

# El contexto actual del ordenamiento territorial y ecológico en México

DR. HERMAN BARRERA MEJÍA  
DOCTORADO EN CYAD

DR. COSME RENÉ ARREOLA VALLE  
PROFESOR DE LA UABC

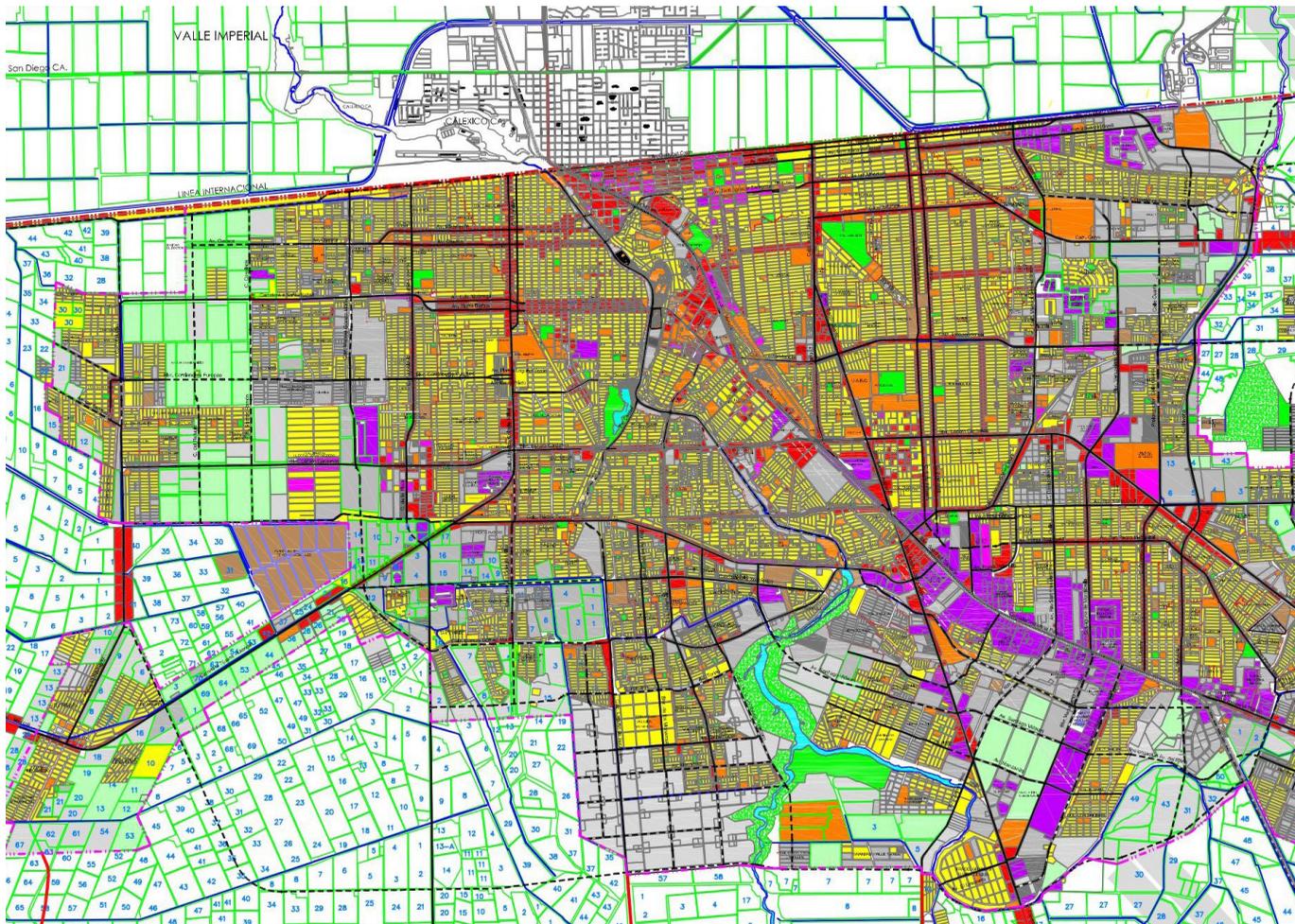


**L**A INSTITUCIONALIZACIÓN, como herramienta de planeación, del Ordenamiento Territorial (OT) y Ecológico (OE) no es nueva en nuestro país. Habría que remitirnos a momentos internacionales claves para, de poder entender con mayor detalle sus orígenes como parte de la política ur-

bana y ambiental, incluso hasta agraria más recientemente con la conformación en 2013 de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

