

Capítulo 25. La experiencia mexicana en la elaboración de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial. Diagnóstico, problemática y perspectivas desde el punto de vista de la participación del Instituto de Geografía de la UNAM

María Teresa Sánchez Salazar
Instituto de Geografía, UNAM

José Luis Palacio Prieto
Instituto de Geografía, UNAM

Resumen

En México, la elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT) es un proceso iniciado recientemente, auspiciado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Actualmente, 27 entidades han concluido ya su PEOT y cuatro lo llevan parcialmente avanzado. A partir de la experiencia y los resultados obtenidos por las entidades federativas, se ha detectado una serie de problemas derivados de la forma en que se desarrolló el programa a nivel nacional, los cuales sirvieron de punto de partida para que el Instituto de Geografía de la UNAM desarrollara la Segunda Generación de Guías Metodológicas para elaborar los PEOT. Entre los principales problemas destacan el desfase en la incorporación al programa por las entidades federativas; la imposibilidad de probar la primera generación de guías a algunos casos piloto, previamente al inicio del programa; las diferencias en la disponibilidad de las bases de datos nacionales cartográficas y estadísticas para poder desarrollar los trabajos; la diversa calificación profesional y técnica de los grupos de consultores que realizaron los trabajos para los gobiernos estatales y de quienes tenían a su cargo su evaluación final. Todo lo anterior se reflejó en la diversa calidad de los resultados alcanzados en los PEOT y en la imposibilidad de agregar los resultados a proyectos de carácter más integral, como los Programas Mesorregionales de Ordenamiento Territorial.

Palabras clave: Ordenamiento territorial, Programas Estatales de Ordenamiento Territorial, planificación territorial

The Mexican experience in the elaboration of State Land-Use Programs, diagnostic, issues and perspectives: standpoint of UNAM's Institute of Geography

Abstract

In Mexico, the elaboration of State Land-Use Programs (SLUP) has started recently, fostered by the Ministry of Social Development. Today, 27 states have already completed their corresponding SLUP and four of them have partial results. From the experience and results of the various States a series of issues have been detected, derived from the way in which the national program was developed. These served as bases for UNAM's Institute of Geography to develop the Second Generation of Methodological Guidelines to elaborate a SLUP. The major issues detected included the gap in the incorporation to the program at a state level; the impossibility of applying the first generation of guidelines to some specific pilot cases before the program's start-up; the differences in availability of national cartographic and statistical databases needed for project development; the heterogeneous professional and technical qualifications of the consulting groups which carried out works for state governments and of those responsible for the final assessments. Altogether, these resulted in SLUP with a highly variable quality, which made impossible to incorporate results derived from them into integral projects like the Meso-regional Land-Use Management Programs.

Key words: Land-use management, State Land-Use Programs, land-use planning.

Introducción: el concepto de ordenamiento territorial y su ubicación en el marco de la planificación del territorio

El ordenamiento territorial -OT- se concibe como un proceso y una estrategia de planificación, de carácter técnico-político, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y la ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales de desarrollo (económicos, sociales, urbano-regionales y ecológicos; Massiris, en Palacio y Sánchez, 2001 y 2003). Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para

evolucionar hacia dicho modelo (Massiris, 1991, 1993, 1997, 1999, 2001 y 2003; IGAC, 1996, 1997a, 1997b; Congreso de la República, 1983; Consejo de Europa, 1993; Gómez Orea, 1994 y 2001; Massiris, en Palacio y Sánchez, 2001 y 2003).

El ordenamiento territorial es una actividad relativamente nueva en el mundo y con unos alcances, objetivos, métodos y contenidos no muy bien delimitados aún (Pujadas y Font, 1998); de hecho, no existe un criterio unificado entre los distintos países en cuanto a su conceptualización y ello se refleja en las distintas definiciones existentes (véase p.e. Massiris, 1991, 1993, 1997, 1999 y 2003; Pujadas y Font, 1998; y Méndez, 1990). A nivel mundial, antes de llegar a la noción de ordenación del territorio con el enfoque integral o global con que actualmente se concibe, la planificación territorial transitó por distintas etapas, las cuales se sintetizan en el Cuadro 1.

Cuadro 1. El ordenamiento territorial en el marco general de la planificación del territorio

Etapas	Evolución histórica de la planificación territorial
S. XVI	Antecedentes de la planeación urbana: primeras normas para la fundación y organización de las XVIII: ciudades, lineamientos generales para la ubicación de industrias y zonas verdes.
S. XIX	Como consecuencia de la migración campo-ciudad y de la expansión urbana, producto de la revolución industrial en Europa, surgen las primeras normas de urbanización para las metrópolis de algunos países, como Alemania.
1970s	Se acuña el concepto de planificación en el sistema socialista de economía planificada como un medio para incidir sobre el desarrollo económico. Este concepto posteriormente se aplicaría no sólo a las actividades económicas, sino también se extendería a la planeación espacial en general, a distintas escalas: nacional, regional y local.
1920s	El ejemplo de los países socialistas fue seguido por algunos países capitalistas como Inglaterra,
1930s	Alemania y Estados Unidos. Se crea la Asociación Americana de Planeación Regional. Aparecen los primeros trabajos sobre planificación física, concretados en planes de uso del suelo, así como también aplicación de políticas regionales y proyectos de desarrollo económico para seleccionadas. Asimismo, se elaboran los primeros planes de ordenación territorial estatales o municipales en algunos países (Alemania, Suiza).
1940s	Surge el concepto de planeación económica, como un medio para orientar la distribución de actividades económicas, con un enfoque general y regional. Tanto geógrafos como economistas desarrollan modelos a distintas escalas de análisis (Von Thünen, Isard, Lösh, Perroux, Boudeville, Hagggett).
1950s	Se funda la asociación de Ciencia Regional. Aparece el concepto de planificación territorial integral, que luego desembocaría en la noción de ordenación del territorio en Europa. Se desarrollan los primeros planes de OT (<i>Aménagement du territoire</i>) a nivel nacional (Países Bajos, Francia) con el fin de combatir las disparidades económicas regionales.

