



## Conversatorio “Territorio al Aire”



<b>Nombre de la sesión:</b>	Armonización e integración de los instrumentos de planeación del territorio en sus dimensiones ecológica, territorial y urbana.		Sesión No. 16	
<b>Fecha de registro:</b>	24 Día	Marzo Mes	2023 Año	
<b>Horario:</b>	11:00 h	-	12:30 h	
	Inicio		Término	

### NOMBRE DE LAS PARTICIPANTES

	Nombre	Institución	Asistencia
			Virtual/ Presencial
1.	Sandra Esther Barillas Arriaga	Directora de Ordenamiento Ecológico en la SEMARNAT	Presencial
2.	Silvia María del Carmen Salas Cariño	Titular de la Oficina de Representación de la SEDATU en Baja California Sur	Virtual
3.	Saraí Morales Reygadas	Consultora	Presencial

### RESUMEN GENERAL

El territorio constituye la base material de los sistemas socio ecológicos; es decir, es el espacio que da lugar al amplio espectro de interacciones entre el sistema natural y el sistema social y de sus múltiples componentes, lo que hace evidente el grado de complejidad que representa analizarlo, comprenderlo, ordenarlo y regularlo.

En México, se ha hecho frente a esta profunda complejidad desde el marco jurídico-institucional, con la evolución del sistema de planeación y de sus orientaciones predominantes, a través de la formulación, aprobación y ejecución de diversos instrumentos dirigidos a la planeación y a la atención de los fenómenos y problemáticas que ocurren en el territorio en sus distintas escalas y modalidades; por lo que existen instrumentos regionales, estatales, municipales, metropolitanos, de centros de población, y comunitarios, de desarrollo urbano, de ordenamiento ecológico, de ordenamiento territorial, de desarrollo turístico y económico, etcétera; cuyo fin en general, es lograr el bienestar social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico.





De este modo, se reconoce que el ordenamiento territorial en México ha mantenido dos visiones fundamentales, por un lado, la ecológica y, por otro, la de los asentamientos humanos urbanos y rurales (en menor medida), lo que constituye una evidente dicotomía tanto en la forma de mirar como de planear el territorio; que si bien se hace de manera paralela, resulta en una visión sectorizada y fragmentada, lo que se traslada a los instrumentos de planeación.

En esta reflexión, resalta la gran oportunidad que representa el planteamiento del ordenamiento territorial como una política pública con un enfoque sistémico e integral del territorio a través de la integración, y en su caso, armonización de los instrumentos, con la finalidad, más allá de simplificar el proceso de planeación, de construir instrumentos robustos, vinculantes, coherentes y compatibles, que permitan, a través de la concertación, la transversalidad y la intersectorialidad, así como fortalecer el ejercicio de la planeación del territorio en México.

### DESARROLLO DE LA AGENDA (ACTIVIDADES)

1	Bienvenida al Conversatorio.
2	Presentación de invitados.
3	Ronda de participaciones de invitados especiales a partir de preguntas detonadoras.
4	Ronda de conclusiones.
5	Cierre de la Sesión.

### APORTES DE LAS Y LOS PARTICIPANTES

Nombre	Comentario
Martha Laura Peña Ordóñez	Las sesiones de Territorio al Aire se han convertido no sólo en un espacio de intercambio de conocimientos y experiencias, sino también de nuevos proyectos e ideas que enriquecen las actividades de la Secretaría.  El tema de la armonización e integración de las diferentes dimensiones de la planeación, se plantea en el marco de la <i>"Estrategia de Planeación Urbana y Territorial"</i> , en convenio con la Secretaría de Gobernación y con 132 autoridades estatales y municipales, para la elaboración y actualización de 123 instrumentos de planeación durante los próximos 8 meses, por lo que es importante considerar la perspectiva de las escalas de planeación local o municipal, estatal, metropolitana y regional, así como de la dimensión ecológica del territorio, para una planeación ordenada y sustentable a través del tiempo.
Víctor Hugo Hofmann Aguirre	El tema de hoy es relativo a la armonización e integración de las diferentes dimensiones que inciden en el ordenamiento del territorio.  Este tema surgió durante el proceso de transición de la





