
Retos y perspectivas para la implementación de los programas de ordenamiento territorial en Oaxaca



Challenges and perspectives for the implementation of territorial planning programs in Oaxaca

López Miguel, Misael Jesús

Misael Jesús López Miguel mjesus1542@gmail.com
Universidad de la Sierra Sur, México

Analéctica

Arkho Ediciones, Argentina
ISSN-e: 2591-5894
Periodicidad: Bimestral
vol. 7, núm. 46, 2021
revista@analectica.org

Recepción: 05 Enero 2021
Aprobación: 29 Abril 2021

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/251/2512115006/>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4764682>

Resumen: El contenido de este documento aborda el planteamiento donde se expone los principales retos y limitaciones de manera teórica para implementar el ordenamiento territorial. Luego, se describe un marco teórico-conceptual que se fundamenta en la explicación del ordenamiento territorial, los antecedentes, la diferencia entre el ordenamiento territorial y ecológico, además de las metodologías para la implementación. Posteriormente, se analiza el marco jurídico que sustenta la realización de los ordenamientos territoriales para la esfera federal, estatal y a nivel municipal. Finalmente, se proyecta en el apartado de resultados, el análisis de las complejidades de la implementación del ordenamiento territorial en la geografía oaxaqueña y los retos para los gobiernos locales.

Palabras clave: ordenamiento territorial, Oaxaca, implementación.

Abstract: The content of this document addresses the approach where the main challenges and limitations are exposed in a theoretical way to implement land use planning. Then, a theoretical-conceptual framework is described that is based on the explanation of the territorial ordering, the antecedents, the difference between the territorial and ecological ordering, as well as the methodologies for implementation. Subsequently, the legal framework that supports the realization of territorial regulations for the federal, state and municipal level is analyzed. Finally, in the results section, the analysis of the complexities of the implementation of land use planning in the Oaxacan geography and the challenges for local governments is projected.

Keywords: land use planning, Oaxaca, implementation.

Planteamiento del problema

La planeación urbana y ordenamiento territorial se ha venido consolidando desde los años 40's y fortalecido en los años 80's con el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal en toda la región de Latinoamérica (Massiris, 2012). Desde entonces se van reconfigurando y fortaleciendo gradualmente las políticas de ordenamiento territorial, sin embargo, existe aún algunas

problemáticas que han hecho para los gobiernos este proceso un reto. Entre las principales se destacan las siguientes:

Un reto importante que destaca Sánchez, Casado y Bocco (2013) es sobre la transformación de los territorios que se asocia al proceso de globalización económica que inicia en los 70's, sobre todo, en América Latina que ha adoptó cambio de política de protección al mercado interno al modelo de libre mercado. Esto reconfiguró nuevos problemas en el territorio como el desorden de localización de actividades económicas y modificación radical de uso de suelo.

Es quizá el proceso de descentralización que se llevó a cabo en América Latina aún siguen siendo uno de los desafíos y problemáticas en cuanto al establecimiento de las políticas de ordenamiento territorial. Massiris (2012) menciona que la descentralización política, administrativa y fiscal fueron puntos buenos para las entidades subnacionales, pero también han sido problemático en el sentido que han transferido ciertas atribuciones y competencias a estas entidades y que no tienen la capacidad suficiente para llevar a cabo dichas funciones. Se agrega el hecho que se les transfirieron funciones, pero no se les transfirió recurso para llevarlas a cabo, ni una política de fortalecimiento de capacidades técnicas para sobrepasar específicamente funciones de ordenamiento territorial.

Otro de los factores tendientes a ser problemático o que llega a ser un reto para la implementación de políticas de gobierno es una planificación cortoplacista, recalca Massiris (2012) que no la planificación no trasciende periodos de gobierno, puesto que a cada gobernante en su año de gestión sólo le interesa mirar el tema que corresponde a su gobierno, tanto en México como en la región latinoamericana.

El factor democrático también debilita la adecuada implementación de las políticas de ordenamiento territorial puesto que a nivel Latinoamérica, así como en México hay a veces una fuerte presencia de planes sectoriales que son tecnocráticos e impositivos (Massiris, 2012). Estos planes se formulan desde los escritorios donde no se conoce la realidad de un territorio ni las interacciones y necesidades que hay en ella. Se agrega el hecho que para la formulación e implementación de los planes de ordenamiento territorial también carece de un sentido democrático al no incluir mecanismos de participación ciudadana, de las organizaciones civiles y del sector privado.

Entre otras razones del pobre resultado que han tenido las políticas de ordenamiento territorial en la región latinoamericana destaca Massiris (2012) las siguientes:

- desarticulación entre las políticas territoriales y sectoriales y entre el desarrollo socioeconómico, ambiental y territorial;
-
- las políticas de desarrollo van, por un lado, las políticas ambientales van por otro y lo territorial va por otro, predominio de la visión sectorial sobre la territorial y de las decisiones nacionales sobre las regionales y locales.
- predominio de la visión sectorial sobre la territorial y de las decisiones nacionales sobre las regionales y locales.
- inconsistencia en la gestión territorial,
- dominio de la planificación tecnocrática e impositiva sobre la democrática,

- presiones de poder sobre la gestión territorial,
- corrupción en la gestión y
- ausencia de voluntad política y de recursos financieros para la ejecución y seguimiento de los planes.