A lo anterior, destacan eventos internacionales como: Cumbre de la Tierra de Estocolmo (1972); Convención de Viena (1985) que deriva en elPROTOCO-

Figura 1  
Orden Jurídico  
Territorial





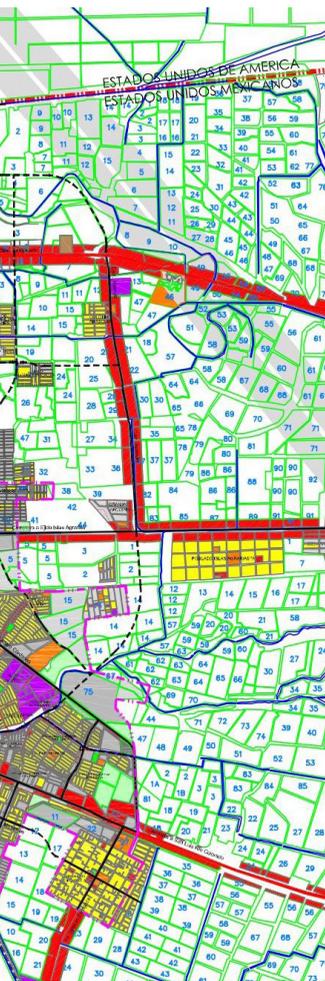
lo de Montreal (1987); Cumbre de Río (1992) misma que establece el Programa 21; Acuerdo de Kioto (1997) el cual entra en vigor en 2005 buscando mitigar los Gases Efecto Invernadero (GEI); Reunión de Nueva York (2000) donde se reformularía el Programa 21 para concretarse en el documento: *Millennium Development Goals* dando lugar a 8 objetivos sociales y ambientales globales; Cumbre de Río+20 (2012) que añade a la lista anterior 9 objetivos nuevos, para conformar los 17 Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS) y que en 2015 se aprobarían en New York con la denominada *Agenda 2030*. No olvidar las Agendas Urbanas (1976, 1996 y 2016), que incidirían en el diseño y decreto de la Ley General de Asen-

tamientos Humanos (LGAH) de 1976 en México.

En dichas reuniones globales comienzan a gestarse, además de iniciativas y estrategias, también una serie de conceptos acuñados a enfoques territorialistas y ecológicos articulados a los fenómenos urbanos y de deterioro ambiental latentes en muchas geografías del planeta como: “asentamientos humanos”, “periurbanización”, “Ecode-sarrollo”, “Ordenamiento territorial”, “Zona Metropolitana”, “Ecoplanes”, “ordenamiento ecológico” y “sustentabilidad”.

Asimismo, la discusión internacional ha ido demandado su articulación en las Agendas de Gobierno de los países Desarrollados o en Desarrollo. En México, el tema urbano y ambiental ha encontrado cabida en legislaciones cada vez más robustas y como política en sus diferentes órdenes de gobierno de manera más vigorosa a partir de finales de la década de 1980 e inicios de 1990; sin obviar que existen importantes antecedentes desde 1970 enlazados a visiones (en materia ambiental) preservacionistas o de ecodesarrollo, pero que no tuvieron un gran alcance o que fueron suplantados por visiones distintas, tal vez más mercantilistas.