	<p>Sedatu, y se manifiesta como política pública a través de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y de los programas sectoriales del Ramo 15 y del Ramo 16. A partir de estos cuatro instrumentos, se prevé la posibilidad de armonización y posteriormente, de la integración entre Semarnat y Sedatu, cuyos avances se han construido en los últimos cuatro años.</p> <p>Como una primera reflexión, y considerando sus áreas de experiencia, ¿Por qué considerarían necesario que los instrumentos de planeación territorial transiten hacia la integración o armonización?</p>
<p>Saraí Morales Reygadas</p>	<p>Básicamente es una necesidad, no sólo la armonización, sino la integración de los instrumentos de planeación.</p> <p>La planeación y la gestión tradicional del territorio ha dado señas de que no estar funcionando de la manera esperada. Debemos pensar que el territorio es un sistema que no se puede dividir o sectorizar en la parte ambiental, urbana y económica, y la herramienta adecuada es el ordenamiento territorial, que involucre todas las dimensiones y las analice desde la perspectiva de las funciones y de las relaciones que existen entre todos sus elementos. La planeación sin una perspectiva integral y holística se ve reflejada en muchas de las problemáticas actuales, como la escasez de agua, el uso no sustentable de los recursos, los riesgos, lo desequilibrios territoriales.</p> <p>Estamos en el momento oportuno de redirigir la visión y continuar con los trabajos de coordinación entre Sedatu y Semarnat, para generar instrumentos con un horizonte de largo plazo, que incorporen la participación social, y que trasciendan los tiempos administrativos.</p>
<p>Sandra Esther Barillas Arriaga</p>	<p>Existe una necesidad de tener instrumentos funcionales, que permitan resolver la problemática socioambiental actual y futura; sin embargo, falta mucho por hacer. Un caso exitoso es el del municipio de Cuetzalan del Progreso en el Estado de Puebla, en donde se elaboró un instrumento integral y holístico que realiza el análisis y la planeación del territorio desde la perspectiva de la sociedad, sin separar los sistemas y elementos naturales y urbanos, y principalmente, sin abonar al conflicto y a la contradicción.</p> <p>La Semarnat comparte con la Sedatu la voluntad de entender una planeación funcional que conduzca a la armonización, en primera instancia, debido a que la base legal actual aún no posibilita la integración de instrumentos, en los que por ahora se busca que no se contradigan. Como fue el caso de Quintana Roo, en donde se aprobó una ley que daba cabida a un</p>