Para los gobiernos, les recae una serie de retos en materia de planificación y el ordenamiento territorial. Uno de ellos se basa en la inclusión del fenómeno rural puesto que no solo debe mirar lo urbano, sino también lo rural, tener en cuenta las conexiones e interacciones que existe entre el campo y la ciudad. Otro desafío a futuro es la inclusión fuertemente de elementos de la prospectiva en los planes de ordenamiento territorial, como técnicas y métodos para observar un escenario futuro que pueda ser realizable y construible con el paso del tiempo. El desafío principal entonces ante esta situación, plantea Massiris (2012) se trata del “cómo mejorar las cosas hacia el futuro” (p.30). señalemos que el hacer ordenamiento territorial se considera en sí un reto mismo dado complejo sistema que se debe analizar, estudiar y ordenar para el futuro, entre ellos, la localización de las actividades económicas, el crecimiento de las ciudades en zonas de menor riesgo, las comunidades rurales y con población indígena, entre otros múltiples sistemas que intervienen en el territorio. Así como también debemos ordenar el territorio teniendo una fuerte presencia de aspectos económicos, que en muchos casos es el factor impulsor del desarrollo.

Para el caso particular en México, Sánchez, Casado y Bocco (2013) señalan que los problemas que se tienen que resolver era que las bases de datos numéricos georeferenciados y la cartografía eran insuficientes, así como la hechura de múltiples planes que translayan funciones o se duplican actividades para múltiples instituciones participantes. Se agrega en la lista de Sánchez et. al. la falta de incorporación de la participación ciudadana y social en el proceso de elaboración de los programas de ordenamiento territorial, así como procesos administrativos o burocráticos que llevan mucho tiempo para decretar los ordenamientos territoriales más que el tiempo el elaborarlos.

Ugalde (2010) menciona que en México también se encontraba latente el reto de incorporar una perspectiva prospectiva, es decir, el programa de ordenamiento territorial se enfoca a cumplir y compensar situaciones del pasado y no del futuro, como llevar servicios públicos y mejorar las condiciones de un lugar quizá deplorable donde los asentamientos humanos ya existen y han crecido des regularmente. La coordinación institucional es también en México una de las dificultades en materia de ordenamiento territorial, Ugalde menciona en ese sentido que cada institución, nivel de gobierno sector ven las cosas solo desde su punto de vista.

El gobierno del estado de Oaxaca hace mención también de que, con la insuficiencia en la aplicación de instrumentos de ordenamiento territorial, existe una expansión de los asentamientos humanos en las zonas inadecuadas. Señala que esta inconsistencia se debe a la carencia de un marco jurídico que promueva la planeación integral de crecimiento de los asentamientos humanos, así como falta de fuentes de financiamiento que apoye a nivel local para elaborar dichos planes y programas de ordenamiento territorial.

En este sentido, se mencionó un listado de manera general de los aspectos y factores en los que en materia de planeación y ordenamiento hace falta por hacer.

Ahora toca describir en el siguiente apartado el marco teórico y conceptual del ordenamiento territorial para contextualizar.

Neologismo y enfoques del ordenamiento territorial en América Latina

La planeación urbana y el ordenamiento territorial son concepciones que parecieran distintas dado que uno puede enfocarse a aspectos de previsión de acciones temporales sobre un área urbana o asentamiento humano y otro sobre regular a largo plazo dichos asentamientos. Sin embargo, para la construcción de aspectos conceptuales de planes de ordenamiento territorial, convergen varios términos como territorio, planificación y ordenamiento territorial como uno sólo.

El primero (territorio) se puede entender de diversas perspectivas, una de ellas es espacio de interacción que está plenamente delimitado, es decir, es el entorno físico donde se concentra actividades humanas y donde contiene recursos naturales (Méndez y Pascale, 2014). Otra definición sobre territorio se puede encontrar en Haesbaert citado en Sales (2019) haciendo mención que “territorio está ligada a la de territorialización, entendida como el fruto de la interacción entre las relaciones sociales y el control del o por el espacio, el cual implica relaciones de poder” (p. 129). Toma importancia también la definición de Santos (1996) en donde específicamente alude a que territorio es el “conjunto de formas representativas en las que se conjugan las relaciones sociales, del pasado y del presente, que se manifiestan a través de procesos y funciones (p. 129).

Respecto a planeación, Hernández (2012) menciona que planeación se ha confundido con planificación y a veces hasta con el término plan, sin embargo, brinda un aclaramiento sobre ello haciendo mención que “plan” es aquel documento donde se explica que se está llevando a cabo recursos para cumplir con propósito preestablecidos; planeación se enfoca al proceso que se requiere para elaborar el plan, mientras que planificación implica el ejercicio en sí de la planeación y que con ello es entendida como la manera de anticiparse a la acción, es decir, involucra un acercamiento a establecer acciones y situaciones deseadas en un futuro.