Cuadro 1. Continúa.

1960s	Se decretan las primeras leyes orgánicas de OT a nivel nacional (Alemania, Suiza, Países Bajos, Bélgica). Es la época dorada del OT en varios países europeos (Alemania, Francia, Suiza, Países Bajos).
1970s	Se adopta el OT en los demás países europeos (España, Luxemburgo, etc.).
1980s	Se decreta la primera ley orgánica de OT en América Latina en Venezuela.
1990s	El Consejo de Europa elabora la Carta Europea de OT. Se adoptan políticas de OT en varios países latinoamericanos (Colombia, Bolivia, Uruguay, Costa Rica, México, entre otros).

Fuentes: Delmas, 1962; Hildebrand, 1996; Lacour, 1983; Massiris, 1999, 2001 y 2003; Monod y De Castelbajac, 1971; Pujadas y Font, 1998; Troitiño, 1996.

Una de las definiciones de mayor aceptación es la contenida en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, firmada por los países representados en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de OT -CEMAT-, la cual refleja su enfoque integral, y que textualmente define al OT como:

... la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es, a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio según un concepto rector (Consejo de Europa, 1993).

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

Antecedentes de la planificación territorial en México

En el caso de México, las actividades de planificación, en forma más sistemática, comenzaron en los años treinta del siglo XX, cuando se promulgó la Ley sobre Planeación General de la República, expedida por el presidente Ortiz Rubio (D.O.F., 12 de julio de 1930, citado por Massiris, 2003), que fue el antecedente jurídico más remoto para que el Estado emprendiera las acciones de planeación

de su desarrollo. De 1934 a 1952 los gobiernos federales elaboraron los tres primeros planes sexenales, que posteriormente fueron interrumpidos, los cuales, más que planes de desarrollo, constituyeron programas de inversión que respondieron a coyunturas económicas.

A partir de los años cuarenta se inicia la aplicación de estrategias de desarrollo regional por medio de las Comisiones de Cuencas Hidrológicas, de las cuales se crean seis, entre 1947 y 1960; este esfuerzo constituyó un hito en la política territorial del país y un primer esfuerzo para realizar una planificación integral (Sánchez, 1996; Martínez, 1999). Estas comisiones y los planes que elaboraron incorporan por primera vez el enfoque ecológico en la regulación territorial.

En 1973 se promulgó la Ley General de Población, de particular importancia para el desarrollo regional, y a ésta le siguió la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), promulgada en 1976 y reformada en 1981 y 1983, la cual estableció un sistema nacional de planeación urbana y con ella inició la etapa de planificación urbano regional institucionalizada (Garza, 1996); en el marco de esta ley se elaboraron e implementaron los llamados ecoplanes, con los que se buscaba integrar la planeación urbana con la planificación ambiental y extender ésta hacia las áreas no urbanas. Esta ley también constituyó el fundamento que dio pie al concepto de ordenación del territorio, al incluir el OT de los asentamientos humanos, entendido en términos de:

... proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional, tendiente a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural (Ley General de Asentamientos Humanos, *D.O.F.*, 26 de mayo de 1976).

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) establece que la planeación y regulación del OT estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas y los municipios. En este contexto, en 1978 se formuló el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual, al igual que los subsiguientes, tuvieron como objetivo lograr una distribución más equilibrada de los asentamientos humanos y las actividades económicas mediante medidas tendientes a contrarrestar la concentración de la población en las tres principales ciudades del país y a impulsar el crecimiento económico y demográfico de las ciudades medias (Garza, 1996).

En 1993 se expidió la Ley de Planeación, con el fin de programar el desarrollo nacional y coordinar la participación sectorial en dicho desarrollo (*D.O.F.*, 5 de enero de 1983). A partir de entonces, el gobierno federal se obliga a elaborar el

Plan Nacional de Desarrollo, que es el programa que sirve de guía a las acciones económicas, sociales y territoriales de su mandato.

Otra situación que marcará un hito en la planificación territorial integral en el país es que, como resultado del incremento de la conciencia social ante los problemas ambientales y los derivados del manejo irracional de los recursos naturales, en 1982 fue aprobada la Ley Federal de Protección al Ambiente, en la que apareció, por primera vez, el concepto de ordenamiento ecológico, con el cual se fortaleció la visión de la planificación con un enfoque integral. Al año siguiente se introdujo en la Constitución la protección ambiental y se creó la Subsecretaría de Ecología.

En 1988 entró en vigor la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual constituye el mayor avance normativo logrado hasta el momento en el país en materia de política ambiental (D.O.F., 28 de enero de 1988).

Según la LGEEPA, el ordenamiento ecológico (OE) se define como:

... el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos (LGEEPA, Título Primero, Art. 3, Fracción XXIII, D.O.F., 28 de enero de 1988).

El OE es un proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo, el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente.

En 1996 la LGEEPA fue modificada y se introdujeron cuatro modalidades de OE: general del territorio, regionales-estatales, locales y marinos, los cuales deben formularse con participación social. También se señalaron las instancias y los órdenes de gobierno a quienes compete la formulación de las diferentes modalidades del OE, así como los objetivos que deben cumplir dichos programas (D.O.F., 13 de diciembre de 1996). El OE quedó así insertado en los planes sectoriales y en los planes de desarrollo estatal (INESEMARNAP, 2000). A partir de 1996 y hasta 2003 se habían realizado o estaban en proceso 70 ordenamientos ecológicos regionales y 23 locales.