En temas urbano-ambientales, a partir de 1976 con la LGAH y 1988 con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) respectivamente, el marco legal e instrumental recae desde una cúspide Federal hacia el resto de los órdenes de gobierno: estatales y municipales. Dicho marco establece el diseño de estrategias dirigidas a fortalecer, en materia de OT y OE, la regulación de los usos del suelo en zonas urbanas o rurales, así como en zonas de gran valor natural. Es decir, el OT-OE se vuelve



**Diagnóstico Suelo Urbano**  
Usos de Suelo

Tipología	Superficie	(%)
Habitacional	8,451.94	56.86
Comercio y Servicios	820.61	5.52
Almacenamiento y Servicios	68.30	0.46
Industrial	900.34	6.06
Equipamiento	908.80	6.11
Áreas verdes	298.93	2.01
Mixto	133.61	0.90
Corredor urbano	592.25	3.98
Áreas de conservación	184.24	1.24
Infraestructura	91.22	0.61
Vialidades, Derechos de vía y Cuerpos de agua	2,415.36	16.25
Superficie urbana ocupada=	14,865.60	100
Rústico	1,085.01	5.25
Grandes baldíos urbanizados	2,792.72	13.54
Grandes baldíos no urbanizados	1,890.19	9.16
Superficie disponible=	5,767.92	27.95
<b>SUPERFICIE TOTAL=</b>	<b>20,633.52</b>	<b>100</b>

- Vialidades principales existentes
- - - Vialidades principales propuestas
- Vialidades regionales
- Libramiento de Mexicali
- Límite internacional
- Límite de la mancha urbana
- Límite de colonias
- ++++ Vía férrea
- Drenes y canales
- Traza urbana
- Traza parcelaria



la herramienta base de la organización, planeación del territorio y sus actividades socioeconómicas diversificadas, al tiempo que se busca aprovechar los recursos naturales de manera sustentable, ya que son la clave del desarrollo social.

Ligado con lo anterior, la Ley de Planeación (1983) inunda al país con una serie de instrumentos, principalmente en materia urbana, que cubren todas las gamas del fenómeno aplicables a distintas escalas territoriales: estatal, municipales, ciudades medias o pequeñas localidades. Asimismo, se integran durante finales de 1980 los programas nacionales de vivienda, al tiempo que se emiten normas, procedimientos, manuales y metodologías para la planeación urbana, construcción de equipamientos y otros edificios (a raíz de los sismos de 1985), así como para regulación de tierra urbana<sup>1</sup>.



<sup>1</sup> Jan Bazant. *Movilidad y planeación urbana estratégica*, Trillas, México, 2018, p. 234.

En esta década (1980) se detona el fenómeno de la urbanización irregular en distintas ciudades del país y que por medio de acciones de legalización, permiten la consolidación de centenares de colonias en las principales metrópolis. Mecanismo que forma parte de políticas de regularización por medio de la desaparecida CORETT y de los mismos gobiernos locales, quienes aprovechan su legalización a cambio del voto de los habitantes. En 1992 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) se convierte en SEDESOL (que a su vez en 2018 cambiaría su nombre a: Secretaría del Bienestar), Secretaría que comandaría la instrumentación urbana del país y las herramientas de Ordenación del Territorio hasta 2012, dejando estas competencias a la SEDATU como ente rector del desarrollo urbano y al Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS) creado en 2016, como instituto de regulación del crecimiento informal, sin olvidar a los gobiernos municipales como los que pueden instrumentar por medio de

Figura 2  
Política OT:  
Marco Jurídico  
e Institucional





Figura 3  
Política OE:  
Marco Jurídico

planes y programas de mejor manera las acciones para la ordenación de las zonas urbanas: usos de suelo, actividades económicas, reservas territoriales, protección de ecosistemas, aprovechamiento de recursos.

En 2000 se crea la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) al igual que la Comisión de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), órgano desconcentrado de la primera encargada en la instrumentación de una política de conservación de Áreas Naturales Protegidas (ANP), es decir, de ecosistemas de gran relevancia ecológica para el país; a la fecha existen 182 decretos<sup>2</sup>. Dichas Instituciones tienen su sustento en la LGEEPA (1988), la cual es el documento rector de la política

