

“Metodologías para el Ordenamiento Territorial”

María Teresa Sánchez Salazar
Instituto de Geografía, UNAM

Día Virtual de Ordenamiento Territorial
13 de marzo de 2008



Estas reflexiones son resultado de mi participación, junto con un equipo multidisciplinario de académicos del Instituto de Geografía, en diversos proyectos en convenio con la SEDESOL dirigidos al desarrollo de Guías Metodológicas para el OT (2000-2004)



Contenido

- Introducción: Problemas territoriales y Ordenamiento.
- Concepto de Ordenamiento Territorial.
- La política de Ordenamiento Territorial y la SEDESOL.
- El Instituto de Geografía-UNAM y la elaboración de Guías Metodológicas para el Ordenamiento Territorial.
- Comparación de las Guías Metodológicas de primera y segunda generación.



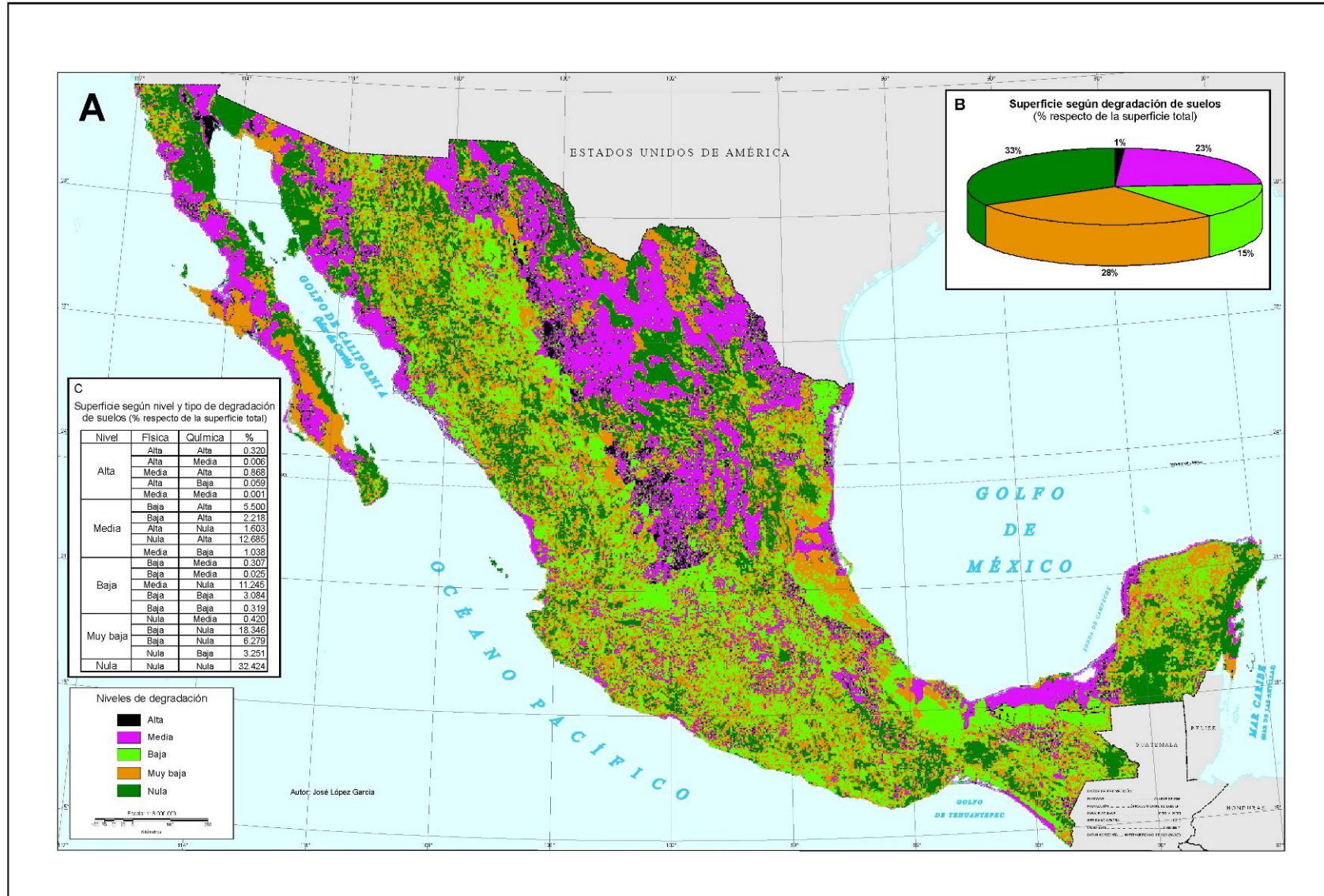
Introducción

Todos los días estamos en contacto con situaciones relacionadas con una **utilización desordenada del territorio y sus efectos tangibles:**

- Sobreexplotación o uso inadecuado de los recursos naturales.
- Uso y aprovechamiento del territorio no acordes con su aptitud natural.
- Insuficiente o deficiente protección del patrimonio natural y cultural.
- Ocupación de áreas susceptibles a peligros y desastres naturales.
- Áreas afectadas por diversos tipos de contaminación.

