclima+ y la AECID a principio de año y por su trascendencia a nivel México y Latinoamérica, Euroclima+ planteó la posibilidad de contar con un segundo apoyo para darle continuidad a su desarrollo. Esto representó un gran aliciente para el equipo que lo está trabajando, sobre todo después de haber identificado –en la primera etapa de desarrollo del proyecto– que la integración de las dimensiones ecológica, urbana y territorial en el ordenamiento del territorio a través de un solo instrumento representa mayor cuidado en el desarrollo de los lineamientos y, que incluso, era necesario desarrollar un mayor número de lineamientos para lograr consistentemente dicha integración.

7.2 Nuevas consideraciones y requerimientos del proyecto para la segunda etapa

Para la segunda fase del desarrollo del proyecto apoyado por la AECID, es necesario promover la consolidación del proyecto de la LGOT y su vinculación con los lineamientos. De igual modo, se requiere hacer el diseño preliminar del organismo del Gobierno Federal que será responsable de implementar la Política de Ordenamiento Territorial

Integrado en México. En consecuencia, se detectó que diversos procedimientos administrativos desde el Gobierno Federal deberán llevarse a cabo de manera distinta, por lo que es necesaria una propuesta preliminar al respecto. Finalmente, y como tema sustancial, se buscará concluir y consolidar los lineamientos para elaborar un instrumento de ordenamiento del territorio de manera integrada, siempre acompañado de la difusión necesaria.



Presentación del proyecto de Integración del Ordenamiento Territorial en el 2o Seminario Permanente sobre la Transformación Social del Suelo, en el Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental de la UNAM, Morelia, Michoacán.

8. REFLEXIONES DEL PROCESO (Primera etapa)

8.1 Complejidades

Una de las mayores complejidades en el desarrollo de este proyecto no sólo ha sido el trabajo legal y técnico para tener un solo instrumento que de manera integral ordene el territorio, sino encontrar –o desarrollar– en las personas la voluntad para hacerlo de una manera distinta, con disposición al cambio y sin una mirada unidisciplinar. Es muy común encontrarse con autoridades públicas que llevan décadas haciendo algo de la misma manera y son sus representantes quienes muestran la mayor resistencia al cambio.

Otro obstáculo han sido los costos que representa su implementación en cuanto al cambio de paradigma, de idea, de fundamento legal, de atribución administrativa, de ajuste de la estructura orgánica de la administración pública federal. En el plano de las entidades federativas –y, en su momento, de los municipios– esos costos también representan motivos de resistencia –aunque no se expresen de manera directa– para las personas que no están dispuestas a asumirlo.

De manera unánime, el sector académico (representado por algunas de las principales universidades públicas y privadas del país: UNAM, ITESO, UdeG y COLMEX, entre



otras) no sólo ven viable el proyecto de integración, sino que, desde hace tres décadas, considera muy necesaria su implementación.

También ha sido compleja es la escala de planeación, ya que en un mismo territorio se tienen diversas escalas y es imprescindible considerar desde la comunitaria, hasta la regional interestatal para darle cabida, de forma exitosa, a este nuevo programa de ordenamiento.

Sin embargo, a pesar de las dificultades, también es necesario reconocer los esfuerzos y logros que han tenido los Estados –que se han venido mencionando– en relación con la integración y, en algunos casos, con la armonización de la planeación del territorio en diferentes medidas. Asimismo, con diferentes niveles de aciertos y errores, ya se han destacado los casos de Guanajuato, Jalisco, Quintana Roo y Ciudad de México, y es importante reconocer los procesos en curso de Yucatán, Baja California Sur, Nayarit y Colima. Estas ocho entidades representan 25% del total, lo que significa que la cuarta parte del

país no sólo tiene la voluntad y la iniciativa para la integración, sino que está haciendo mucho al respecto.

8.2 Oportunidades

Una de las mayores oportunidades que hay en este proyecto es la disposición e interés que tienen las autoridades de Semarnat para analizar las posibilidades y alternativas que pueden contribuir a lograr dicho cambio de paradigma en la planeación del territorio. Asimismo se reconoce que, ante lo ajustado de su agenda para dedicar tiempo a este tema frente al proceso de cierre de la presente administración, existe un esfuerzo importante para encontrar los espacios de reflexión y, desde ellos, opinar de manera conjunta al respecto.

