

## **La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) Como Instrumento para Recuperar la Rectoría del Estado, en la Promoción del Desarrollo Regional**

***Dra. Sofía Flores Morales,***

***Apoyo de experto; Dr. Daniel Octavio Fajardo Ortiz***

### **MESA 4. *Diseño institucional y Gobernanza***

Institución: ***Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial Urbano.***

Adscripción: ***Dirección General de Coordinación Metropolitana.***

Domicilio: ***Reforma No. 26 Torre "B" acceso, por Donato Guerra No.3.***

Estado y Ciudad: ***Ciudad de México, Delegación Cuauhtémoc.***

Teléfonos y correo electrónico vigentes: ***sofiafloresmorales@gmail.com, Cel: 55 27086813, danielf.sedatu@gmail.com.***

### **Resumen**

La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, se enuncia en la Ley General Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTyDU<sup>1</sup>), como el instrumento normativo que establece el contexto temporal, político y técnico en el correcto entendimiento del proceso del ordenamiento territorial, documento que expresará estrategias y políticas, urbanas que tendrán como consecuencia efectos con aprobación de las instancias correspondientes, permitiendo maximizar la eficiencia económica del territorio, fortaleciendo la cohesión política, social y cultural del país. La creación de estos instrumentos que darán rectoría al Estado para generar desarrollo regional Nacional, con dirección de ejecución, en cada uno de los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal; FEM). Y deberán tener representación con un verdadero esquema de planeación, que actúe contra las causas estructurales de la pobreza, la migración, el hambre y la marginación.

Será una estrategia nacional que asista, en la hegemonía de distintos niveles de planeación en el ordenamiento territorial del sistema de asentamientos humanos del país, desde las localidades rurales, pequeñas y dispersas, hasta las grandes metrópolis, deberá estar

---

<sup>1</sup> Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (LGAHDUyOT) expedida por decreto en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de noviembre de 2016.

ejecutada dentro de una gobernanza enfocada al desarrollo del país<sup>2</sup>. Lo anterior permitirá que el Territorio Nacional, tenga un papel significativo en las regiones y entidades federativas cuenten con zonas metropolitanas capaces de asumir funciones de ciudades globales<sup>3</sup>, que construyan su potencial necesario, en los ámbitos económicos, culturales y tecnológicos con una orientación político-institucional inclusiva, que puedan consolidar la gobernanza, la certeza jurídica de la tenencia de la tierra, que aporte seguridad a la inversión y con ella, a la creación de las comunidades innovadoras, cambiantes capaces de enfrentar las tendencias mundiales de dispendio, que modifiquen el crecimiento territorial. Se proyecta que, en el 2050, el 68% de la población global habitará en ciudades que vivirán de industrias innovadoras que generarán economías que tendrán necesidades diferentes, que requieren de la consolidación de una nueva política de Ordenamiento Territorial, que aporte la creación de nuevas estructuras, de instituciones inclusivas, con cambios jurídicos trascendentales.

Los instrumentos deberán referirse al nivel de escala, ya sea local, municipal, regional, que en rigor son niveles de escalas espaciales con límites políticos que tienen referencia en los órdenes (FEM) de gobierno de México. Este comentario nos recuerda que existen diferentes escalas espaciales con nombres establecidos y definidos de acuerdo con un enfoque territorial.

De esta manera aquí trataremos de transmitir el proceso de creación de la ENOT, y de su actual elaboración con el objetivo de explicar algunos ideales urbanos que tendrán su origen en dicho documento. Coherentes con la visión nacional a largo plazo, plasmadas en las estrategias territoriales, vinculadas con las políticas de estado en actos de Gobernanza, donde su baluarte se verá reflejado cuando sea aprobada por las instancias correspondientes en su debido momento. De esta manera la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial será “la política de estado en el ordenamiento territorial”, ya que será transexenal.

---

<sup>2</sup> David Satterthwaite, “¿Ciudades sustentables o ciudades que contribuyen al desarrollo sustentable?”, en Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 13, núm. 1, México, El Colegio de México, enero-abril de 1998.

<sup>3</sup> “Ciudades globales”, cuya función económica es primordialmente supranacional; El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades, CESOP. ISBN: 978-968-9097-18-1, <http://www.diputados.gob.mx/cesop>.