Introducción

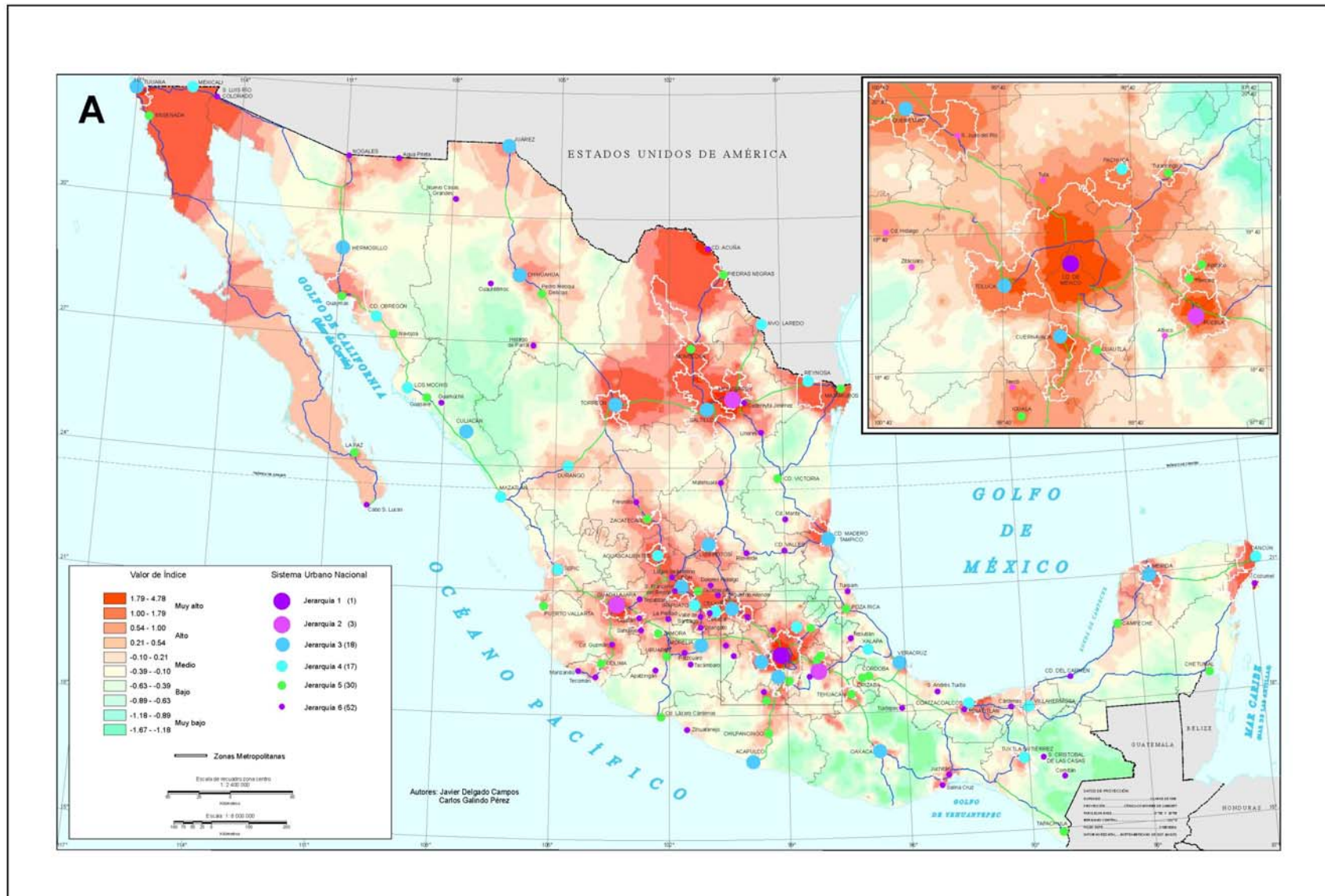
- Procesos migratorios y concentración urbana vs. capacidad de dotación de equipamiento e infraestructura.
- Marginación y pobreza vs. concentración económica en todas las escalas territoriales.
- Agudización de los desequilibrios socioeconómicos regionales.
- Territorios deficientemente integrados social y/o económicamente.