Por ser una atribución compartida entre Semarnat y Sedatu directamente vinculada al ordenamiento del territorio y ante la abundante evidencia respecto a los efectos del cambio climático en el mundo y los enormes retos para enfrentarlo, este proyecto presenta una oportunidad



para atender la problemática vinculada a éste desde el ordenamiento del territorio. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el agravamiento del cambio climático y los efectos combinados de la pandemia del COVID-19, han estancado décadas de progreso contra la pobreza, la inseguridad alimentaria y la reducción de desigualdades. Esto hace necesario que el ordenamiento territorial contemple en todo momento y en función de las características de cada lugar o región, un componente de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

Por otro lado, otra oportunidad que se identifica en México es la condición política que se vive en este momento (septiembre 2023): se están definiendo las personas candidatas a la presidencia de este país y el cambio de gobierno sucederá en tan solo doce meses (1º de octubre de 2024), después del proceso electoral que tendrá lugar a principios de julio de 2024. Con ello, se podrá promover el proyecto con quienes conformarán el nuevo Gobierno de México con la responsabilidad de implementar la nueva política nacional de ordena-

miento territorial. Esto podrá llevarse a cabo desde el proceso de la campaña electoral para que el tema se pueda integrar al nuevo Plan de Gobierno 2024-2030 con la asignación del presupuesto que requiere en los ámbitos legal, administrativo, técnico, social y político, considerando en su caso, los cambios y ajustes a la estructura orgánica de la administración pública federal.

Integrar las dimensiones ecológica, territorial y urbana del ordenamiento del territorio, representa la oportunidad de ver al territorio como lo que es: un solo elemento, un sistema compuesto por muchos otros que interactúan entre sí, como el cambio climático, la gestión integral de riesgos de desastres, la movilidad, la participación social, el enfoque de cuenca y acuífero, el género y la inclusión, entre otros. Esta integración representa también la oportunidad de generar una profunda mejora regulatoria en el país que, aunque poco mencionada, incentiva y facilita en gran medida la inversión pública y privada, disminuye tiempos y procedimientos, y aumenta considerablemente los beneficios.



Como se ha mencionado, este proyecto de lineamientos –en sus ámbitos legal y técnico– también contribuye a reconocer, promover y fortalecer la representatividad y la legitimidad en los procesos de participación social como elementos indispensables en todo el proceso de planeación en sus diferentes etapas: la preparación, la formulación, la aprobación, el seguimiento, la evaluación y la actualización. Todo lo anterior tomando en cuenta el reconocimiento de los saberes locales y contribuyendo a desarrollar un sentido de pertenencia tanto con el proceso, como con el instrumento de planeación del territorio para beneficio de la propia población, es decir, con y desde el territorio. De igual manera, por un lado es necesario cambiar la dicotomía urbano-rural y, por otro, es conveniente transitar del mero encuentro disciplinar a la interdisciplina y la transdisciplina a fin de adoptar un solo enfoque sistémico.

El proceso para lograr el cambio que requiere este nuevo paradigma de la planeación del territorio requiere de mucho tiempo –quizá décadas–, así como diferentes administraciones y

ajustes a los distintos órdenes de gobierno, e incluso, la formación de nuevas generaciones de profesionales en el tema. A pesar de ello, este cambio debe comenzar en algún momento. Sin duda, lo que facilitará y acelerará el proceso será reconocer la realidad ambiental en el contexto del cambio climático, así como tener la voluntad de hacerlo asumiendo que el costo, aunque es alto, al paso del tiempo representará una inversión que mejorará sustancialmente la condición de vida de las personas. También se debe hacer énfasis en que, es a través del ordenamiento del territorio, que se contribuirá al aprovechamiento sustentable de las contribuciones de la naturaleza con las personas y se logrará establecer un medio de equidistribución de cargas y beneficios.

No pretendamos que las cosas cambien, si siempre hacemos lo mismo.