## Introducción

La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, construye su discurso en la (LGAHOTyDU<sup>4</sup>), en los artículos: 8, 10, 24, 25, y el tercer, Transitorio que mencionan el universo de las disposiciones jurídicas y reglamentarias, el artículo 8 que dice: que “Corresponde a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), las atribuciones siguientes”: I.) **Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el Ordenamiento Territorial, en coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal;** II.) Formular el proyecto de la **Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial** con la participación de las dependencias del poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los municipios.

Una responsabilidad enorme con un gran objetivo complejo, “recuperar la rectoría del Estado en todo el territorio nacional” el proceso de revisión está previsto como su planteamiento original, para concluir en un año a partir de noviembre del 2018. Tubo un aplazamiento necesario que consolidará a un instrumento que tendrá los elementos para la promoción del desarrollo urbano regional del país y fortalecerá la gobernanza en los tres órdenes de gobierno.

La ENOT tendrá como premisa esencial, disminuir las disparidades regionales y proteger nuestras regiones y grupos, de la vulnerabilidad<sup>5</sup> desde su concepto, como la incapacidad de resistencia cuando se presenta un fenómeno amenazante o la incapacidad de reponerse después de que ha ocurrido un desastre, tanto por razones climáticas, sísmicas o de otra naturaleza. La estrategia tomará en cuenta la estructura del gobierno, así como otras formas de gobernanza dentro México, respetando sus soberanías y competencias que operen legítimamente en el país.

La construcción de la ENOT define una línea hacia los derechos humanos fundamentales. Su definición incluye el concepto de resiliencia, la necesidad de enfrentar y minimizar riesgos, mediante una gestión integral de los mismos. En el título sexto de la LGAHOTyDU, se refiere

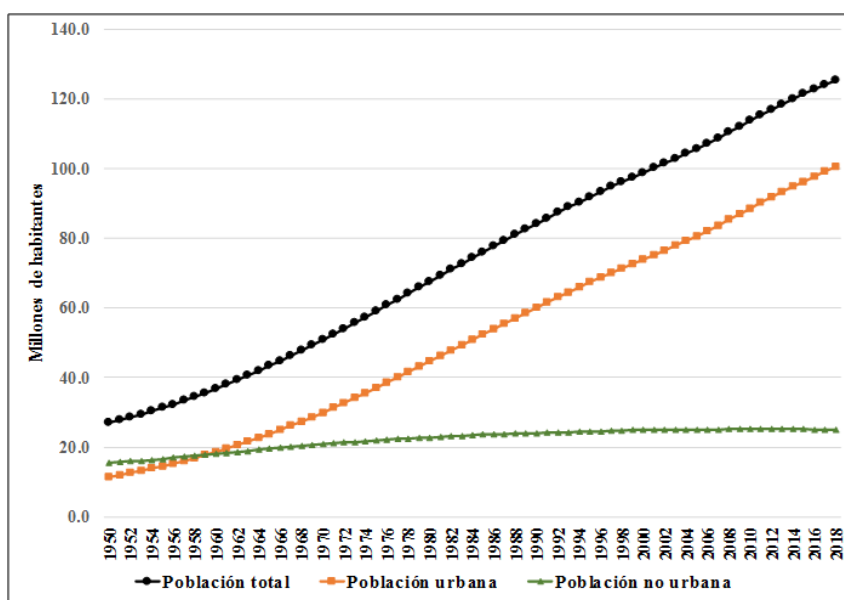
---

<sup>4</sup> Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (LGAHDUyOT) expedida por decreto en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de noviembre de 2016.

<sup>5</sup> Al marco de la ENOT, se hicieron varios FOROS, en los cuales el artículo del Foro "Estatad de Consulta del Estado de México" titulado: Inclusión a los programas a grupos vulnerables. Ponente: Alejandro Pedroza Estrada.

con amplitud a la resiliencia urbana, que la define como la capacidad de un sistema “un asentamiento humano” de recuperar sus condiciones iniciales o su equilibrio, tras algún choque externo, ruptura. En este caso, se refiere de manera explícita a dirigir las acciones a la protección de las personas, con seguridad y a en su patrimonio familiar. Con estas bases nace el primer instrumento de ordenamiento territorial, la ENOT. Esta adopta un horizonte temporal de veinte años para identificar, fortalecer y desarrollar a los principales sistemas regionales, urbanos y rurales que “estructuran funcionalmente al país”, abocando de manera puntual a las delimitaciones de las zonas metropolitanas, para impulsar su desarrollo y sustentabilidad.