Entre las dificultades para alcanzar el éxito en la aplicación de la política de ordenamiento ecológico en México, destacan, entre otros factores, la ausencia de una estrategia integral en la gestión de los recursos naturales, derivada de la dis-

persión y sectorización de la normatividad ambiental existente; la incompatibilidad entre las legislaciones federal, estatal y local, en relación con la distribución de competencias entre las autoridades de los distintos niveles de gobierno, lo que propicia su descoordinación; además de otros problemas más profundos, como el hecho de que no es posible aspirar a un manejo sustentable de los recursos naturales en tanto persistan los graves problemas socioeconómicos que afectan a una gran parte de la población del país. En este sentido, el ordenamiento ecológico, en su concepción y metodología, privilegia el punto de vista de la naturaleza, sus recursos y su estado actual, con el fin de protegerlos contra el deterioro, conservarlos y restaurarlos, pero no profundiza suficientemente en el análisis de las causas sociales y económicas por las cuales aquéllos se encuentran en una situación de sobreexplotación y en un proceso acelerado de destrucción. En tanto no se resuelvan las causas del deterioro ambiental, para lo cual se requiere conocer y entender claramente las complejas relaciones entre la sociedad y la naturaleza, y el papel que desempeña la sociedad y sus actividades económicas en la estructura y organización del espacio y en la dinámica e intensidad de las relaciones con el medio natural, no será posible lograr un desarrollo sustentable. De ahí la dificultad para concebir al ordenamiento ecológico como una estrategia de planificación integral por sí sola.

Es por ello que en el 2000, y luego de que otros países latinoamericanos habían comenzado a adoptar políticas de OT, en México se inicia la discusión sobre el tema del OT, como una política concebida con un enfoque interdisciplinario y global. Así, en el Foro “México 2020: Planeación regional integral, una visión prospectiva” realizado en febrero de ese año se planteó, como resultado de las conclusiones del mismo, un proyecto de nación para un desarrollo equilibrado, privilegiando la integración de las planeaciones territorial y sectorial, a partir de una estrategia de largo plazo (2020), con enfoque social, territorial, regional y sustentable (Duque, 2000:24). Este enfoque fue revalidado, posteriormente, por el Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial (GIOT) que se formó por iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el cual está integrado, además, por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT, antes SEMARNAP) a través del Instituto Nacional de Ecología (INE) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO). El GIOT definió el ordenamiento territorial como “una estrategia de desarrollo socioeconómico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio (SEDESOL et al., 2000:5; Massiris, en Palacio y Sánchez, 2001 y 2003).

Actualmente, el OT constituye un instrumento de planificación territorial que está contemplado dentro del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 y se ha sumado al ya existente del OE. Este último constituye la componente ambiental del OT, es decir, forma parte de él, junto con los subsistemas social y económico. Lo anterior quiere decir que el OT de un país, región o entidad territorial es el resultado de la incidencia espacial de las políticas ambientales, sectoriales de desarrollo y de manejo político-administrativo del territorio. Por tanto, los programas de OT no son independientes de los planes de desarrollo ni de los de ordenamiento ecológico, pues al incorporar estrategias de manejo sostenible de los recursos naturales y de preservación de las condiciones ambientales adecuadas para la vida humana, se convierten en planes de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible, lográndose así la integración entre ordenamiento, desarrollo y sostenibilidad. De esta forma se liga el desarrollo social y económico con la protección ambiental.

Las principales aportaciones del OE al OT son las siguientes:

- a) Es un componente fundamental del OT. La definición del uso del territorio y la implementación de alternativas de desarrollo territorial deben ser evaluadas considerando los impactos e implicaciones en los ecosistemas.
- b) Suministra al OT una síntesis y dinámica de los ecosistemas, una valoración de los principales conflictos o potencialidades de las diferentes alternativas de usos y actividades en el marco de la sostenibilidad, previendo los conflictos ambientales que se puedan generar en el futuro.
- c) Es una de las dimensiones del OT y, como tal, debe incorporar a éste sus criterios conceptuales y metodológicos. Al mismo tiempo, así como las políticas del OE no pueden desligarse de las políticas económicas y sociales que son integradas en el OT; la política ambiental constituye una directriz para los programas de OT, en virtud de que sus objetivos y estrategias deben orientarse al desarrollo territorial sostenible.

No obstante lo anterior, en la práctica, ambos instrumentos de planificación territorial compiten entre sí como resultado de que, desde el punto de vista jurídico, no existe un cuerpo legal específico y articulado que sirva de soporte al OT; en este sentido, el OE le lleva la delantera al OT, pues cuenta con una base jurídica propia, esto es con el respaldo normativo de la LGEEPA y sus reglamentos.

Los planes estatales de ordenamiento territorial

En México, la elaboración de Planes Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT) es un proceso que inició recientemente, a partir del año 2000, auspiciado por la SEDESOL con la participación de las entidades gubernamentales señaladas integrantes del GIOT, las cuales unieron sus esfuerzos para articular un mecanismo de concertación con los gobiernos de los estados y el Distrito Federal con miras a desarrollar los PEOT, que se vinculan con el Programa Nacional de Habitat, al hacer énfasis en los procesos de metropolización y conurbación, y en la aplicación de la planeación estratégica al desarrollo regional (Legarrea, 2002).

Los objetivos de los PEOT son los siguientes (Massiris, en Palacio y Sánchez, 2001 y 2003):

- a) Consolidar aquellas formas de ocupación y aprovechamiento compatibles con las características del territorio.
- b) Prevenir, controlar y en su caso, revertir los desequilibrios que se observan en el desarrollo del país.
- c) Propiciar patrones de distribución de la población y de las actividades productivas consistentes con la habitabilidad y potencialidad del territorio.

A través de estos tres objetivos básicos se busca:

- La planeación adecuada del uso de la tierra.
- La distribución espacial equilibrada de los proyectos de inversión.
- La eficiente organización funcional del territorio.
- La promoción de actividades productivas.
- La promoción de mecanismos eficientes para la provisión de servicios.
- Contribuir efectivamente al mejoramiento constante de la calidad de vida de la población.
- Asegurar la integridad y la funcionalidad de los ecosistemas, así como el manejo sustentable de los recursos naturales, a mediano y largo plazos.

Para la realización de estos trabajos a nivel nacional, el GIOT desarrolló, en una primera etapa (2000), una serie de acciones entre las cuales destacan: la adopción del Modelo General Internacional, derivado tanto de la Cumbre de Río, Brasil (1992) y de la Agenda XXI, que contempla los elementos fundamentales para desarrollar las vertientes científica, política y administrativa en la estrategia de ordenación del territorio, a fin de integrar un cuerpo metodológico que tomara en

consideración las particularidades de nuestro territorio y la información disponible (Legarrea, 2002). Este esfuerzo del GIOT culminó en el desarrollo de una Guía Metodológica para la elaboración de las Fases I y II de los PEOT, es decir, la Caracterización y los Diagnósticos Sectoriales, y de la definición, por parte del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), de las especificaciones técnicas básicas para la incorporación de la información estadística y territorial derivada de los PEOT al Sistema Nacional de Información Geográfica (SNIEG) para su enriquecimiento. De estos trabajos se derivaron los Términos de Referencia que proporcionó la SEDESOL a los gobiernos de los estados. Estos documentos sirvieron como marco de referencia a las entidades federativas para iniciar el desarrollo de los PEOT, lo cual ocurrió en el transcurso del 2000.

a) La participación del Instituto de Geografía de la UNAM

Primera etapa: 2001

En el 2001, el Instituto de Geografía de la UNAM (IGG-UNAM) participó, a solicitud de la SEDESOL, en la elaboración de los Términos de Referencia y las Guías Metodológicas para la elaboración de las Fases III y IV de los PEOT (Diagnóstico Integrado, Escenarios de Uso y Aprovechamiento del Territorio, Modelo de Uso y Ocupación del Territorio y Programa de Ordenamiento Territorial).

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

El objetivo del primer taller fue proporcionar a las entidades federativas, las que iniciaban el proyecto y las que llevaban algún grado de avance, algunos lineamientos generales para la homogeneización y actualización de la información cartográfica y estadística, utilizando bases de datos nacionales, con miras a que dicha información pudiera ser de utilidad para desarrollar las fases III y IV de los PEOT, y que los resultados pudieran garantizar cierta continuidad al pasar de una entidad federativa a otra, en la expresión territorial de las temáticas particulares; asimismo, los representantes de dichas entidades podrían exponer sus in-

quietudes, así como los problemas que habían tenido que enfrentar a lo largo del desarrollo de las primeras fases del trabajo, para encontrar soluciones conjuntas. Además, como parte de las actividades relativas al taller, se construyó una página web con todas las bases cartográficas nacionales necesarias para el desarrollo del proyecto, aportadas y autorizadas por el GIOT, divididas por estados, a las que tendrían acceso los representantes autorizados de cada una de las entidades federativas mediante una clave.

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

Segunda etapa: 2002-2003

Posteriormente, durante el 2002 y parte del 2003, el IGG-UNAM desarrolló una Segunda Generación de Guías Metodológicas, con base en los resultados alcanzados y las experiencias de las entidades federativas en la elaboración de sus PEOT. Dentro de la estrategia general del Ordenamiento Territorial, lo ideal en el proceso de elaboración de la Primera Generación de Guías Metodológicas utilizadas como referencia, habría sido aplicarlas primeramente en varios estudios de caso, considerando la diversidad natural, cultural y económica de los estados que integran el país. De este modo, se habrían podido detectar sus alcances y limitaciones, así como realizar los ajustes necesarios para garantizar su operatividad; para así contar con documentos rectores finales más acabados antes de proceder a su aplicación en un proyecto a nivel nacional. Sin embargo, en virtud de los cronogramas establecidos por la SEDESOL para la promoción y ejecución de los trabajos, acordes con los calendarios administrativos, las guías no pudieron ser probadas y validadas previamente a la iniciación del proyecto.

Es así que las actividades desarrolladas por el IGG-UNAM en esta segunda etapa de su colaboración con la SEDESOL, vendrían a enriquecer las guías metodológicas elaboradas en la fase anterior, a partir de la experiencia de haber sido aplicadas por las entidades federativas, para así contar con documentos rectores del ordenamiento territorial acordes con la realidad de los estados en lo particular, y del país en lo general, así como de los equipos involucrados en su elaboración y aplicación actividades: la primera fue organizar una reunión con representantes de las instituciones que conforman el GIOT a fin de darles a conocer el grado de avance que llevaban los PEOT, los problemas y perspectivas que hasta ese momento se habían detectado, así como las actividades realizadas por el

IGGUNAM en apoyo a la elaboración de los PEOT, y la necesidad de elaborar la Segunda Generación de las Guías Metodológicas; finalmente, se contemplaba definir el interés y los compromisos que asumiría el GIOT en el desarrollo de los PEOT a partir de ese momento.

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

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

A finales del 2003, veintisiete entidades federativas habían concluido totalmente el proceso de elaboración de sus PEOT: cuatro los llevaban parcialmente avanzados y una entidad aún no lo había iniciado.

A partir de los resultados obtenidos del taller de octubre de 2002 y de la revisión de los PEOT hasta junio de 2003, se pudo identificar una serie de problemas de diversa índole que sirvieron de punto de partida para la elaboración de una Segunda Generación de Guías Metodológicas, que fue la tarea final de esta etapa. Conviene señalar que el alcance espacial de las guías se circunscribe al territorio estatal. Por ello, desde un inicio, el INEGI consideró como referente de trabajo la escala 1:250 000 (Legarrea, 2002), si bien los resultados plasmados en los informes estatales deben adecuarse a escalas no necesariamente uniformes para las 32 entidades que componen a la Federación, dada la heterogeneidad en extensión de

los estados del país. También se busca que la escala propuesta arriba mencionada permita, tanto la integración a niveles mesorregionales como constituir la base referencial para estudios de mayor detalle, siempre considerando los límites de las unidades definidas a dicha escala. Sin embargo, los alcances de estas guías tienen como contexto exclusivamente el ámbito estatal.

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

Diagnóstico, problemática y perspectivas en la elaboración de los PEOT

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

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

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

Entre los problemas generales destacan los siguientes:

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

El OT es una política integral del Estado que se expresa mediante planes y programas, los cuales constituyen su principal instrumento. Este proceso debe estar sustentado en un marco legislativo ad hoc en el cual quede establecido su carácter de política integral, se definan los conceptos, los objetivos, las competencias y la organización institucional requerida para articular al conjunto de organismos participantes, a fin de garantizar la fluidez interinstitucional de información, complementación de acciones y coordinación estrecha requerida para la elaboración de los planes (Gómez Orea, 2001).

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

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

Por otra parte, el programa se echó a andar en un momento de cambio de administración, pues comprendía el año final del gobierno del presidente Zedillo (1994-2000), y los tiempos disponibles sólo permitirían dar inicio a la primera etapa del proyecto, y representaban serias limitaciones para el desarrollo de un conjunto de actividades indispensables para que el programa se desarrollara con éxito, entre las cuales destacan:

- a) La suficiente discusión sobre la conceptualización teórico-metodológica del OT.
- b) La elaboración de una guía metodológica que, desde un principio, considerara todas las fases del OT y que pudiera ser probada previamente al inicio del programa.
- c) La elaboración de un padrón de consultores cuya capacidad técnica para acometer este tipo de proyectos hubiera podido ser avalada previamente por un comité de expertos.
- d) A partir de la guía metodológica, la preparación de unos términos de referencia para que los estados pudieran iniciar el proceso de licitación de los PEOT.
- e) La convocatoria a los gobiernos de las entidades federativas y a las instituciones relacionadas con la planeación sectorial y territorial a nivel federal y estatal, para establecer un Acuerdo Nacional para el OT y un compromiso para iniciar este programa, previamente a su realización.¹

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

en las diferencias en cuanto al interés que demostraron los gobiernos estatales en el desarrollo del programa.

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

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

- a) La insuficiente discusión del marco conceptual y teórico-metodológico del OT impidió establecer los límites, las diferencias y la complementariedad con el Ordenamiento Ecológico; la falta de claridad al respecto, fue un problema recurrente durante la elaboración de los PEOT, que se reflejó en lo siguiente:
 - Algunos estados no estuvieron de acuerdo en elaborar su PEOT por contar ya con el Plan de Ordenamiento Ecológico Territorial (POET).
 - Otros estados elaboraron el PEOT siguiendo la metodología del POET, sesgando el contenido del mismo hacia los aspectos ambientales.
- a) La imposibilidad de probar las guías elaboradas en algunos casos piloto, previamente a su aplicación a nivel nacional, a fin de realizar los ajustes necesarios para garantizar su aplicabilidad y operatividad, trajo consecuencias diversas de las cuales se comentará con mayor detalle más adelante. A lo anterior habría que agregar que entre la guía de las fases I y II y la de las fases III y IV (Primera Generación) hubo una ruptura metodológica, en virtud de que ambas fueron concebidas por distintas instituciones.
- b) La convocatoria para la iniciación de la primera etapa de los PEOT se dio a conocer antes de tener totalmente concluidas las guías, por lo que los términos de referencia no coincidieron totalmente con ellas, en cuanto a los productos solicitados a los consultores. Lo anterior repercutió en conflictos entre éstos y las instituciones contratantes por parte de los gobiernos de los estados, al momento de entrega de los productos finales
- c) Los periodos disponibles para la elaboración de los PEOT fueron desiguales para las entidades federativas. En primer lugar, los tiempos para el desarrollo del programa tuvieron que adaptarse a los tiempos administrativos. En segundo lugar, no todas las entidades iniciaron sus proyectos en periodos similares. Esto marcó una diferencia en la disponibilidad de tiempo para el desarrollo de un trabajo de calidad en cuanto a la información utilizada, y a su análisis e integración en el documento final. Además,

las entidades que iniciaron primero el proceso no contaron con algunas bases de datos actualizadas (censos de población y censos económicos), lo cual motivó que, no obstante haber terminado las dos primeras fases del PEOT, tuvieran que realizar una etapa de actualización de la información que no estaba especificada en el convenio firmado.

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

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

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

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

La complejidad de los proyectos de OT en sus distintas fases, requiere contar con cuadros científicos y técnicos capacitados para el análisis, la interpretación

y la agregación y síntesis adecuada de la información, a fin de dar un soporte académico a las fases de caracterización y diagnósticos sectoriales y al diagnóstico integrado. Sin embargo, la evaluación de los resultados obtenidos refleja, en primer lugar, una capacidad técnica y científica heterogénea en los grupos consultores que desarrollaron los PEOT estatales. Así como hubo PEOT que alcanzaron resultados muy satisfactorios, otros no cubrieron los requerimientos mínimos, y en algunos otros casos, ante el fracaso en los resultados obtenidos en la primera etapa del trabajo, hubo que sustituir al grupo consultor inicial por otro en la segunda etapa, el cual tuvo que solucionar las deficiencias de la etapa anterior, antes de desarrollar las fases posteriores.

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

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

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

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

Sin embargo, para el desarrollo del proyecto no hubo la homogeneidad deseada en las bases de datos empleadas, pese a que se estableció un compromiso con el GIOT de aportar a cada estado un paquete básico de información estadística y cartográfica procedente de bases nacionales para el desarrollo de los proyectos. Por su parte, el INEGI, al asumir la responsabilidad del Secretariado Técnico de Normas en materia de información geográfica y definir los “Lineamientos Técnicos Básicos” para el desarrollo de los PEOT, estableció con precisión los estándares y normas que tendrían que cubrir todos los productos resultantes en formato impreso y digital, es decir, tanto los documentos y diagramas, como las bases de datos georreferenciadas y la cartografía resultante del proyecto (véase Anexo técnico número 2, del Acuerdo de Coordinación INEGI-Gobierno de los estados), con las cuales se alimentaría y enriquecería el Sistema Nacional de Información Geográfica (SNIG) para el OT (Legarrea, 2002). Algunos estados, por diversas razones, no firmaron el convenio correspondiente con el INEGI y prefirieron utilizar bases proporcionadas por los gobiernos estatales.

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

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

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

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

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

En general, hubo una toma de conciencia de la importancia del trabajo realizado y su valor, y de la necesidad de crear los mecanismos legales adecuados a fin de lograr el aval para el PEOT por parte de los congresos locales, y así garantizar su aplicación; también hubo un reconocimiento de que el OT no es un proceso

que termina con la elaboración del PEOT, sino que se trata de un documento que hay que estar revisando y ajustando periódicamente, que requiere de un seguimiento y, por ende, de implementar mecanismos y estrategias para su gestión; y finalmente, las entidades tomaron conciencia de que el OT es un proceso de carácter permanente y continuo.

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

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

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

En este mismo orden de ideas, se tomó conciencia de que la planeación territorial es un proceso integral en el cual convergen distintos sectores que tienen que ver con los subsistemas natural, social, económico y urbano-regional, con un marco jurídico e institucional adecuado. Ello sería importante para garantizar el adecuado y necesario flujo de la información entre los distintos sectores y con ello se evitaría la duplicación de esfuerzos y gastos, y la generación de acciones sectoriales contradictorias entre sí y opuestas a los objetivos del OT.

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

FASES I Y II. CARACTERIZACIÓN Y DIAGNÓSTICOS SECTORIALES.

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

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

2. Escala de representación base 1:250 000.

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

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

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

- 4. Discontinuidad espacial en la cartografía temática de referencia.*

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

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

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

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

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

7. *Empleo de fuentes de datos diversas.*

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

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

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

9. *La inclusión en estas primeras fases, de temas referentes a la fase de integración que es posterior, conforme al marco metodológico.*

Este problema es una consecuencia del diseño de la estructura de la Primera Generación de Guías Metodológicas para las fases I y II, de caracterización y diagnóstico sectoriales.

10. *La aplicación de métodos alternativos diversos.*

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

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

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

FASE III. PROSPECTIVA Y CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS

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

La fase III requería la organización de varios talleres de discusión con la participación de los diversos actores sociales, con el objetivo de establecer consensos. Dichos talleres necesitaban ser dirigidos por facilitadores capacitados en técnicas de planeación estratégica, y el no contar con dicho personal fue la principal dificultad para sintetizar y evaluar de manera adecuada los resultados aportados por los talleres, con miras a su utilización óptima en la última etapa.

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

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

Al respecto, algunas entidades se enfrentaron a problemas de este tipo, en particular en aquellos casos que presentan una complejidad local y una importante conflictividad social. En otros casos, se observó que los gobiernos estatales no propiciaron la participación social en el proceso, pues las estrategias, acciones y metas del PEOT fueron producto de programas previamente elaborados por dichos gobiernos, con base en su propio interés y el de algunos agentes sociales afines.

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

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

FASE IV. MODELO DE USO Y OCUPACIÓN DEL TERRITORIO Y ELABORACIÓN DEL PROGRAMA

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

En esta etapa se reflejó nuevamente la falta de experiencia y de capacidad técnica de algunos de los grupos consultores que participaron en esta fase del proyecto. Uno de los problemas recurrentes a lo largo del desarrollo

del programa fue la dificultad en el manejo del lenguaje cartográfico como medio de expresión gráfica de los resultados del análisis y la síntesis de los fenómenos. El otro problema fue que la elaboración del programa requería de profesionistas con experiencia en el diseño de políticas, estrategias, acciones y demás elementos que integran un documento de esta naturaleza y que implican el manejo de conocimientos y herramientas técnicas de planeación.

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

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

Consideraciones finales

La agudización de los desequilibrios económicos y sociales a nivel local, regional y nacional, y sus relaciones con el estado de deterioro ambiental, la sobreexplotación de los recursos naturales más allá de su capacidad de renovación o de las condiciones para alcanzar un desarrollo sustentable, ha conducido, en el caso de México, a una toma de conciencia de que las soluciones a estos problemas tan complejos, que tienen su expresión última sobre el territorio no se encuentran a través de estrategias y acciones de carácter sectorial. La naturaleza, la sociedad y

la economía interactúan y establecen un complejo sistema de relaciones que se reflejan en el espacio en los patrones de distribución de las estructuras organizadas construidas por el hombre, en sus interacciones funcionales y con el medio natural, y en la dinámica a que han estado sometidas a lo largo de su evolución.

En este contexto, el objetivo central del OT es configurar, en el largo plazo, una estructura territorial que organice, armonice y administre la ocupación y aprovechamiento del espacio, a fin de lograr un desarrollo humano económicamente viable, socialmente justo, ecológicamente sostenible y espacialmente equilibrado; busca trascender la visión sectorial por una visión integral, que articule las políticas sociales, económicas, culturales, ambientales, mediante la participación concertada de todos los agentes políticos y sociales involucrados en la problemática territorial del espacio sujeto a ordenamiento a través de la coordinación institucional vertical, horizontal y temporal; pretende incorporar la cultura de la planeación a todos los ámbitos de la administración que tienen relación con el territorio, de manera que el OT se convierta en un proceso continuo y flexible.

En el caso de México, la incorporación de las políticas de OT es un fenómeno reciente pero también necesario, que se ha iniciado a escala estatal, mediante la elaboración de los PEOT, etapa que está a punto de culminar. En este ejercicio, el Instituto de Geografía de la UNAM ha tenido la oportunidad de participar muy cercanamente, junto con el Grupo Interinstitucional de OT, a través del diseño y validación de las Guías Metodológicas a lo largo del desarrollo de los PEOT, de manera que éstas se han ido adecuando paulatinamente; sin embargo, al igual que el OT, el perfeccionamiento de las guías y su adaptación a las condiciones del país en materia de disponibilidad de información suficiente, completa y veraz a las escalas regional y nacional, tiene que ser un proceso continuo y permanente.

Actualmente, el Programa de OT ha iniciado una nueva etapa en la cual también participa el IGG-UNAM, que incluye el desarrollo de los estudios en la escala mesorregional. En esta fase cobra un interés especial la discusión recientemente iniciada con la participación de las instituciones generadoras de información de distinta naturaleza a nivel nacional, sobre el diseño y aplicación de indicadores para caracterizar los distintos subsistemas que conforman el territorio: natural, social, urbano-regional y económico, con fines de ordenamiento. Sin embargo, es necesario señalar que existen varias tareas pendientes, pues mientras no se llegue a un Acuerdo Nacional y a un proyecto de nación en materia de desarrollo territorial y se estructure una base jurídica específica que sirva de soporte a la política de OT, difícilmente logrará su consolidación y su reconocimiento como una política integradora y global de carácter nacional a la que deberán

enlazarse todas las políticas sectoriales. Otra cuestión que también habrá que ser abordada y resuelta es la articulación y armonización entre la política ambiental del OE y la del OT, que actualmente compiten entre sí por su ámbito de acción, por la ventaja que le da al OE contar con un marco jurídico propio, con todas las implicaciones que conlleva para el país el contar con dos instrumentos de planificación territorial.

Finalmente, es fundamental destacar la importancia y el esfuerzo que ha significado, en el desarrollo de todo este proceso, desde su arranque hasta la culminación de los PEOT, y actualmente en la discusión sobre los indicadores para el OT, la coordinación interinstitucional, representada por las cuatro dependencias que, encabezadas por la SEDESOL, se dieron a la tarea de construir el basamento para promover y ejecutar los trabajos, lo cual marca un hito en la historia de la planificación territorial en este país, ya que puso de manifiesto, a través de este primer ejercicio para la Ordenación del Territorio, que dicha coordinación es posible e indispensable y que se tiene que ampliar a otras instituciones que manejan información espacial y que tienen injerencia en la planeación del uso del espacio y en la gestión territorial.

Agradecimientos

Se agradece la colaboración del técnico académico José María Casado Izquierdo en la elaboración de los cuadros síntesis por entidad federativa que sirvieron como base para la elaboración de este trabajo.

Nota

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

Referencias

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

- Consejo de Europa (1993), *Carta Europea de la Ordenación del Territorio*, Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio.CEMAT.
- Delmas, C. (1962), *L'aménagement tu territoire*, Que sais-je?, Presses Universitaires de France, Paris.
- D.O.F, "Ley de Planeación", 5 de enero de 1983.
- D.O.F, "Ley sobre Planeación General de la República", expedida por el Presidente Pascual Ortiz Rubia por decreto del 13 de enero de 1930, México, 12 de julio de 1930.
- D.O.F, "Ley General de Asentamientos Humanos", Expedida por el presidente Luis Echeverría Álvarez, México, 26 de mayo de 1976.
- D.O.F, "Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente", 28 de enero de 1988.
- D.O.F, "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente", 13 de diciembre de 1996.
- Duque, R. (2000), "El ordenamiento territorial ante la desigualdad regional y los riesgos naturales", en *Ingeniería Civil*, febrero, México, pp. 24-28.
- Garza, G. (1996), *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*, El Colegio de México, A. C, México.
- Gómez Orea, D. (1994), *Ordenación del territorio: una aproximación desde el medio físico*, Instituto Tecnológico Minero de España, Editorial Agrícola Española, S. A., Madrid.
- Gómez Orea, D. (2001), *Ordenación territorial*, Ediciones Mundi-Prensa/Editorial Agrícola Española, Madrid.
- Hildebrand, A. (1996), *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla, Conserjería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Colección Kora, Sevilla, España.
- IGAC (1996), *Guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial urbano, aplicable a ciudades*, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Subdirección de Geografía, Editorial Linotipia Bolívar, Bogotá, Colombia.
- IGAC (1997a), *Guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial municipal*, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Subdirección de Geografía, Bogotá, Colombia.
- IGAC (1997b), *Bases conceptuales y guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial departamental*, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Subdirección de Geografía, Editorial Linotipia Bolívar, Bogotá, Colombia.
- INE (1996), *El ordenamiento ecológico como instrumento para los tomadores de decisiones en el ámbito político administrativo*, Dirección General de Normatividad Ambiental, Dirección de Ordenamiento Ecológico, México.
- INE-SEMARNAP (2000), *El ordenamiento ecológico del territorio. Logros y retos para el desarrollo sustentable 1995-2000*, Instituto Nacional de Ecología, Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, México.
- Lacour, C. (1983), *Aménagement du territoire et développement regional*, Dalloz, Paris.
- Legarrea Molina, M. P. (2002), "Programas estatales de ordenamiento territorial (PEOT)", en *Notas*, núm. 20, octubre-diciembre, INEGI, Aguascalientes, Ags., México, pp. 36-42.
- Martínez, M. (1999), *Manejo integral de cuencas. Pasado, presente y futuro*, Colegio de Postgraduados, ponencia presentada en el *IX Congreso Nacional de Irrigación*, 27-29 de octubre, Culiacán, Sinaloa, México.