–Albert Einstein



BIBLIOGRAFÍA

Cotler, H. (2007). *El Manejo Integral de Cuencas en México. Estudios y Reflexiones para Orientar la Política Ambiental*. (2da ed.). D.F. México: SEMARNAT-INE

Cotler, H., Galindo, A., González, I., Pineda, R. y Ríos, E. (2013). *Cuencas hidrográficas. Fundamentos y perspectivas para su manejo y gestión*. (Cuaderno de divulgación ambiental. Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable). D.F. México: SEMARNAT/Red Mexicana de Cuencas Hidrográficas

Cumming, Graeme S. (2011). *Spatial resilience: Integrating landscape ecology, resilience, and sustainability*. *Landscape Ecology*. 26 (7):899

Department of Local Affairs, City of Fruita. (2020). *Master Plan & Guiding Documents*. Fruita Colorado: www.fruita.org/cd/page/master-plan-guiding-documents

Holland, J.L. (1992). *Making vocational choices: a theory of vocational personalities and work environments*, 2ª ed. Odessa, FL: Psychological Assessment Resources

Daily, G. (ed.) (1997). *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*. Island Press

Instituto de Planeación Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato (2019). *Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial*. Gobierno del Estado de Guanajuato

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. (2014, 14 de Noviembre). *Propuesta metodológica para incorporar el enfoque de cuenca en el Ordenamiento Ecológico. Informe Final*. Gobierno de México. www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/ordenamiento/propuestametodologiaoe_cuencas_inecc.pdf

León, C. (2009). *Guía técnica para la incorporación del análisis de riesgo en los Ordenamientos Ecológicos Municipales y Regionales*. SEMARNAT. México www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/ordenamiento/guia_tecnica_analisis_riesgo_oemr_informefinal.v2pdf.pdf

MA (Millennium Ecosystem Assessment), (2003). *Ecosystems and human well-being: a framework for assessment*. Washington, DC: Island Press; 2003

ONU-Hábitat. (2016). *Nueva Agenda Urbana*. onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol

Ostrom, E. (2009). *A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems*. *J Science*, 325, pp. 419-422

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastre (2023). *Panorama de los Desastres en América Latina y el Caribe 2000 - 2022*. Ginebra, Suiza.

Presidencia de la República (2019, 12 de julio). *Plan Nacional del Desarrollo 2019-2024*. Diario Oficial de la Federación. www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2018). *Comités de Ordenamiento Ecológico: una revisión al diseño y operación desde la perspectiva de la participación ciudadana*

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2021, 09 de abril). *Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial*. Diario Oficial de la Federación. www.dof.gob.mx/2021/SEDATU/SEDATU_090421.pdf

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2020, 27 de mayo). *Lineamientos simplificados para la elaboración de planes o programas municipales de desarrollo urbano*. (Primera edición). www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/569812/LINEAMIENTOS_SIMPLIFICADOS_V11_compressed.pdf

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2020). *Lineamientos simplificados. Guía de Implementación*. www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/622571/Gui_a_de_Implementacio_n_.pdf

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2021). *Lineamientos simplificados*. (Segunda edición). mimexicolate.gob.mx/wp-content/uploads/2021/03/Lineamientos-PMDU_2V.pdf

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2022). *Lineamientos Simplificados. Programa Municipal de Desarrollo Urbano PMDU*. (Segunda edición). mimexicolate.gob.mx/wp-content/uploads/2022/04/Of-V.511.DGDUSV.0695.2022-Lineamientos-simplificados.pdf

Secretaría de Educación Pública (2016, 01 de enero). *Qué es la Participación Social*. Gobierno de México, recuperado de www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/que-es-la-participacion-social

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2006). *Manual para el Proceso de Ordenamiento Ecológico*. (Primera edición). [www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CDDF7AD199B3B8D205257CEB007D-013F/\\$FILE/ManualProcesoOrdenamientoEcol%C3%B3gico.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CDDF7AD199B3B8D205257CEB007D-013F/$FILE/ManualProcesoOrdenamientoEcol%C3%B3gico.pdf)

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.(2006, 15 de Diciembre). *Programa de Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California*. Diario Oficial de la Federación. www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4940652&fecha=15/12/2006#gsc.tab=0