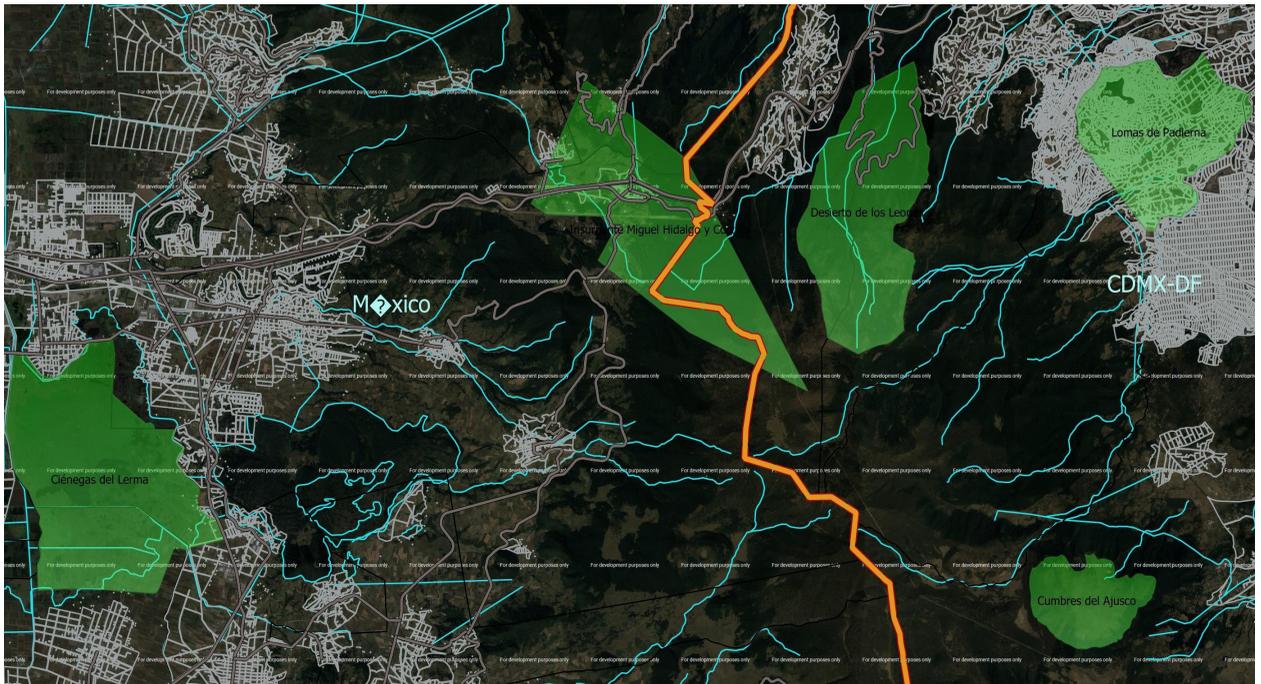
ambiental, pese a esto, es evidente que el marco legal–reglamentario e instrumental mexicano incluyendo metodologías específicas, desde que incorporó al concepto de Ordenamiento Ecológico en la Ley referida ha tenido varias limitantes.

La continua derogación al marco legal ha incidido en ciertos vacíos legales en materia de protección al ambiente (por ejemplo véase Jujnovsky y otros<sup>3</sup>). La desaparición de secretarías u oficinas y la conformación de nuevas para la administración ambiental, dificulta la consolidación del engranaje jurídico y orgánico (administración pública) más profundo que optimice las estrategias dirigidas para conservar y aprovechar ANP con características



<sup>2</sup> Herman Barrera, Carolina Garate, “Debilidad y pervisión de la planeación ambiental del territorio en México”, en *Espacio Diseño*, num. 257, pp. 34-37, UAM-X, México, 2018.

<sup>3</sup> Julieta Jujnovsky; Galvan, L.; Mazari-Hiriart, M. “Zonas Protectoras Forestales: El caso de los bosques de la Cañada de Contreras, Distrito Federal”, en *Revista Investigación Ambiental*, num. 5(2), 2013, p. 65-75.



▲ **Figura 4**  
Ordenamientos ecológicos ubicados al poniente de la CDMX

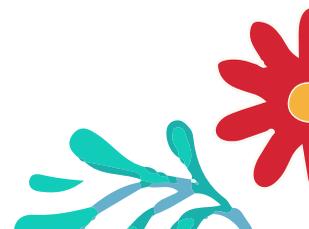
específicas, estas últimas, parte de los ejes de la política ambiental nacional.

Asimismo, la legislación ambiental “moderna” (finales de 1980) llegó algo tarde al país, es decir, en un momento en el cual el contexto económico global penetra las formas de organización social, económico-productivas de una nación y sus recursos con tendencia a la liberación de los mismos. Sumado con lo anterior, a inicios de 1990 se comienza una etapa neoliberal caracterizada, en lo referente a cuestiones económicas, por la austeridad en el gasto público, menor inversión e intervención del Estado en educación, salud, infraestructura, agricultura, energía, industria, etc.; disminución de los ingresos y del salario de los trabajadores; aumento en la privatización de empresas y organismos públicos; liberación comercial externa con la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN); mayor dependencia del país en el capital extranjero; precarización de las condiciones de trabajo, entre otras cuestiones<sup>4</sup>.

En el caso de la agricultura campesina y de los territorios indígenas que poseen importantes superficies agrícolas-forestales bajo tenencia agraria, el modelo neoliberal también ha tenido repercusiones con la modificación al artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria en 1992, el diseño del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) en 1996, sin olvidar el Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios (FANAR) en 2008, lo que ha permitido que el tipo de propiedad agraria comiencen a integrarse a un proceso paulatino de privatización para grandes proyectos, por ejemplo, de vivienda social, principalmente sobre terrenos pertenecientes a Núcleos Agrarios cercanos a las grandes metrópolis como lo vemos en CDMX, Mexicali, Guadalajara, Tijuana o mu-



<sup>4</sup> Emilio Pradilla. *Los territorios del neoliberalismo en América Latina: compilación de ensayos*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2009.





chas otras. En dichos proyectos masivos de vivienda, que distan mucho de generar condiciones de habitabilidad o propuestas de planeación que incentiven el desarrollo urbano, el gobierno local ha transmitido a privados (despachos-constructoras) el diseño y modelo de crecimiento disperso y difuso de las mismas ciudades<sup>5</sup>.

En años recientes el OT-OE y sus instrumentos han experimentado un paulatino detrimento de sus estrategias de conservación y aprovechamiento, sin dejar de lado las dificultades para poder articular sus enfoques y metodologías en el plano territorial. Ya no decir los problemas de los baches que suele tener en relación a la elaboración de un Programa, o para establecer los consensos entre los diferentes actores participes en donde se pretende implementar. Ejemplo son los decretos de ANP, en donde la presión ejercida por la expansión de zonas urbanas sobre ecosistemas adyacentes (bajo formas de crecimiento formal o informal del suelo), pero también los proyectos regionales (carreteros, ferroviarios) que suelen modificar e impactar la naturaleza, como el proyecto del Tren Interurbano CDMX-Toluca, mismo que inevitablemente afecto al ANP Parque Nacional “Miguel Hidalgo y Costilla”. Los daños al ecosistema de bosque mix-

to son más que visibles con el desastre que han hecho las constructoras hasta la fecha en dicha zona “protegida”.

En la región Chinanteca y Mazateca en Oaxaca, la construcción de 2 presas hidroeléctricas: Cerro de Oro y Temascal, resultan otro caso de la poca influencia que puede tener la opinión de las poblaciones. Dichos proyectos auspiciados por el gobierno y la IP se realizaron en contra de miles de habitantes que se vieron afectadas y reubicadas por su construcción<sup>6</sup>. El interés económico volvió a mostrar que difícilmente tiene cabida la opinión de la población dentro de proyectos de infraestructura que proveen energía eléctrica a industrias altamente contaminantes para la región, sin dejar de lado los procesos de ecocidio y etnocidio que generaron. Cuestiones similares han ocurrido en: Tajamar<sup>7</sup> (Cancún) en 2016; Nevado de Toluca con el cambio de categoría de Parque Nacional a Zona de Protección de Flora y Fauna<sup>8</sup>; La Reforma Energética y la posibilidad que da a la iniciativa privada de incursionar y extraer recursos en cualquier zona del territorio nacional bajo el argumento de su aprovechamiento “sustentable”; la creciente e incontrolable actividad minera y maderera en las mismas ANP ubicadas dentro de la Sierra de las Cruces o los proyec-



<sup>5</sup> Herman Barrera; Leyva O. y Garate C. “Paulatina transformación de la propiedad agraria en la Zona Metropolitana de Mexicali de 1990 a 2018”, en Revista *Decumanus*, Núm 5. Vol. 5, UACJ, 2020, pp. 01-22.

<sup>6</sup> María E. Castro; Duarte, Salvador; Lerín, Manuel; Romero, Isabel; Barrera, Herman; Gutiérrez, José y Hernández, Alejandra. *Desarrollo Ambiental en la Cuenca del Papaloapan*, UAM-X: México, 2017.

<sup>7</sup> Animal Político “Tajamar: Ecocidio y violación de derechos humanos”, México. 28/01/2016. Disponible en <https://bit.ly/3uUaYtz>.

<sup>8</sup> Rosalía Vergara, “La cara oscura del Nevado de Toluca”, Revista *Proceso*, México, 2016. Recuperado de <https://bit.ly/3peGG3e>.



tos de comunicación actualmente en construcción respaldados por Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en zonas de gran valor ecológico<sup>9</sup>, son tan solo unos ejemplos de la falta de voluntad política para aplicar los instrumentos o para sancionar, según sea el caso.

Aquí hago un paréntesis para destacar ejemplos positivos de conservación de ecosistemas en el país, que se encuentran bajo formas autogestivas que han permitido preservar y aprovechar de mejor manera (sustentable) los recursos naturales: Capulalpam (Oaxaca) o Cabo Pulmo (BCS). En estos casos, la participación ciudadana, y de los diferentes actores sociales interesados en ser coparticipes de los procesos de conservación, ha sido de vital importancia. Con esto me refiero a académicos-investigadores, ONG's (nacionales e internacionales), comunidades agrarias, estudiantes, vecinos con arraigo socio ambiental en los ecosistemas, e instituciones verdaderamente interesadas en la conservación, no supeditadas por gobiernos o administraciones que enaltecen proyectos económicos por sobre el tema de protección ambiental. De este modo, las redes ciudadanas, desde sus diferentes conocimientos disciplinarios e intereses comunes, han logrado establecer propuestas mucho más focalizadas y dirigidas hacia la conservación y aprovechamiento sustentable; al igual que han podido evaluar los resultados.

A lo anterior, resultan necesarias nuevas formas metodológicas para el



<sup>9</sup> Herman Barrera, "Deterioro socioambiental en la Sierra de las Cruces", *Revista Diseño y Sociedad*, UAM-X, 2012, pp. 40-49.

abordaje de los fenómenos socioambientales, al igual que otras escalas epistemológicas de análisis o estudio, que se enmarquen en nuevas perspectivas teóricas y cosmovisiones no necesariamente emanadas de las sociedades urbanas de consumo, que a su vez son engendradas desde los países de occidente con estilos de vida cada vez más insostenibles. La necesidad de tener sistemas de información geográficos disponibles entre las distintas secretarías y oficinas de los diferentes órdenes de gobierno es fundamental, al igual que su actualización constante y coordinación entre estas. En este sentido, resulta muy interesante el enfoque biorregional como escala de análisis y de aproximación metodológica para el abordaje de los temas urbanos y ecológicos de manera más integral y que no se reducen a cuestiones de cualificación o cuantificación dentro de límites político-administrativos o competencias de instituciones disfuncionales por dichas fronteras de gobierno, o de presupuestos que son parte de políticas sin rumbo. También es visible que cada vez más se suman esfuerzos entre diferentes universidades en el país, para abordar el tema del OT y OE. Destaco el incipiente interés que han tenido: UAM, UNAM, Universidad Autónoma de Chapingo, IPN, COLMEX, UASLP, UAEM, UABC, entre otras, las cuales han insertado dentro de su oferta académica a nivel licenciatura y/o posgrado, conocimientos disciplinarios para la aproximación, diseño e implementación de una de las herramientas más importantes para el desarrollo y planeación del territorio al igual que de todas sus actividades económico-productivas, sociales y hasta políticas para el país. ☺