- Massiris, A. (1991), "Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos, en ACOGE, *Trimestre Geográfico*, Asociación Colombiana de Geógrafos, núm. 15, junio, Bogotá, Colombia, pp. 3-23.
- Massiris, A. (1993), "Bases teórico-metodológicas para estudios de ordenamiento territorial", en *Misión Local*, año 2, núm. 2, enero/ marzo, Instituto de Desarrollo del Distrito Capital y la Participación Ciudadana y Comunitaria IDCAP, Universidad Distrital, Santa Fe de Bogotá, pp. 43-87.
- Massiris, Á. (1997), "Ordenamiento territorial, región y procesos de construcción regional", en EPG, *Perspectiva Geográfica*, Programa de Estudios de Postgrado en Geografía, convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Editorial UPTC, vol. 1, núm. 1, Tunja, Colombia, pp. 7-87.
- Massiris, Á. (1999), "Experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia", en EPG, *Perspectiva Geográfica*, Programa de Estudios de Posgrado en Geografía, convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) - Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Editorial UPTC, núm. 4 (primer y segundo semestre), Tunja, Colombia, pp. 7-75.
- Massiris, Á. (2001), "Cualidades y desafíos de las políticas latinoamericanas de OT", en UAEM, *Coloquio Geográfico sobre América Latina, realizado en Toluca entre el 27 y el 29 de junio de 2001*, organizado por la Facultad de Geografía de la Universidad Autónoma del Estado de México, Estado de México (México),
- Massiris, Á. (2003), *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidades y desafíos*, tesis de doctorado en Geografía, UNAM, México.
- Méndez, E. (1990), *Gestión ambiental y ordenación del territorio*, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Forestales, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, Mérida, Venezuela.
- Monod, J. y P. de Castelbajac (1971), *L'aménagement du territoire, Qué sais-je?*, Presses Universitaires de France, Paris.
- OECD (2001), *Towards a new role for spatial planning*, Territorial Development, OECD Proceedings, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, France.
- Palacio-Prieto, J. L. y M. T. Sánchez-Salazar (coords.; 2001), *Metodología para la formulación de prospectiva y modelo de ocupación del territorio de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial*, Memoria escrita, tres vols., Convenio específico de colaboración SEDESOL/Instituto de Geografía UNAM, México.
- Palacio-Prieto, J. L. y M. T. Sánchez-Salazar (coords.; 2003), *Segunda Generación de Guías Metodológicas para la elaboración de Planes Estatales de Ordenamiento Territorial*, Memoria Escrita, Convenio específico de colaboración SEDESOL/Instituto de Geografía-UNAM, México.
- Palacio-Prieto, J. L., M. T. Sánchez-Salazar, M. A. Ortiz, J. R. Hernández, O. Oropeza, J. Delgado, E. Propin, J. M. Casado, G. Tapia, O. Jurado y A. Arellano (2002-2003), *Informe técnico: evaluación técnica de los PEOTs de 28 entidades federativas de las mesorregiones Centro-País, Centro-Occidente, Noreste, Noroeste y Sur-Sureste*, para la Dirección General de Ordenación del Territorio de la SEDESOL, 5 vols., (documento inédito).
- Pujadas, R. y J. Font (1998), *Ordenación y planificación territorial*, Editorial Síntesis, Colección Espacios y Sociedades, núm. 8, Madrid, España.

- Sánchez Luna, G. (1996), “Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXIX, núm. 86, mayo agosto, Biblioteca Jurídica Virtual, México.
- SEDESOL et al. (2000), *Términos de referencia generales para la elaboración del programa estatal de ordenamiento territorial, versión interinstitucional*, (SEMARNAP-SEDESOL-CONAPO-INEGI), aprobada por el grupo interinstitucional de ordenamiento territorial el 24 de julio de 2000, México.
- SEDESOL et al. (2000a), *Guía metodológica para el análisis y la caracterización de los subsistemas natural, social y económico, versión interinstitucional* (SEMARNAP-SEDESOL-CONAPO-INEGI), aprobada por el Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial, México.
- Troitiño Vinuesa, M. A. (1996), “Análisis integrado del territorio y recursos locales”, en *VV. AA. Desarrollo local y medio ambiente*, Diputación de Cuenca, España.