	<p>instrumento integral; sin embargo, se observó que se estaban entregando los recursos naturales al desarrollo urbano y turístico, atentando contra las Áreas Naturales Protegidas del estado y al propio funcionamiento de las comunidades en su diversidad cultural, étnica y social. De este modo, surgió un conflicto, porque el instrumento partía de una visión que no se acercaba a la sustentabilidad.</p> <p>Actualmente, los funcionarios debemos repensar el desarrollo económico en función de la permanencia de la sociedad en el territorio, sin poner en riesgo los servicios ambientales y el patrimonio biocultural, sin confundir la virtud de las iniciativas, y en búsqueda de decisiones equilibradas que den el mismo valor a todos los sectores, poniendo en el centro el bienestar de las comunidades y la preservación de los recursos naturales y no el desarrollo económico.</p>
<p>Víctor Hugo Hofmann Aguirre</p>	<p>Semarnat y Sedatu coinciden en dos propósitos, el primero, es destacar la participación social en el proceso de planeación del territorio, en donde, más allá de los tiempos administrativos, los grupos sociales establecen las dinámicas, necesidades y condiciones de participación; tal es el caso mencionado de Cuetzalan, donde se constituyó un Consejo de Ordenamiento Territorial Integral de Cuetzalan (COTIC), que es un ejemplo en términos de gobernanza, seguimiento y evaluación de un instrumento de ordenamiento del territorio, y cuya relevancia es que surge de la propia población, dando lugar formal a una escala de ordenamiento comunitario.</p> <p>En segundo lugar, en el marco de la armonización de los instrumentos tanto en las etapas de planeación como de implementación. Formando una política entre Semarnat y Sedatu, a través de convenios de colaboración con algunos estados como Yucatán, Jalisco y Baja California Sur; este último, próximo a aprobar el Programa Estatal de Ordenamiento Ecológico, en armonización con el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y a la elaboración de cuatro de sus cinco Programas Estatales de Desarrollo Urbano.</p>
<p>Silvia María del Carmen Salas Cariño</p>	<p>En Baja California Sur existe normatividad estatal que establece que, para llevar a cabo los Programas Municipales de Desarrollo Urbano, deben considerarse los Lineamientos Ecológicos; además, las autoridades debemos garantizar algunos derechos mucho más amplios, como el derecho a la ciudad, el medio ambiente sano, el derecho al agua, el ordenamiento de los asentamientos humanos para el desarrollo sustentable.</p> <p>En Baja California Sur, la población tiene una identidad colectiva vinculada a su entorno natural y a la preservación de</p>





	<p>sus paisajes, como el desierto y las playas. En este sentido, ha resultado muy natural llevar a cabo el proceso de armonización con base en el ordenamiento ecológico, para tomar decisiones respecto al ordenamiento territorial y al desarrollo urbano y a las condiciones actuales y futuras, como la escasez de agua, el desarrollo turístico sustentable. Reconocemos la interrelación de todos los elementos del sistema, los asentamientos humanos y los servicios ecosistémicos, como las concentraciones poblacionales en los municipios de La Paz y Los Cabos y su impacto en los ecosistemas.</p> <p>Baja California Sur busca mantener la coordinación entre las instancias federales Semarnat y Sedatu, el gobierno del estado y los municipios para lograr publicar en el próximo año los instrumentos armonizados de todas las escalas, basados en el ordenamiento ecológico de cada zona, debido a la gran extensión territorial y a la presencia de los oasis y de las reservas naturales.</p>
<p>Víctor Hugo Hofmann Aguirre</p>	<p>¿Cuáles son los pasos que identifican que se han dado, y, sobre todo, los que deben seguir dándose para poder consolidar la posibilidad de armonización o de integración de los instrumentos?</p>
<p>Sandra Esther Barillas Arriaga</p>	<p>Uno de los primeros pasos que se han dado es el Convenio Marco entre Sedatu, Semarnat, Sectur, Semar, INAH y otras instituciones involucradas en la toma de decisiones en el territorio, para conjuntar las diferentes perspectivas institucionales hacia la resolución de las problemáticas que se manifiestan en el territorio.</p> <p>Lo que sigue, que es más complejo, es dar la base legal que soporte a la figura de los instrumentos de planeación integrales, y, en tanto no se dé, las diferentes instituciones deben seguir trabajando, como lo permita la ley, de manera colectiva y en distintas modalidades que aporten a la funcionalidad de los instrumentos, como en el caso del Programa Regional en el Sur Sureste, el Programa Metropolitano de Bahía de Banderas en Nayarit.</p> <p>En este sentido, el papel de las instituciones se ha destacado en facilitar a los municipios las herramientas técnicas y metodológicas, y en acompañar al seguimiento, la publicación, expedición e implementación de sus instrumentos. Actualmente, uno de los logros más importantes es la integralidad en la metodología y en el trabajo técnico como instituciones de gobierno que trabajan en un mismo proyecto de nación.</p>
<p>Saraí Morales Reygadas</p>	<p>El trabajo conjunto entre distintas instituciones ha comenzado a tener resultados en la planeación del territorio, que si bien,</p>





	<p>aún no puede ser totalmente integral debido a las restricciones del marco normativo, sí puede ser equilibrada a través de una visión técnica sobre un proceso simultáneo de planeación, y que tendrá como resultado dos instrumentos con una base normativa diferente, pero con la construcción, lógica y resultados de un proceso de planeación que busca resolver problemáticas en el territorio como un mismo objetivo.</p> <p>Es muy necesario que los instrumentos concluyan su proceso de formulación, no sólo en la publicación, sino también en la responsabilidad de los gobiernos de promover su implementación, seguimiento y evaluación, y en su caso, reformulación, haciendo cumplir el ciclo de la planeación.</p> <p>Por otra parte, en cuanto a la integración, resulta fundamental seguir impulsando la reforma legislativa a mediano plazo, lo que también implica un proceso complejo de transformación de las instancias y sus atribuciones.</p>
<p>Silvia María del Carmen Salas Cariño</p>	<p>En la experiencia particular de Baja California Sur, se han hecho tres cosas que han facilitado el proceso de armonización. En primer lugar, se encuentra el Convenio entre autoridades locales y federales donde se establecen la coordinación de la concurrencia de las facultades tanto de los tres órdenes de gobierno como de los sectores, como punto de referencia en donde se establece que los ordenamientos territoriales deben considerar los ordenamientos ecológicos.</p> <p>En segundo lugar, los actores clave locales, estatales y municipales, con el conocimiento de las condiciones del territorio, de los asentamientos humanos y de las vulnerabilidades en Baja California Sur, han hecho notar que la mejor forma de llevar a cabo el desarrollo sustentable y de mantener ciudades más resilientes es una planeación armonizada y vinculada entre el ordenamiento ecológico, territorial y el desarrollo urbano.</p> <p>En tercer lugar, y que representa la clave en Baja California Sur, el gobierno estatal logró percibir la importancia de la armonización de instrumentos en la etapa inicial del sexenio y de los trienios de los municipios, lo que ha permitido que el gobierno estatal haya retomado el proyecto de Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial (POET) y tomarlo como base para el ordenamiento territorial y para el ordenamiento municipal, posibilitando tener el tiempo suficiente para la elaboración, socialización, publicación, implementación y constante seguimiento y monitoreo de los instrumentos, en coordinación con los gobiernos municipales.</p>
<p>Víctor Hugo Hofmann Aguirre</p>	<p>¿Cuáles son los principales retos por superar en este primer momento que supone la transición hacia la armonización, y en un segundo momento, hacia la integración de las distintas</p>





	dimensiones del territorio en un solo instrumento de planeación?
Silvia María del Carmen Salas Cariño	<p>En el caso de Baja California Sur, es evidente la necesidad de fortalecimiento del marco normativo estatal a través de la reforma de la Ley de Desarrollo Urbano, para incorporar elementos del ordenamiento territorial y poder referirlos a lo ecológico, así como hacer acompañar a la ley de algunos reglamentos que ajusten los cabos sueltos respecto a su aplicación.</p> <p>Por otro lado, en razón de tratarse de un estado con amplio potencial para el desarrollo turístico e inmobiliario, es un reto hacer notar a los grupos y sectores involucrados en estas actividades, que los instrumentos no buscan frenar el desarrollo económico, sino que brindarán herramientas para conocer y desarrollar otras actividades de valor en el territorio; así como convencer a la población de que el ordenamiento territorial y el desarrollo sustentable con una visión de largo plazo es una responsabilidad colectiva que debe apegarse a las disposiciones del instrumento.</p>
Saraí Morales Reygadas	<p>Uno de los más grandes retos para la armonización e integración, consiste en lograr que la población sea parte del proceso de planeación, no sólo en cuanto a acatar las disposiciones, reglas y normas de los instrumentos, sino a participar en el proceso de construcción y en todas sus etapas subsecuentes, pues en esa medida, exponen sus necesidades y plantean la visión de su territorio a través de un proceso ordenado que en conjunto con el resto de los actores, sea apropiable y reconocible, y no como una imposición.</p> <p>Tradicionalmente, los procesos participativos han sido definidos por los gobiernos, tomando únicamente en cuenta los que se puede acotar a las normas existentes. Por lo tanto, uno de los principales retos es cambiar esta perspectiva e involucrar de manera directa a la población en la construcción y seguimiento de los instrumentos, lo que favorece su apropiación, y de manera subsecuente, su aplicación más allá de los tiempos administrativos.</p>
Sandra Esther Barillas Arriaga	<p>La Estrategia Nacional de Ordenamiento Ecológico Participativo que impulsa la Secretaría de Medio Ambiente, promueve cambiar la manera en la que se hacen los ordenamientos. Anteriormente, la participación se reducía a someter a consulta la propuesta de un instrumento; sin embargo, en la metodología actual se están impulsando procesos participativos dinámicos y transparentes nutridos de propuestas y corresponsabilidades en la resolución de los problemas. Los ordenamientos no deben ser consultados, deben ser construidos con la ciudadanía, los sectores y la</p>





	<p>sociedad en general, lo que significa un reto.</p> <p>Asimismo, el cambio de enfoque de la Semarnat plantea la construcción de ordenamientos vivos que sean apropiados a través de comités ampliados, ciudadanizados, representativos y con presencia de instituciones que acompañen su implementación y seguimiento.</p> <p>El paradigma de la planeación desde una construcción social debe permanecer en los ámbitos ecológico, territorial y urbano a partir de la discusión intersectorial del análisis y de los planteamientos que permitan cristalizar el cambio que considere un proceso participativo adecuado, oportuno y con la participación de equipos técnicos transdisciplinarios que favorezcan la integralidad de las propuestas metodológicas y participativas.</p> <p>Este nuevo paradigma busca hacer surgir en todos los territorios, en todas las escalas y en todas las modalidades de los instrumentos, comités ciudadanos como un músculo social encargado de la apropiación y aplicación de los ordenamientos en el largo plazo, sin obedecer únicamente a periodos administrativos. Tal es el caso del COTIC de Cuetzalan, aún en funcionamiento, cuyos ordenamientos fueron publicados en el 2010 y se encuentran en proceso de actualización.</p>
--	---

## CONCLUSIONES

1	Lograr instrumentos integrados implica el planteamiento de un nuevo paradigma en la planeación y en la forma de ver el territorio, en donde deben participar de manera conjunta el gobierno y la sociedad, y de manera muy importante, la academia, a través de diversos perfiles profesionales que construyan grupos multidisciplinarios capaces de entender la visión de territorio y planeación hacia la que se quiere transitar para el desarrollo sostenible.
2	Hay muchos retos, pero se deben tomar las experiencias que han tenido éxito para ser aplicadas, como la toma de decisiones en colectivo hacia el desarrollo sostenible, el bienestar de los pueblos, las comunidades y del medio ambiente, en el derecho a la ciudad, a la movilidad, al medio ambiente sano y, en general, al conjunto de principios y derechos humanos relativos al uso del territorio. Es momento de que las instituciones y los gobiernos no retrocedan y abran paso a la planeación y a la construcción de instrumentos desde y con la sociedad.
3	Se debe identificar a la planeación no como un instrumento, sino como un proceso con una base social. Los ordenamientos territoriales, en todas sus dimensiones, deben ser construidos con la población y las comunidades en un proceso continuo, desde la etapa de formulación y hasta su implementación, a través de la participación de figuras como los comités o los consejos, en donde de manera interdisciplinaria, multisectorial y





multidimensional, deben participar en la construcción, seguimiento e implementación de los programas.

**EVIDENCIA (FOTOGRAFÍAS/CAPTURAS DE PANTALLA)**