Sobre el concepto de ordenamiento territorial, se referirá a uno de los máximos exponentes sobre este tema en la región latinoamericana. Massiris (2012). Menciona que existen cinco estrategias territoriales: desarrollo regional, planificación de uso de suelo urbano, descentralización, desarrollo territorial y ordenamiento territorial. Sobre este último, menciona que es el “proceso técnico, político administrativo, para configurar en el largo plazo una organización del uso, la ocupación y transformación del territorio acorde con las potencialidades y limitaciones biofísicas, socioeconómicas, políticas e institucionales existentes” (p.19).

Por otra parte, Sánchez, et. al. (2013) mencionan que el ordenamiento territorial es una herramienta valiosa que sirve para dos cosas: para planear y gestionar el territorio; esta planeación y gestión señalan que solamente son un medio para lograr un desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida de la sociedad.

Los ordenamientos también dan importancia para ordenar y reconfigurar elementos del territorio a modo que pueda tener mayor fluidez, movilidad, amplitud, eficiencia y menor riesgo, así como reducir los problemas que ya existen. El ordenar el territorio involucra varios aspectos como el social, económico, cultural, y sobre todo ambiental y territorial (Massiris, 2012).

Un elemento también importante que se debe tener en cuenta para los ordenamientos es “territorializar el desarrollo”, esto implica crear un desarrollo conforme al punto de vista de cada espacio en relación con su entorno. De esta manera y teniendo en cuenta que lo que se busca es el bienestar de las personas, esta ordenación del territorio se consolida en planes. Dichos planes aluden a un modelo o una visión a largo plazo del territorio ordenado (Massiris, 2012).

De manera general, se menciona que Massiris (2012) ha identificado tres enfoques de la política de ordenamiento territorial en América Latina (ver tabla 1).

Tabla 1. Enfoques de la política de ordenamiento territorial en América Latina.

Enfoques	Países
Enfoque de planificación física con énfasis urbanístico o municipal	Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba Panamá y Puerto Rico
Enfoque de planificación física con énfasis ambiental	Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay
Enfoque de planificación socioeconómica, con énfasis urbano o regional	México y Chile

Fuente: Massiris (2012).

Es preciso además de identificar el enfoque de la ordenación del territorio en América Latina, para el caso de México, estudiar los antecedentes que han llevado al ordenamiento territorial a consolidarse.

Tabla 2. Antecedentes de la ordenación del territorio en México

Año	Acontecimiento
1930	Se decreta la Ley General sobre Planeación de la República
1934-1952	Primeros planes sexenales
1947-1960	Inicia la aplicación de estrategias de desarrollo regional por medio de cuencas hidrológicas
1973	Se promulga la Ley General de Población que da importancia al desarrollo regional
1976	Se crea la Ley General de Asentamientos Humanos para establecer, entre otras cosas, el Sistema Nacional de Planeación urbana y aparece el concepto de ordenamiento territorial
1978	Se crea el primer plan nacional de desarrollo urbana para distribución equilibrada de asentamientos humanos y los procesos económicos
1982	La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se convierte en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, tenía la coordinación de la política en materia de ordenamiento territorial
1983	Se promulga la Ley de Planeación que eroga la Ley General sobre Planeación de la República de 1930, esta nueva ley establece disposiciones normativas para programas de desarrollo nacional
1988t	Entra en vigor la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), para legislar en materia de política ambiental
1993	Se decreta el primer ordenamiento ecológico en el país, en Colima
1944	Se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
1996	Se modifica la LGEEPA para incorpora las modalidades de la planeación ecológica
1997	Primer programa nacional de protección al ambiente
1999-2000	Se crean el Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial (GIOT) que se formó por iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 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)
2001-2004	Se esbozan las primeras bases para crear lineamientos de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT)
2003	Se crea el reglamento de la LGEEPA para fortalecer acciones del gobierno federal sobre los ordenamientos territoriales
2005	Se esbozan los primeros lineamientos metodológicos para la elaboración de los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT)
2006	Se crean las segundas bases para lineamientos de los PEOT A partir de este año, la SEMARNAT da seguimiento desde la elaboración hasta la evaluación de los ordenamientos ecológicos
2010	La SEDESOL crea la guía metodológica para elaborar los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial

Fuente: Sánchez y Palacio (2004), Sánchez, et. al. (2013) y SEDESOL (2010).

Considerando la tabla 2, se identifica tres principales momentos en los antecedentes que fortalecieron aspectos del ordenamiento territorial: 1) el

establecimiento de las leyes de planeación de 1930 y 1983 para ser base de la planeación de manera general y preocuparse por generar inquietud en el ordenamiento y desarrollo del territorio, 2) la creación de la LGEEPA de 1976 y la LGAH de 1988 como legislación que dan origen a los ordenamientos territoriales y ecológicos como distintas maneras de planeación, y 3) que a partir de 1999-2000 con la creación del GIOT se empezó a establecer a partir de entonces las metodologías de ordenamiento territorial de manera general, las metodologías para los ordenamientos de los estados, las regiones y municipios.

Ordenamiento Territorial y Ordenamiento Ecológico

n

En México, actualmente existen dos principales instrumentos de ordenación del territorio, sin embargo, suelen tener ciertas diferencias en cuanto a su finalidad pero que en la práctica se presenta cierta yuxtaposición e incompatibilidad en sus contenidos: el Ordenamiento Ecológico (OE) coordinado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el Ordenamiento Territorial (OT) dirigido y bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), aunque este último, estaba coordinado por la anterior Secretaría de Desarrollo Social.

En este sentido, los ordenamientos ecológicos, de acuerdo a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental (LGEEPA) en su artículo tercero fracción XXIV menciona que se refiera al “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” (H. Congreso de la Unión, 2021).

Existen en este sentido modalidades de los ordenamientos ecológicos que son los siguientes (SEMARNAT, 2021):

- Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio: su fin es vincular acciones del gobierno federal en México con sus entidades sub nacionales para incidir en la ordenación el territorio considerando el medio ambiente como principal factor donde incide el patrón de ocupación de territorio. Formulados, aplicados y evaluados por la SEMARNAT.
- Programa de Ordenamiento Ecológico Marino: establece criterios y lineamientos concernientes al cuidado y protección de las zonas marinas. La formulación, aplicación y evaluación está determinada por la SEMARNAT.
- Programa de Ordenamiento Ecológico Regional: promueve la sustentabilidad de las actividades de una o más entidades federativas y pretende minimizar los efectos al medio ambiente. Su formulación, expedición y ejecución está a cargo de las entidades federativas.
- Programa de Ordenamiento Ecológico Local: tiene un análisis más preciso en el territorio, atiende los recursos naturales y establece criterios

de regulación ecológica para los centros de población. La formulación y expedición está a cargo de los municipios.

Para la elaboración de los programas de ordenamiento ecológico, la SEMARNAT (2021) menciona que este se basa en cuatro etapas:

Etapas 1

Caracterización (se describe los componentes natural, social y económico del área a ordenar, mediante talleres de participación pública).

- Área de estudio
- Políticas y programas sectoriales
- Atributos

Etapas 2

Diagnóstico (se perfila la situación de los componentes para determinar si es apto o no para llevar a cabo alguna actividad, se realiza mediante talleres de participación pública).

- Aptitud territorial
- Conflictos sectoriales
- Áreas de preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable

Etapas 3

Pronóstico y prospectiva (se analiza la evolución de conflictos ambientales para determinar su comportamiento y con ello construir escenarios de futuros deseables para el territorio).

- Escenarios: tendencial, contextual y estratégico

Etapas 4

Propuesta (se realizan diversas propuestas de ocupación del territorio para maximizar beneficios y minimizar conflictos ambientales).

- Modelo de ordenamiento ecológico
- Estrategia ecológica

Respecto al ordenamiento territorial, este es también considerado instrumento de planeación y ordenación del territorio, sin embargo, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca en su artículo cuarto fracción XL menciona que el ordenamiento territorial se refiera a una: “política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del

territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental; a través del sistema de planeación para cumplir los propósitos de desarrollo territorial en el Estado” (H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2020^a).

En este sentido, también existen modalidades en materia de ordenamiento territorial, que la ley en cuestión lo considera como instrumentos para la planeación del ordenamiento territorial y son las siguientes:

- El Programa Estatal de Ordenamiento Territorial,
- Los Programas Regionales de Ordenamiento Territorial, y
- Los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial.

Al respecto, debe existir una relación y alineación entre los programas enlistados: los programas municipales de ordenamiento territorial deben estar congruentes con los programas a nivel regional, estatal y a además con los programas de ordenación del territorio a nivel federal. Entonces dada las características y las modalidades mencionadas, se puede hacer mención que los e ordenamiento territorial se enfoca más a la planificación y ordenación de territorio, específicamente se evoca a los centros urbanos y su contexto como los procesos naturales, sociales, económicos, de vinculación, entre otros.

Metodologías para el Ordenamiento Territorial

Con la finalidad de conocer más a fondo sobre los ordenamientos territoriales, se describen las metodologías existentes para la elaboración de un programa o plan de ordenamiento territorial a nivel de manera general, para las entidades federativas y de los municipios (ver tabla 3).

Tabla 3. Metodologías para los programas y planes de ordenamiento territorial conforme a alcance territorial.

De la FAO	Palacio y Sánchez	Metodología de la SEDESOL para planes estatales	Metodología de la SEDESOL para planes municipales
Etapa 1: preparatoria	1. Científico-Técnico: análisis territorial	Fase I: Caracterización de los subsistemas	Fase 1: Sistemas de Coordinación
Etapa 2: diagnóstico integral del territorio y del entorno	2. Técnico-Política: planificación territorial	natural, económico y social	Fase 2: Análisis del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial
Etapa 2: pronóstico territorial	Fase III: prospectiva o diseño de escenarios	Fase II: Diagnóstico del sistema territorial estatal	Fase 3: Formulación
Etapa 3: formulación	Fase IV: formulación del programa de ordenamiento territorial	Fase III: Integración del diagnóstico y diseño de Escenarios de uso y aprovechamiento del territorio	Fase 4: Ejecución
Etapa 4: implementación	Técnico-Administrativa: Gestión Territorial	Fase IV: Propuesta de modelo de uso y aprovechamiento del territorio estatal	Fase 5: Seguimiento y Evaluación de resultados
Fase 6: monitoreo, evaluación y actualización del POT	V: implementación del programa de OT y Seguimiento y evaluación periódica		

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2021); Sánchez, et. al. (2013); SEDESOL (2010) y SEDESOL (2004).

Marco legal

El marco legal del ordenamiento territorial está compuesto por diversas disposiciones a nivel federal y estatal.

A nivel federal, en primera instancia se cita a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece en su artículo 25 que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza. De igual manera, el artículo 26, apartado A, dispone la facultad del Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Otros artículos que valen la pena mencionar es el artículo primero que refiere a los derechos individuales, el artículo cuarto al derecho a la vivienda, el artículo 27 sobre la tenencia de la tierra, el artículo 115 sobre la competencia del municipio en materia de ordenación del territorio, así como el 123 sobre el empleo.

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) también es en sí un referente del marco

teórico para el ordenamiento del territorio, sin embargo, específicamente es el título cuarto que regula sobre la formulación, implementación y evaluación de los programas de ordenamiento territorial, este comprende los artículos 22 al 28 (H. Congreso de la Unión, 2020). Así mismo, la Ley de Planeación está estrechamente ligado a la ley anterior, dado que todos los programas y planes forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es por ello que la Ley de Planeación regula este sistema (H. Congreso de la Unión, 2018).

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) no dista de ser un marco jurídico del ordenamiento territorial, en este sentido, todo el contenido refiere a los factores que debe tomar en cuenta el gobierno federal, estatal y el gobierno local para cuidar el ambiente para conseguir el equilibrio ecológico. El ordenamiento territorial en esta ley está referido a la fuerte inclusión de la protección al ambiente en los programas ecológicos de ordenación del territorio. Es decir, mientras que la LGAHOTDU norma sobre el ordenamiento territorial, la LGEEPA establece disposiciones para los ordenamientos ecológicos.

Actualmente, son dos instrumentos por el cual se consideran marco jurídico del ordenamiento territorial, es el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y el proyecto del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2019, el cual es un programa especial que deriva del plan nacional para establecer los lineamientos en materia de ordenación del territorio, este programa lo dicta la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

A nivel local, es decir, para el estado de Oaxaca las leyes en materia de ordenamiento territorial son similares al marco jurídico a nivel federal. En este sentido, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca en su artículo 20 párrafo segundo y tercero puntualiza que la rectoría del desarrollo será a cargo del Estado para promover el crecimiento económico, social y cultural de la entidad. El artículo 113, por su parte, hace alusión a que el municipio tiene la facultad de crear las condiciones de desarrollo de su territorio apoyado de instrumentos como el ordenamiento territorial.

Aunado a lo anterior, se encuentra la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca, el cual dicta las bases para el ordenamiento territorial en la entidad y su aplicación le corresponde a la legislatura del estado, al ejecutivo estatal y los municipios. La aplicación de esta ley corresponde a la legislatura de la entidad, al poder ejecutivo de manera directa y a través de las dependencias y a los municipios, estas instituciones tienen la facultad de elaborar, ejecutar y evaluar los programas de ordenamiento territorial que se requiera para el desarrollo del territorio e incluir temas de desarrollo urbano en ellos. Específicamente es el título primero y segundo (artículos 1 al 52) que norma lo referente al ordenamiento territorial.

Por su lado, la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente para el Estado de Oaxaca norma lo relacionado con el ordenamiento ecológico para regular 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. Específicamente se regula en los artículos 6, fracción XXV y 7, fracción XV, así como en la sección II del capítulo IV del título primero de dicha ley 12 que refiere a los criterios para incorporar el factor ecológico en el programa de ordenamiento territorial (H. Congreso

del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2020b). Es así, de la misma manera que el nivel federal, la Ley de Planeación para el menciona que todos los instrumentos de planeación forman parte del Sistema Estatal de Planeación, siendo el ordenamiento un instrumento de planeación a nivel territorial.

Es importante señalar que, el gobierno del Estado de Oaxaca tiene un órgano encargado del ordenamiento territorial en el estado, en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca en su artículo 27 fracción IV se menciona dicho órgano, se trata de la Secretaría de Infraestructuras y Ordenamiento Territorial Sustentable. Además, el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 para el Estado de Oaxaca también refiere al ordenamiento territorial, en su eje de Oaxaca sustentable donde su objetivo trata de consolidar el Sistema de Planeación Estatal del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en Oaxaca. A nivel más local, es decir, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca establece en su artículo 43. Fracción XXX (H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2020c) que es atribución del ayuntamiento participar y administrar sus reservas territoriales y ecológicas y de los planes y programas de ordenamiento.

Con el recuento de la legislación y normativas jurídicas en materia de ordenamiento territorial, se puede dar cuenta que existe una estructura definida para que la federación, la entidad federativa y los municipios puedan desarrollar actividades para ordenar sus territorios con el fin de tener en armonía los elementos que en ella intervienen.

Contexto del área de estudio

El presente estudio se refiere al estado de Oaxaca, es una de las 32 entidades federativas de México ubicada al sureste de la República (Figura 1). La entidad se compone solo para fines de contextualizar territorios similares de ocho regiones geográficas: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan, Sierra Sur, Sierra Norte y Valles Centrales (Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, INAFED, 2010). Además, Oaxaca es una entidad multiétnico, pluricultural y multilingüe que se sustenta en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran, así lo determina la constitución política del Estado Libre y soberano de Oaxaca, donde reconoce a 15 pueblo indígenas y las comunidades afromexicanas.

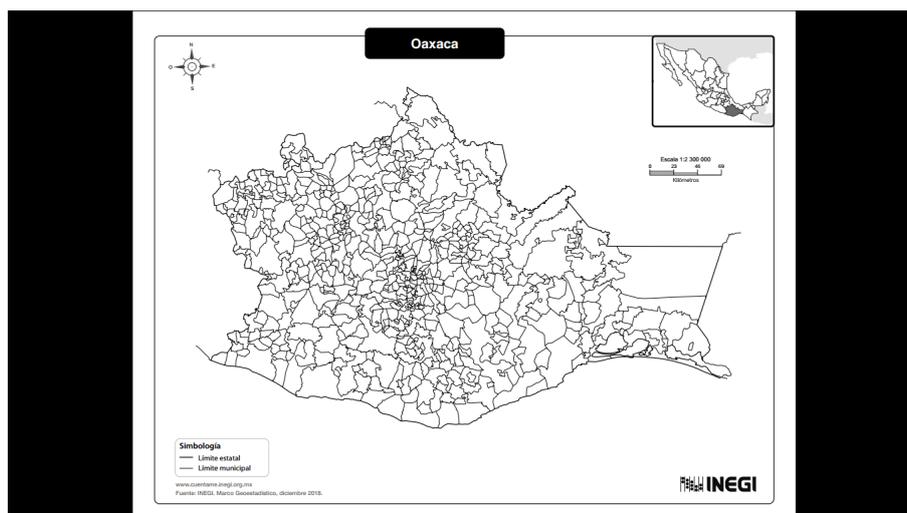


Figura 1. Macro localización estado de Oaxaca

Fuente: Tomado de INEGI (2018).

La entidad se compone de 570 municipios, de los cuales 417 (73%) se rigen bajo Sistemas Normativos Indígenas (SNI). Este régimen es una forma de organización en las comunidades indígenas fundadas en la costumbre y prácticas tradicionales y además ancestrales. Mientras que, el resto de municipios (153, 27%), siguen un esquema de organización bajo partidos políticos (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 2018).

En el estado existen un total de 4'132,148 habitantes de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de los cuales, 47.8% de la población son hombres, mientras que 52.2% son mujeres, a razón de que, por cada 100 mujeres, existen 92 hombres. Entre las dos regiones más pobladas en el estado, se encuentra la región de Valles Centrales con 1'198,319 habitantes que representa el 29% de la población oaxaqueña, mientras que la región del Istmo cuenta con 642,979 habitantes representando al 16% de la población (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021).

Identificar las zonas donde se concentra mayor población es importante para el análisis del ordenamiento territorial en Oaxaca, dado a que de esto también depende de la complejidad a que se lleve a cabo o no los programas de ordenamiento territorial, claro que no es el único factor a considerar; sin embargo, es uno de los elementos presentes en el territorio que es más complejo organizar. En este sentido, se identifica también a los principales municipios con mayor población que supera a los 100 mil habitantes, estos son: Oaxaca de Juárez (270,955), San Juan Bautista Tuxtepec (159,452), Juchitán de Zaragoza (113,570) y Santa Cruz Xoxocotlán (100,402). Mientras que los municipios con menor población son: Santa Magdalena Jicotlán (81), Santo Domingo Tlatayápam (113) y Santiago Tepetlapa (130); en el otro extremo, se puede identificar que 44 municipios no sobrepasan los 500 habitantes (INEGI, 2021).

Ante esta dinámica poblacional, la brecha poblacional entre municipios es evidente. Esta información indica que existe dos dimensiones territoriales en el estado, por un lado, un estado agrario, integrado por localidades rurales pero que posee más de la mitad del territorio y concentra una gran riqueza natural, dentro de este territorio también se encuentran las comunidades indígenas y con características de usos y costumbres; por el otro, un estado con alta concentración

de población en zonas urbanas, mayor acceso a servicios, infraestructura y comunicaciones.

Actualmente el estado cuenta con dos zonas metropolitanas oficialmente declaradas y delimitadas: la Zona Metropolitana de la Ciudad de Oaxaca y la Zona Metropolitana de Tehuantepec. La primera está integrada por el municipio capital, Oaxaca de Juárez y 22 municipios más que se concentran en la región de los Valles Centrales, mientras que la segunda está formada por tres municipios: Santo Domingo Tehuantepec, Salina Cruz y San Blas Atempa, localizados en el sur del estado en la región del Istmo (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2021).

En cuanto a la orografía, el estado alberga también una de las montañas más altas de México, se trata de la Montaña con nombre “Nube Flan” con una altitud de 3,720 msnm y la montaña “Quiexobee” con 3,600 msnm (INEGI, 2005). Su clima es diverso, entre los que están: clima cálido subhúmedo que cubre 47% del territorio estatal en las zonas de la Costa e Istmo, clima seco, semi seco y templado subhúmedo en las regiones de la Sierra Sur, Valles Centrales y la Mixteca con 16% del territorio, así como clima cálido húmedo y templado húmedo en las regiones la Sierra Norte, Papaloapan, Cañada, parte de la Sierra Sur y parte de la región de la Mixteca que cubre el 38 % del territorio.

Un elemento adicional es la situación de pobreza, estadística que es importante resaltar. Es el caso de los municipios del estado de Oaxaca, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019) evidencia que existe pobreza hasta el 2018 de 66.4% de la población, es decir, cerca de 2'714,700 personas aproximadamente en esa situación. La situación de personas con carencia también representa un problema grave dado que 920,900 personas que son alrededor de 22.5% de la población oaxaqueña son vulnerables por alguna carencia social. Sin embargo, desde el 2008 hasta el 2018, esta vulnerabilidad por alguna carencia representado por el: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación, ha disminuido del 26.8% al 22.5%.

Resultados

Ante la situación planteada en la problemática, en el apartado de marco teórico-conceptual, así como en el área de estudio, se determina un análisis de la situación sobre los retos que enfrentan los municipios frente a la realización de los programas de ordenamiento territorial.

Uno de los retos es la geografía de la entidad oaxaqueña, dado a que presenta variaciones de pendiente que hace difícil el acceso a las comunidades rurales para llevar la gestión del algún programa de ordenamiento territorial, ya sea local, regional o estatal. A decir de la situación del estado de Oaxaca, como se observó, existen 417 municipios rurales que en muchos habitan poblaciones menores a 500 habitantes.

Además, los municipios tienen nulas capacidades institucionales para llevar adecuadamente a cabo algún programa o plan de ordenamiento. Lo mencionado por Massiris (2012); Ugalde; Sánchez, Casado y Bocco, además de López (2018) identifican que estas capacidades en municipios sobre todo rurales entorpecen identifican que existe debilidad en la organización interna del

municipio, claro entre ellos, el de ordenar su territorio, por la falta de recursos económicos, materiales, humanos, falta de interés y voluntad política, de relaciones intergubernamentales, entre otras.

Se agrega en este listado que, los procesos para la integración de los programas de ordenamiento territorial son confusos. Aun cuando las metodologías y las guías para elaborar un ordenamiento territorial están disponibles; para los gobiernos municipales se les complica desarrollar todo el proceso. A no ser que estos programas sean realizados por consultores externos, puede concluirse el proceso. Sin embargo, una desventaja en la contratación de consultores externos es que se realizan trabajos desde el escritorio.

Los atlas de riesgo puede ser una opción pronta al ordenamiento territorial, dado que permite identificar zonas riesgo para las poblaciones. Es este sentido, existen convocatorias por parte del gobierno federal para participar en conseguir recursos y personal capacitado para que sea guía en la realización de este atlas de riesgo.

Como se observó anteriormente, en la entidad oaxaqueña no existe un plan de ordenamiento territorial que determine la situación de territorio y de los asentamientos humanos es espacios urbanos, solamente se cuenta con un plan estatal de ordenamiento ecológico y dos planes de ordenamiento ecológico a nivel municipal, aunque a tener estos planes ya es un avance para la entidad.

Además, los municipios al no visualizar o percibir un beneficio a corto plazo derivado de los procesos de ordenamiento territorial, dejan a un lado los ordenamientos territoriales, pues le restan importancia a comparación de los planes de desarrollo que, al tener el documento del Plan Municipal de Desarrollo, es parte de los trámites gubernamentales para recibir algún proyecto o recurso extraordinario.

Conclusiones

Existe múltiples retos que deben superar los municipios para poder implementar los programas de ordenamiento territorial en Oaxaca, sin embargo, se pueden redoblar esfuerzo para realizar estos programas de ordenación del territorio, dado que su importancia radica en que a largo plazo se pueda tener un control más amena del territorio y sus procesos.

Considerando los antecedentes de la planeación del territorio y a comparación de los mecanismos y metodologías existentes hoy en día, se puede asegurar que existe una estructura sólida del ordenamiento territorial, determinado por la teoría, las guías o lineamientos y el marco jurídico. Sin embargo, es cuestión ya de los representantes políticos y de las administraciones estatales, regionales y locales hacer el esfuerzo para realizar estos planes o programas de ordenamiento territorial con apoyo de instituciones educativas, sociedad civil, sector empresarial. En estos procesos es necesaria una alta inclusión de las comunidades rurales, y pueblos indígenas y sus cosmovisiones.

Referencias

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). Medición de la pobreza. recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>
- Gobierno del Estado de Oaxaca. (2021). Zona metropolitana. Recuperado de <https://www.oaxaca.gob.mx/zona-metropolitana/>
- H. Congreso de la Unión. (2018). Ley de Planeación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- H. Congreso de la Unión. (2020). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_011220.pdf
- H. Congreso de la Unión. (2021). Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf
- H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (2020a). Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca. Recuperado de [http://docs64.congresoosaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley+de+Ordenamiento+Territorial+y+Desarrollo+Urbano+para+el+Estado+de+Oaxaca+\(Ref+dto+1778+aprob+LXIV+Legis+25+nov+2020+PO+51+9a+secc+19+dic+202\).pdf](http://docs64.congresoosaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley+de+Ordenamiento+Territorial+y+Desarrollo+Urbano+para+el+Estado+de+Oaxaca+(Ref+dto+1778+aprob+LXIV+Legis+25+nov+2020+PO+51+9a+secc+19+dic+202).pdf)
- H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (2020b). Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente para el Estado de Oaxaca. Recuperado de [http://docs64.congresoosaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley+del+Equilibrio+Ecologico+y+Proteccion+al+Ambiente+\(ref+dto+1601+aprob+LXIV+Legis+29+jul+2020+PO+44+9a+secc+31+oct+2020\).pdf](http://docs64.congresoosaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley+del+Equilibrio+Ecologico+y+Proteccion+al+Ambiente+(ref+dto+1601+aprob+LXIV+Legis+29+jul+2020+PO+44+9a+secc+31+oct+2020).pdf)
- H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (2020c). Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Recuperado de [http://docs64.congresoosaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley+Organica+Municipal+\(Ref+dto+1744+aprob+LXIV+Legis+18+nov+2020+PO+51+9a+Secc+19+dic+2020\).pdf](http://docs64.congresoosaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley+Organica+Municipal+(Ref+dto+1744+aprob+LXIV+Legis+18+nov+2020+PO+51+9a+Secc+19+dic+2020).pdf)
- Hernández, R. (2012). Naturaleza de la planeación económica. Rencuentro de la planeación económica en México y el Mundo. Recuperado de: http://www.eumed.net/librosgratis/2012a/1173/planeacion_latinoamericana_paises_subdesarr_ollados.html
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. (2018). Catálogo de municipios sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas 2018. Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2018/cat%C3%A1logo%20sistemas/Presentacion.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). Censo de población y vivienda 2020. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>
- Instituto Nacional de Estadística y Geográfica. (2005). Oaxaca. Relieve. Recuperado de http://cuentame.inegi.org.mx/mapas/pdf/entidades/relieve/oaxrel_col_n.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geográfica. (2018). Mapa de Oaxaca. División Municipal. Recuperado de http://cuentame.inegi.org.mx/mapas/pdf/entidades/div_municipal/oaxaca.pdf

- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2010). Estado de Oaxaca. Recuperado de <http://inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/index.html>
- López, M. M. (2018). Capacidades institucionales del ayuntamiento de Sitio de Xitlapehua, Oaxaca, para la prestación del servicio público del agua, año 2017. (tesis de licenciatura). Universidad de la Sierra Sur, Oaxaca, México.
- Massiris, C. Á. (2012). Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: Realidad y desafíos. En U. N. Colombia, Procesos de ordenamiento territorial en América Latina y Colombia. Bogotá, Colombia.
- Méndez, C. H., & Pascale, M. C. (2014). Ordenamiento territorial en el municipio: una guía metodológica. Santiago. Chile: FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (FAO, 2021). Instrumentos de planteamiento territorial. Plan de ordenamiento territorial. Recuperado de <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/ordenamiento-territorial/instrumentos-planteamiento-territorial/es/>
- Sales, R. G. (2019). Propuesta metodológica para definir unidades locales de gestión para el ordenamiento territorial. *Revista INVI*, 35(98), 126-154. doi:10.4067/S0718-83582020000100126
- Sánchez, S. M. y Palacio, P. J. (2004). 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. *Investigaciones geográficas*, 53, 75-97
- Sánchez, S. M., Casado, I. J., & Bocco, V. G. (2013). La política de Ordenamiento Territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro. En Instituto de Geografía, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, México.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2004). Ordenación del territorio. Recuperado de http://ccds.semarnat.gob.mx/regiones/r-sse/2002-2004/sesion_19_2004/documentos_presentados_pdf/ccds-ss-19-so-ord-terr-sedesol.pdf
- Secretaría de Desarrollo Social. (2010). Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial. México: SEDESOL
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2021). Ordenamiento ecológico del territorio. Recuperado de <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/ordenamiento-ecologico-del-territorio>
- Ugalde, V. (2010). La coordinación institucional del ordenamiento territorial en México. *Revista de Geografía Norte Grande*, (47), 105-120