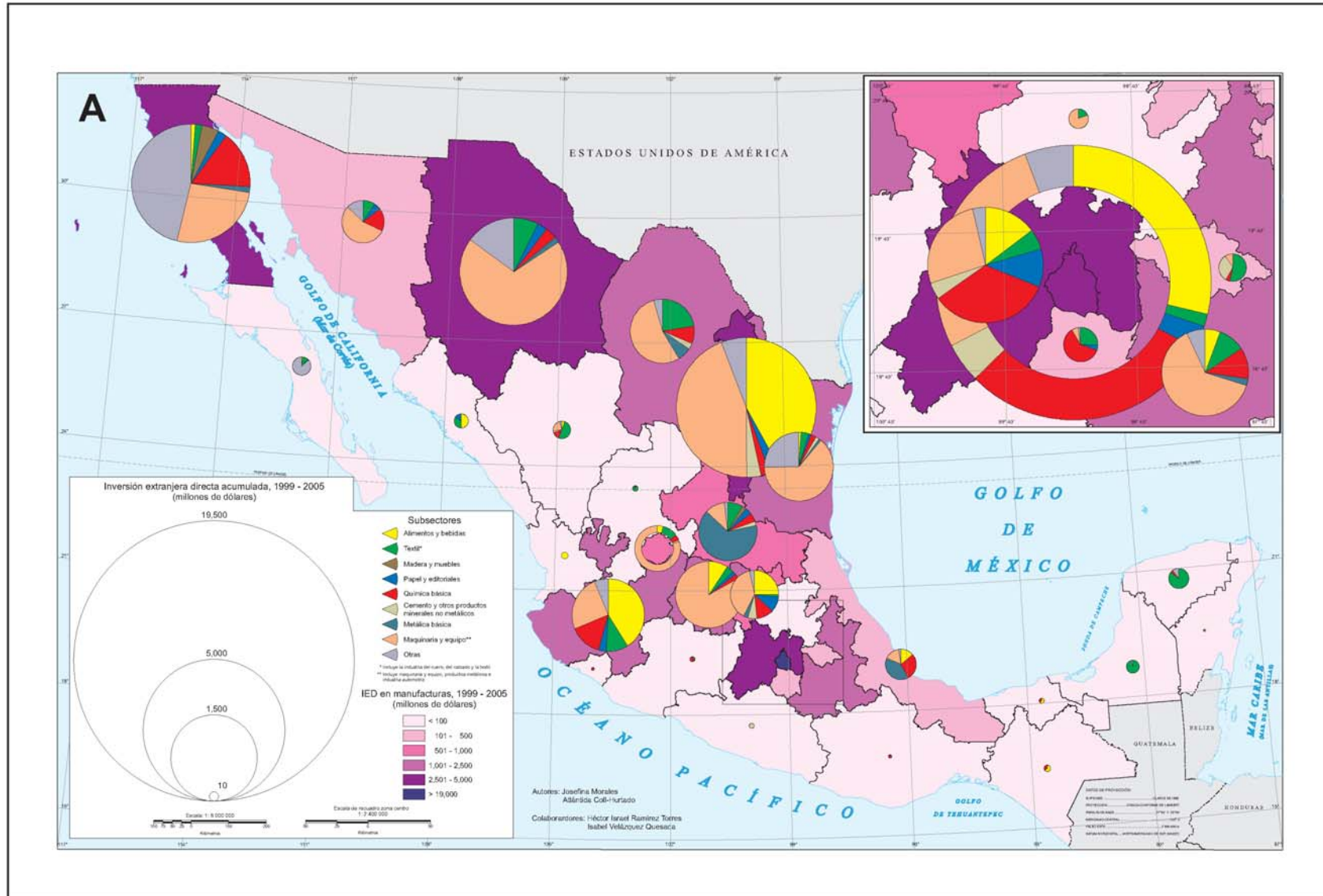


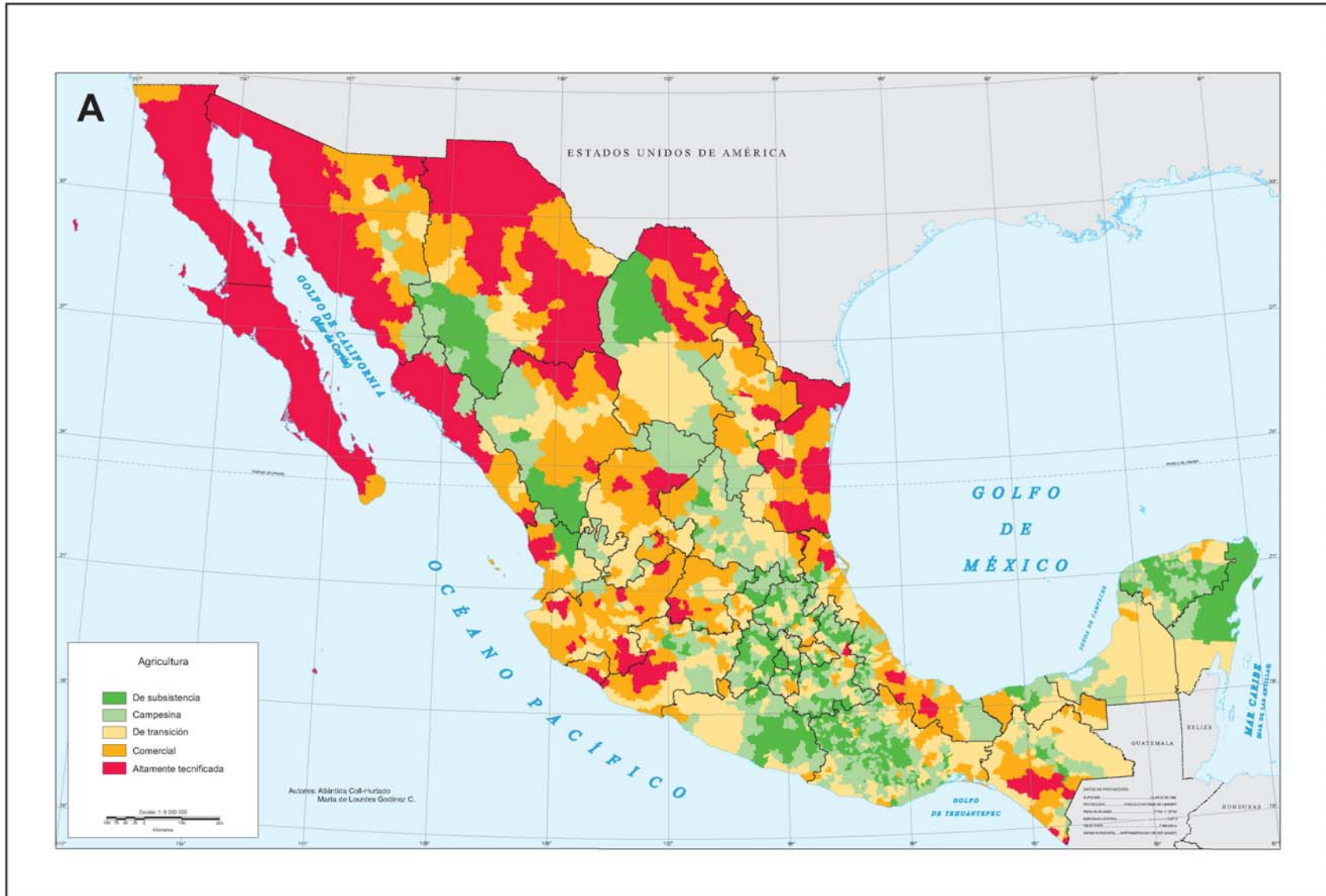
ZONAS SUSCEPTIBLES A INUNDACIONES

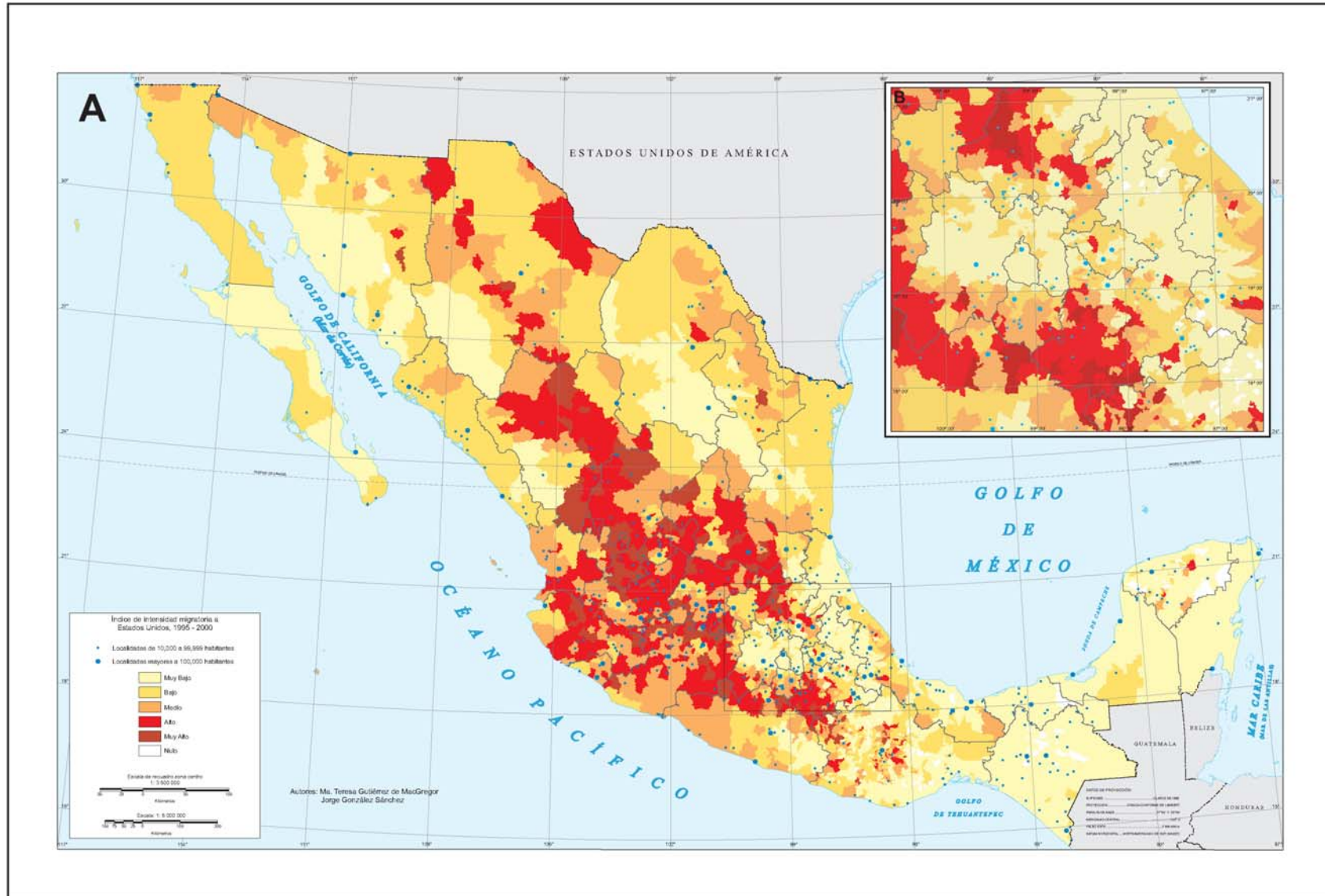
NA XIV 2











Introducción

- Es innegable el **peso de la economía** en la estructura y organización territorial:
- La interacción Economía -- Población – Territorio provoca desequilibrios:
 - **Recursos naturales:**
(Intensidad de extracción vs. Capac. de reproducción).
 - **Uso del suelo**
(Aptitud vs. Demanda y conflictos de uso).
 - **Ocupación**
(Población y Acts. Económicas vs. Vulnerabilidad ante riesgos y desastres).
 - **Impacto ambiental**
(Contaminación vs. Capac. de asimilación/reciclaje).

Introducción

- **La globalización económica y su impacto en la velocidad e intensidad de los procesos y transformaciones espaciales.**
 - Globalización vs. desarrollo sustentable.
 - Globalización y desequilibrios territoriales.
 - Globalización y niveles de bienestar de la población.
- Enfoque economicista/desarrollista vs. Ambientalista en la planeación territorial.
- Cada vez se hace más urgente la **acción ordenadora concretada en el territorio con carácter integral.**

Concepto de OT

- Política de Estado – intención
- Proceso y estrategia de **planeación territorial integral y concertada**
 - Base jurídica (leyes, instituciones, instrumentos)
 - Componentes: político, científico-técnico, administrativo
 - Expresión territorial de las políticas sectoriales: económica, social, ambiental = **modelo de desarrollo territorial integral**
 - Refleja la **naturaleza compleja del espacio** = sistema complejo, integrado y dinámico de **diversos subsistemas** (natural, social, económico, urbano-regional, político) que interactúan a **distintas escalas**

Concepto de OT

OT = Proceso complejo, multi- e interdisciplinario y de síntesis.

- Considera las expectativas y participación activa de los diversos actores sociales relacionados con el territorio.
- **Enfoque prospectivo** concebido a largo plazo.
 - Proceso dinámico y continuo, flexible, permanente.
 - Seguimiento y evaluación periódica de avances.

Figura 1. Momentos/Fases del Proceso de Ordenamiento Territorial

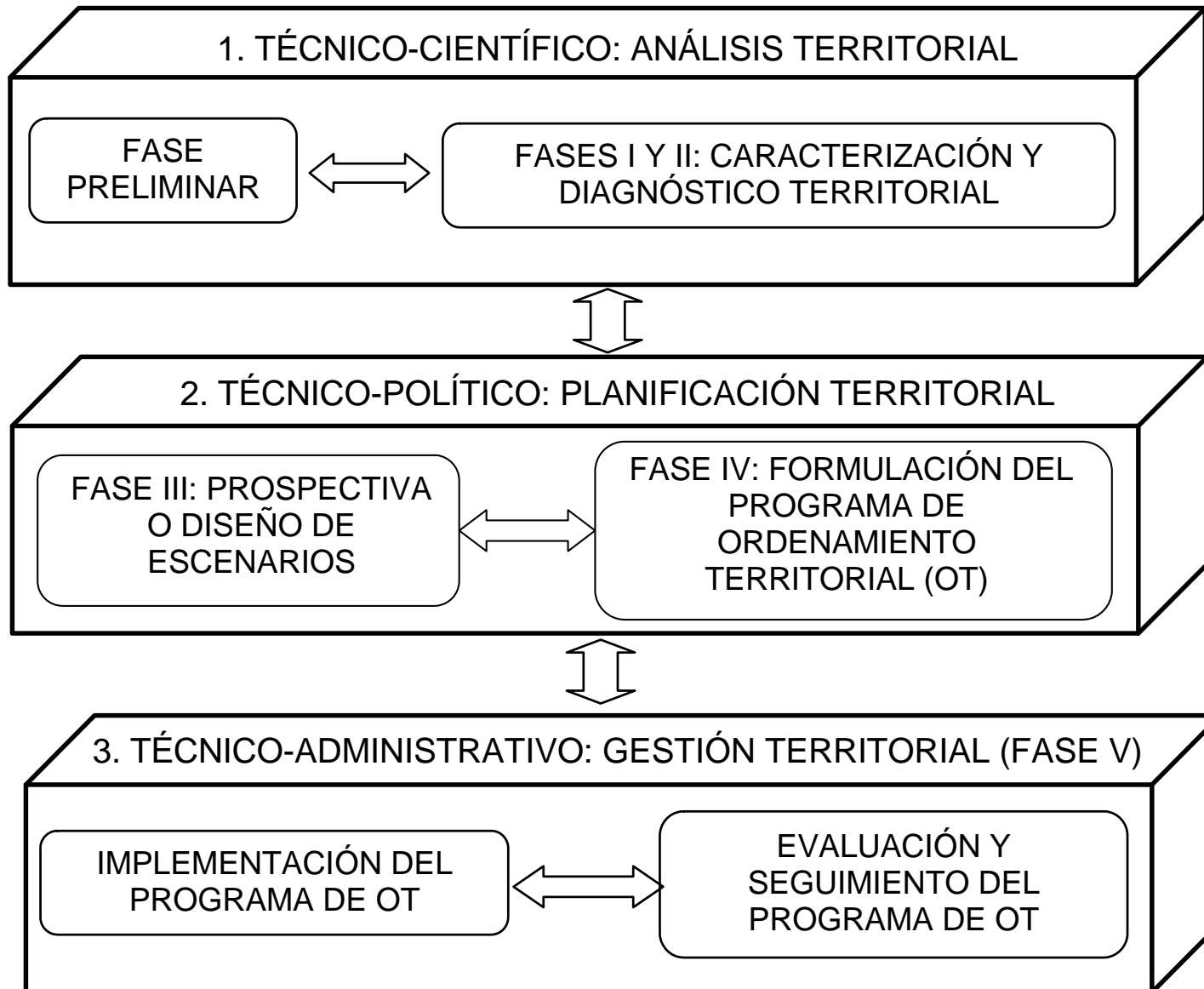
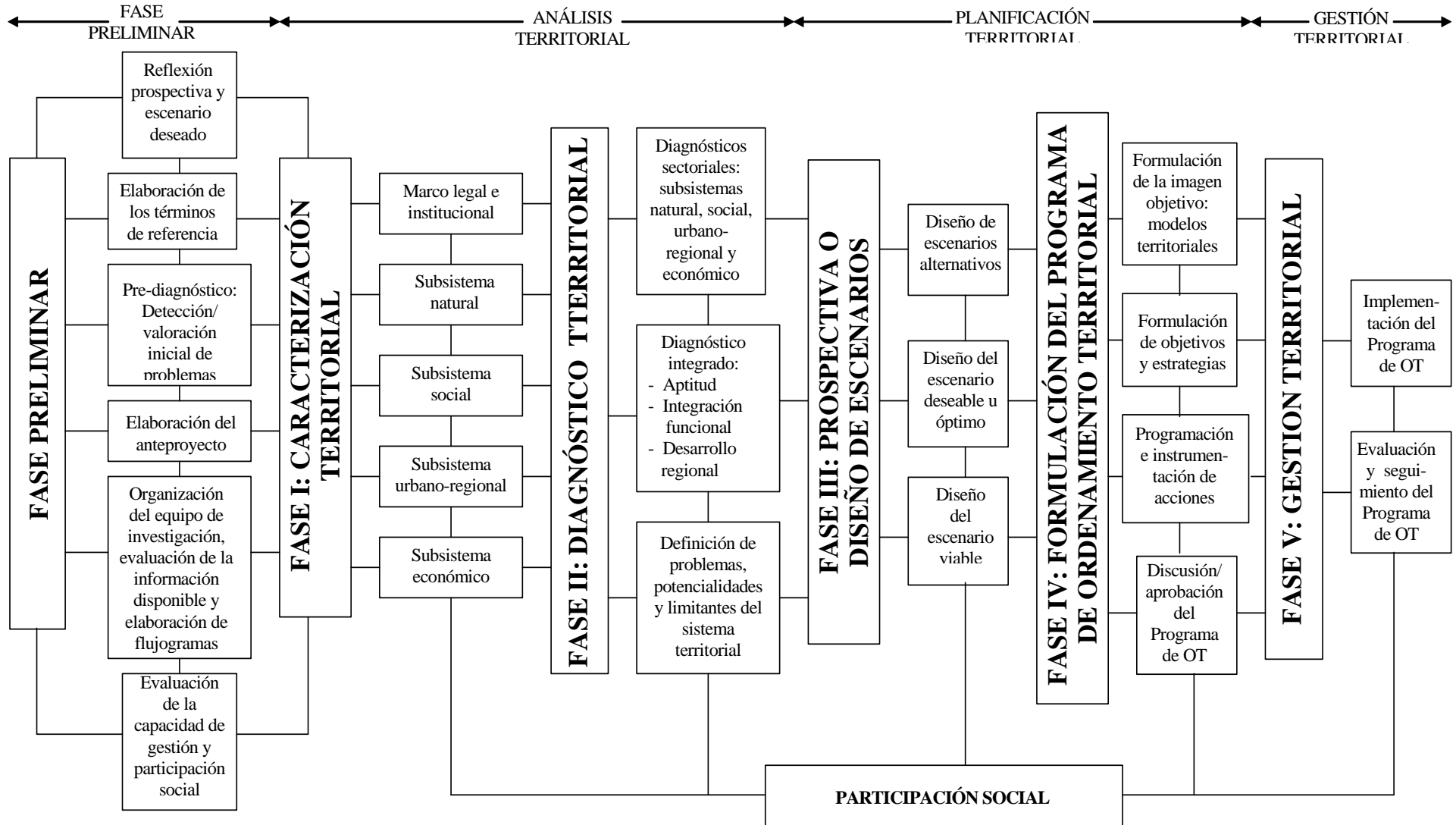


Figura 2. Fases v Etapas del Proceso General de Ordenamiento Territorial



Concepto de OT

- **Fines:**
 1. Utilización sustentable de los recursos naturales (aptitud) - valoración de la naturaleza
 2. Reducción de los desequilibrios socioeconómicos regionales
 3. Integración funcional óptima del territorio
- **Objetivo final:** calidad superior de vida de la sociedad, en su concepción más integral
 - Bienestar socioeconómico
 - Calidad ambiental

La política de OT en México - SEDESOL

1999-2000

- Inicia la discusión del OT como **política con enfoque interdisciplinario e integral = incorporación de la dimensión territorial a la planeación del desarrollo.**
- Se constituye el GIOT: **SEDESOL** con INE-SEMARNAP, CONAPO e INEGI.
- Propuesta Interinstitucional de Ordenamiento Territorial.
- Marco de referencia para elaboración de los PEOT:
 - **Guía metodológica Fases I y II (GIOT).**
 - Especificaciones técnicas sobre bases estadísticas y cartográficas por el INEGI para integrar el SNIEG y elaboración bases estadísticas y cartográficas.
 - Términos de referencia para los gobiernos estatales.

El IGg-UNAM y las Guías Metodológicas - OT

2001

- **OT = instrumento de planificación territorial** en el Plan Nal. de Desarrollo Urbano y OT 2001-2006.
- Presidencia =Fideicomisos Mesorregionales =**Política Territorial con enfoque regional**: cinco mesorregiones.

IGG-UNAM:

- Elabora los términos de referencia y **guías metodológicas para las Fases III y IV de los PEOT (Prospectiva, Diseño de escenarios; Modelo de uso y ocupación del territorio)**.
 - Promover el uso de bases de datos nacionales, cartográficas y estadísticas (integración y continuidad espacial a nivel nacional, comparabilidad entre entidades).

El IGg-UNAM y las Guías Metodológicas - OT

2002-2003

- Elaboración **2ª. Generación de Guías Metodológicas-p**
 - Experiencias en su aplicación por las entidades federativas (problemas, limitantes) = Taller discusión
 - Revisión técnica de los PEOT concluidos o avanzados

2003-2004

- Taller sobre **indicadores** para la caracterización del territorio y el OT con instituciones relacionadas con la generación de información geográfica y el diseño y aplicación de indicadores
 - **Libro sobre indicadores en coautoría SEDESOL-INE/SEMARNAT-IGG/UNAM** (www.ine.gob.mx)

Uso de Indicadores para la caracterización y diagnóstico del territorio con fines de OT:

El uso de indicadores contribuye a:

- Desarrollo de mejores colecciones de información a escalas adecuadas y con continuidad en el tiempo
- Integración de datos ambientales, sociales y económicos útiles para la planeación y toma de decisiones.

Requisitos de los indicadores:

- Cartografiables y con desagregación territorial adecuada y cubrimiento suficiente
- Obtenidos mediante metodologías sencillas
- Fuentes de información accesibles y confiables
- Actualizables periódicamente
- Posibilidad de agregación en escalas superiores

El IGg-UNAM y las Guías Metodológicas - OT

2003-2004

- Aplicación a varios estudios de caso estatales
- **Versión final Segunda Generación de Guías Metodológicas-PEOT (indicadores)**
- Aplicación de guías a estudio a escala mesorregional = Sur-Sureste
- Elaboración del **Esquema Metodológico para Programas Mesorregionales de OT, Fases I y II**

2005-2006

- 25 entidades federativas cuentan con PEOT.
- Formación de Grupo Técnico SEMARNAT-INE-SEDESOL para integrar **metodología y términos de referencia** para la elaboración de **Programas de OE y Territorial a nivel municipal**

Comparación de las 1as. y 2as. Guías

Guía de primera generación	Guía de segunda generación
Carencia de marco teórico-metodológico general sobre el OT desde el inicio del proceso	Adición de marco teórico-metodológico general sobre el OT = unidad y congruencia a toda la metodología
Deficiente articulación entre las Fases I y II con las III y IV del OT	Articulación adecuada entre las fases del OT y congruencia metodológica a todo el proceso
Ausencia de un apartado relativo al marco jurídico e institucional a tomar en cuenta en el OT	Adición de un apartado con lineamientos generales para la integración de un marco jurídico e institucional en el documento del PEOT
Las fases I y II consideran la caracterización y diagnóstico de tres subsistemas: natural, social-urbano y económico	Las fases I y II consideran la caracterización de cuatro subsistemas, al separar el social del urbano-regional

Comparación de las 1as. y 2as. Guías

Guía de primera generación	Guía de segunda generación
La etapa del Diagnóstico Integrado se incluye en la Fase III (Prospectiva)	La etapa del Diagnóstico integrado se reubica en la Fase II (Diagnóstico) y va dirigido en tres líneas.
Desorden en el contenido temático de las fases de caracterización y diagnóstico en algunos subsistemas (natural)	Estructura más ordenada y lógica en el contenido temático de los distintos subsistemas
Definición de Unidades de Paisaje a partir de las coberturas geomorfológica, edáfica y de vegetación	Simplificación de las Unidades de Paisaje mediante el empleo de las unidades geomorfológicas, definidas a nivel nacional
Complejidad en algunas explicaciones metodológicas (subsistema natural y económico)	Simplificación en la exposición de algunas metodologías; las guías se presentan en un formato más acorde a un “Manual de procedimientos”.

Comparación de las 1as. y 2as. Guías

Guía de primera generación	Guía de segunda generación
Ambigüedad o inadecuado tratamiento de algunos temas – dificultades de disponibilidad de información cartográfica y estadística acorde con la escala de estudio	Sistematización y simplificación en el tratamiento de los contenidos temáticos de algunos subsistemas: adaptación a disponibilidad de información actualizada en bases nacionales. Empleo sistemático de indicadores.
Empleo de bases cartográficas cuya escala original impide la generalización de la información a la escala de estudio (1:250 000)	Selección de variables e indicadores acordes con la escala de estudio (1:250 000)
Ausencia e insuficiencia en el tratamiento de algunos temas:	Incorporación de algunos temas faltantes o escasamente tratados:
Amenazas naturales y antrópicas, afectación legal del suelo, impacto geográfico de los procesos de metropolización y energía.	Cambios de la vegetación y uso del suelo y temas afines y colaterales, degradación de suelos por procesos antrópicos, etc.

Conclusiones

- Guías metodológicas para OT a escala estatal y macrorregional = Primer esfuerzo que se hace en México al respecto, de ahí su importancia y valor.
 - Limitaciones de tiempo
 - Acercamientos sucesivos
 - Prueba y error
 - Participación conjunta de varias instituciones (academia - sector público)
- Las guías integran unos contenidos mínimos básicos para abordar los estudios para el OT; no son exhaustivas. Cada caso es único.

Conclusiones

- Carácter dinámico de las guías; proceso continuo y permanente de validación y ajuste, conforme se apliquen y se prueben
- Al integrarse nuevas instituciones al esfuerzo del OT, se enriquecerán las guías con la incorporación de nuevas variables e indicadores = generación de bases de datos georreferenciadas de mayor calidad, detalle y continuidad temporal
- La estructura de la Orientación de Ordenamiento Territorial del Posgrado en Geografía-UNAM se apega a la organización de las Guías Metodológicas