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2012, 12 de Septiembre). *Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio*. Diario Oficial de la Federación

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2021, 10 de Diciembre). *Anexo A, Identificación de representantes territoriales y sectoriales y Talleres de Participación Social (TPS)*. Gobierno de México. www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/686983/correcci_n_ANEXO_A.pdf

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2021, 10 de Diciembre). *Anexo C Comité de Ordenamiento*. Gobierno de México. www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/686984/correcci_n_ANEXO_C.pdf

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2021, 10 de Diciembre). *Guía Metodológica: Ordenamiento Ecológico Participativo*. Gobierno de México www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/686982/GUIA_METODOL_GICA_jbca.pdf

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2021, 11 de Diciembre). *Guía metodológica de Ordenamiento Ecológico Comunitario*. Gobierno de México www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/686981/ORDENAMIENTO_ECOL_GICO_COMUNITARIO_jbca.pdf

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.(2021, 23 de Marzo). *Guía para la elaboración de Proyectos de Programas de Ordenamiento Ecológico del Gobierno de México*. www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/ordenamiento/guia_oet_060315_vf_1300.pdf

Zoreda Lozano, Juan José. 2011. *Enfoque sistémico e indagaciones territoriales*. Territorio

Marco Legal

Congreso de la Unión (1917, 5 de febrero). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. *Artículos 25, 27 y 73*. Diario Oficial de la Federación, última reforma del 06 de junio de 2023. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Congreso de la Unión (1976). Ley General de Asentamientos Humanos [LGAH]. Diario Oficial de la Federación (derogada). dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976#gsc.tab=0

Congreso de la Unión (1983). Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación, última reforma publicada el 08 de mayo del año 2023. dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_dia-rio=205110&pagina=44&seccion=0

Congreso de la Unión (1988). Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente [LGEEPA]. *Artículo 20 bis. 4*. Diario Oficial de la Federación, última reforma publicada el 8 de mayo de 2023. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa.htm

Congreso de la Unión (1993). Ley General de Asentamientos Humanos [LGAH]. *Artículo tercero, fracción II*. Diario Oficial de la Federación, (derogada). dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4762297&fecha=21/07/1993&-cod_diario=205110

Congreso de la Unión (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano [LGAHOTDU]. *Artículo 23*. Diario Oficial de la Federación, última reforma del 01 de junio de 2021. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgahotdu.htm

Congreso de la Unión (2003). Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico. Diario Oficial de la Federación, última reforma el 31 de octubre de 2014. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_MOE_311014.pdf



AGRADECIMIENTOS

Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales (UCAI) de la SEMARNAT

Miguel Ángel Zerón López

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Víctor Carlos Aznar Kleijn

Juan Manuel Gil Martínez

Equipo Consultor Técnico (Financiado por la AECID) Casa y Ciudad, AC

Georgina Sandoval

David Sebastián Niño

Fabián González Luna

Felipe Gerardo Ávila Jiménez

Gustavo Rodríguez Gallegos

Israel Victoria Lona

Mariana Valdespino Zavala

Sarai Morales Reygadas

Sharon Graciela Castillo Fajardo

Equipo Consultor Legal (Financiado por Banco Interamericano de Desarrollo BID)

Antonio Azuela de la Cueva

Concepción Contreras Morales

Víctor Ramírez Navarro

Equipo Operativo de la Dirección General de Ordenamiento Territorial

Alba Garza Hernández

Assenet Lavalle Arenas

Delia Evangelista Garduño

Hisami Belen Miyan Celaya

Jesús Alberto Román Martínez

Juanalberto Meza Villegas

Karla Talavera Garduño

María Elvia Castillo Hernández

María Metztli Corro Solano

Marlene Díaz Sánchez

Masato Iida Kimura

Maviael Sarai Velázquez Quintana

Rubén Salinas Galicia

Sergio López Mejía

Corrección de estilo y diseño editorial

Cuartilla, servicios editoriales

Fotografías

Rubén Rojas Villaseñor

Pablo Leautaud Valenzuela

Impresión

Winkilis





Financiado por
la Unión Europea



**GOBIERNO DE
MÉXICO**

DESARROLLO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO