

# Retos y Perspectivas de la Planeación del Territorio en México



Uno de los retos más importantes para las ciudades es la planeación del territorio, para lo cual se establecen planes, programas, leyes y proyectos que determinan políticas y estrategias para hacer frente a los fenómenos derivados de la urbanización.

El crecimiento de nuestras ciudades y la forma en la que se van originando es de gran preocupación, debido a que la expansión urbana ha rebasado lo previsto en la planeación del territorio, y parece ser que los instrumentos de planeación no son los adecuados para hacer frente a las problemáticas urbanas, sociales y ambientales.

En México, el crecimiento de las ciudades de más de 15 mil

habitantes ha pasado de 343 en el año 2000, albergando el 63% de la población nacional, a 384 en el año 2010, correspondiendo al 71.6% de la población del país<sup>1</sup>. Por otra parte, la población urbana se duplicó en los últimos treinta años, pero la superficie urbana se multiplicó por seis<sup>2</sup>, lo que nos permite ver que las políticas y programas orientados a establecer un ordenamiento del territorio no han sido los adecuados, generando consigo una fragmentación y segregación urbana que son necesarias de atender de inmediato.

En el presente sexenio (2012-2018) se están estableciendo políticas enfocadas a establecer un ordenamiento sustentable del territorio, las cuales están enmarcando lineamientos que, hasta este momento, están en la misma frecuencia.



- Por Edgar D. Sánchez Barrientos

*Diseñador de Asentamientos Humanos por la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco, especialista en planeación urbana y ambiental. Actualmente es Presidente de PLADESU, Planeación para el Desarrollo Sustentable, S.C.*

Conforme a lo que establece el Artículo 21 de la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, estableciendo los lineamientos de política global, sectorial y regional, rigiendo el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

Por otra parte, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 establece seis objetivos que promueven la transición hacia un modelo de desarrollo sustentable e inteligente, dirigido a fomentar un crecimiento ordenado de las ciudades para hacer de ellas sitios en los que las distancias no representen una barrera para los ciudadanos. Ciudades productivas, en las que los ciudadanos aprovechen al máximo las ventajas de la urbanización y se genere un crecimiento compatible con la sustentabilidad ambiental y social.

## Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El Plan Nacional de Desarrollo traza los objetivos de las políticas públicas y establece acciones específicas que se llevarán a cabo en el presente sexenio, a partir de cinco metas nacionales y tres estrategias transversales; asimismo se determinaron 31 objetivos, 118 estrategias y 819 líneas de acción.

Referente a las estrategias enfocadas al ordenamiento del territorio, se establecen dos metas de forma específica, la primera "México Incluyente", en donde se encuentra la estrategia 2.5.1 encaminada a transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos; de la misma forma, se menciona la estrategia 2.5.3 que está enfocada a lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.

En la segunda meta, "México Próspero", se establece la estrategia 4.4.1 haciendo mención de implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad.

Dentro de las líneas de acción en materia de ordenamiento del territorio, destacan las siguientes:

### México Incluyente

- Consolidar una política unificada y congruente de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y que presida, además, la Comisión Intersecretarial en la materia.

- Fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad, con el fin de conjugar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial y vivienda.
- Promover la adecuación de la legislación en la materia, para que responda a los objetivos de la Nueva Política de Vivienda.

### México Próspero

- Alinear y coordinar programas federales, e inducir a los estatales y municipales para facilitar un crecimiento verde incluyente con un enfoque transversal.
- Actualizar y alinear la legislación ambiental para lograr una eficaz regulación de las acciones que contribuyen a la preservación y restauración del medio ambiente y los recursos naturales.
- Establecer una política fiscal que fomente la rentabilidad y competitividad ambiental de nuestros productos y servicios.
- Promover esquemas de financiamiento e inversiones de diversas fuentes que multipliquen los recursos para la protección ambiental y de recursos naturales.
- Impulsar la planeación integral del territorio, considerando el ordenamiento ecológico y el ordenamiento territorial para lograr un desarrollo regional y urbano sustentable.
- Colaborar con organizaciones de la sociedad civil en materia de ordenamiento ecológico, desarrollo económico y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

## Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018

Los seis objetivos que establece el Programa Nacional de Desarrollo Urbano<sup>3</sup> son los siguientes:

1. Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes.
2. Consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental.
3. Diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo.
4. Impulsar una política de movilidad sustentable que garantice la calidad, disponibilidad, conectividad y accesibilidad de los viajes urbanos.

5. Evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y disminuir la población urbana ante desastres naturales.
6. Consolidar la política nacional de desarrollo regional a partir de vocaciones y potencialidades económicas locales.

De los seis objetivos se derivan 30 estrategias que están dirigidas principalmente a la actualización del marco jurídico, mejorar los instrumentos en materia de planeación<sup>4</sup>, limitar las zonas urbanizables, densificar y consolidar las zonas urbanas estratégicas, impulsar la sustentabilidad social y económica, definir programas y estrategias de desarrollo regional y promover la movilidad urbana sustentable.

## Situación Actual de la Planeación del Territorio en México

Actualmente la planeación del territorio se realiza en dos vertientes: por un lado, los programas de desarrollo urbano y por el otro, los programas de ordenamiento ecológico del territorio, los cuales normalmente contienen una perspectiva totalmente diferente, generando una planeación dispersa y con falta de integralidad.

El crecimiento constante y desmedido de las ciudades genera un gran problema principalmente en las zonas periurbanas, llamadas también zonas de transición, las cuales son muy dinámicas y existe una indefinición de límites lo que propicia, en la mayoría de los casos, irregularidad en la ocupación del suelo. Uno de los problemas por el cual se genera esta situación se debe a que los programas de ordenamiento ecológico del territorio regulan fuera de los centros de población<sup>5</sup>, pero los programas de desarrollo urbano establecen una zonificación normativa a todo territorio, motivo por el cual existe una doble regulación que genera un número considerable de incompatibilidades y en donde la dinámica por la disponibilidad de suelo y la cercanía con el tejido urbano, provocan que se especule con el suelo.

Lo anterior es un factor de insustentabilidad territorial, ya que provoca en la mayoría de los casos un crecimiento poblacional en zonas de importancia ambiental, así como la ocupación de zonas de riesgo.

Aunado a lo anterior, los programas de desarrollo urbano parecen estar enfocados a responder necesidades de desarrolladores, generando ciudades inconexas, en donde se le ha dado poca importancia al espacio público como ente articulador entre lo construido y la sociedad, minimizando la interrelación entre los habitantes y dando más importancia a la infraestructura para el transporte motorizado privado y menos importancia a las personas, dejando a un lado la concepción de células urbanas<sup>6</sup>.

El esquema de planeación urbana se deriva del Plan Nacional de Desarrollo, el cual da pauta a la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y de ahí se deben alinear los



*Asentamiento humano irregular ubicado en zona de riesgo y de alto valor ambiental, Delegación Xochimilco, 2013.*

Programas Estatales de Desarrollo Urbano y el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; en una escala menor se encuentran los Programas Municipales de Desarrollo Urbano y, en el caso del Distrito Federal, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano; finalmente el último eslabón lo complementan los Programas Parciales de Desarrollo Urbano (gráfico 1).

Un grave problema en la actualidad es que la planeación está fragmentada al no existir una continuidad en el esquema de planeación urbana; de la misma forma existe una diferencia temporal en los instrumentos de planeación, lo que genera consigo discrepancias de criterios para ordenar el territorio; por otra parte, no existe una integralidad, por lo que podemos observar en muchos casos la existencia de traslape de límites entre los programas o la inexistencia o duplicidad de información.

El problema se acentúa aún más cuando a nivel municipal se modifican a libre albedrío los usos del suelo, ocupando zonas agrícolas para el crecimiento de la mancha urbana, y en algunos casos utilizando la actualización de los programas parciales de desarrollo urbano, dejando a un lado los intereses ambientales y lo establecido en los programas de ordenamiento ecológico, generando una imagen de que los



gobiernos no han podido establecer límites y controles efectivos a la especulación de la tierra y que los programas de desarrollo urbano solo sirven para regularizar lo irregular.

## Consideraciones Frente a las Nuevas Políticas en Materia de Ordenamiento Territorial

Con la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), se han generado muchas expectativas sobre lo que se va a hacer en el territorio nacional en materia de planeación territorial, debido a que sus atribuciones están enfocadas al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, la planeación del desarrollo regional, urbano y agrario, la promoción y fomento de la infraestructura y la vivienda, así como de la propiedad rural, de conformidad con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.

El enlace que se ha dado con la creación de la SEDATU, lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo y lo establecido en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, da pauta para que se realicen innovaciones en materia de planeación territorial.

En este momento solo se han generado las directrices que se llevarán a cabo en la planeación, no obstante parece ser que aún se concibe la planeación urbana y ambiental de forma separada, como lo demuestra una línea de acción de la estrategia 4.4.1 del Plan Nacional de Desarrollo:

*"Impulsar la planeación integral del territorio, considerando el ordenamiento ecológico y el ordenamiento territorial para lograr un desarrollo regional y urbano sustentable".*

Aquí cabe hacer la mención que es imperante que se conciba el término territorial, incluyendo lo urbano y lo ecológico, ya no se puede seguir segmentando la planeación sino que debe de considerarse de forma integral.

Entre los grandes retos que se tienen a nivel de planeación del territorio y en donde se deben consolidar esfuerzos de forma prioritaria son los siguientes:

1. Fomentar ciudades compactas dosificando densidades de construcción, de tal forma que se mitigue la expansión urbana en zonas de alto valor ambiental y de riesgo.
2. Promover el derecho a la ciudad como un derecho colectivo a nivel constitucional y generar modificaciones a la legislación en la materia, para concebir la planeación territorial como un instrumento regulador único, incluyendo los niveles regionales y metropolitanos.
3. Generar instrumentos innovadores dirigidos a minimizar la fragmentación y segregación urbana, así como que coadyuven a generar vivienda dentro del tejido urbano para población de bajos recursos.
4. Establecer mecanismos para la recuperación de plusvalías de suelo a favor de la ciudad.
5. Promover crecimientos policéntricos y generar células urbanas con espacios que coadyuven a la convivencia social.

Finalmente, tenemos que considerar que la planeación debe ser democrática e incluyente, en donde la participación ciudadana no se considere solo un trámite, sino que realmente se tome en cuenta la opinión de los habitantes y se dirija con fines sustentables, dando prioridad al habitante y su espacio público. 🌱

<sup>1</sup> Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos Revenue Statistics 2012, <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics.htm>

<sup>2</sup> Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018.

<sup>3</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

<sup>4</sup> Se establece como línea de acción incorporar en los PDU instrumentos de ordenamiento ecológico que garanticen el balance territorial entre suelo urbano y el de conservación.

<sup>5</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico, Artículo 20 BIS 4, fracción II.

<sup>6</sup> Las células urbanas ofrecen por su dimensión la suficiente complejidad para acoger de forma equilibrada usos mixtos que propician actividades de vecindad, resultando más sostenible y eficiente que otros modelos de crecimiento extensivo que consumen mucho suelo y muestran deficiencias en cuanto a la eficiencia energética y de los sistemas de movilidad entre otros. (Barrutieta Xavier)