De esta manera las tareas derivadas de aplicar la nueva legislación, de la ENOT<sup>6</sup>, y las políticas de seguridad humana se incrementan, así como los desafíos y riesgos que enfrentamos en el ordenamiento territorial de esta vasta y compleja geografía nacional.



Gráfica 1. Fuente: ENOTvs0. México: Población total, urbana y no urbana, 1950-2018.  
(Estimaciones propias con base en: CONAPO, 2018).

Con el propósito que tiene como enfoque el impulsar, el desarrollo, atendiendo a la seguridad y la resiliencia con las premisas políticas e instrumentos dentro de un renovado marco normativo.

<sup>6</sup> “Primer Diálogo Regional con la sociedad civil sobre la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030” Ciudad de México, 7 de septiembre de 2017: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/257191/Documento\\_Base\\_\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/257191/Documento_Base__1_.pdf)

## **El Enfoque Territorial como Instrumento para Alcanzar los Objetivos de la Agenda 2030 para un Desarrollo Sostenible**

La importancia del enfoque territorial en la Estrategia Nacional es el de articular los esfuerzos de todos los actores gubernamentales y no gubernamentales, cuya participación es importante para lograr el cumplimiento de los (ODS) hacia Nueva Agenda Urbana (NAU), 2030. A diferencia de sus antecesores, los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), los ODS, representan un balance entre la dimensión económica, social y medio ambiental del desarrollo sostenible, y deben ser considerados una agenda integral, indivisible e interdependiente entre sí. La publicación de la nueva LGAHOTyDU, tomará en cuenta dos avances esenciales en materia del urbanismo contemporáneo a nivel global; las Metas # 11 y la 17 de los ODS, establecidas por las Naciones Unidas (ONU) en la última Cumbre del HABITAT, que tuviera lugar en Quito, Ecuador, de la que se desprende también la llamada NAU, que obliga a México en materia de desarrollo, sustentabilidad urbana; y ordenamiento territorial a la creación de legislación, normatividad y lineamientos, que den dirección a estas metas.

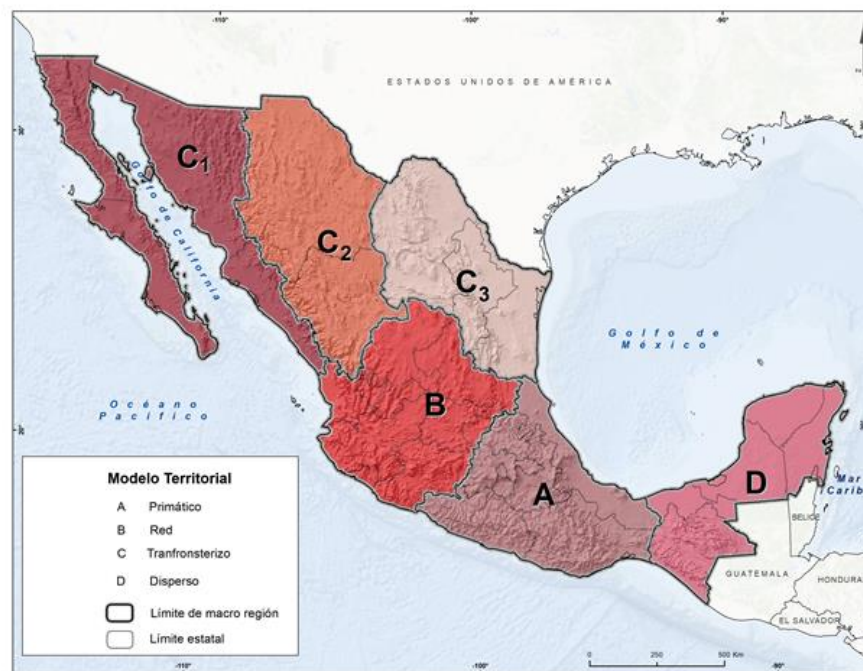
## **La Construcción de Políticas Públicas Emblemáticas que Coadyuvan al Cumplimiento de las ODS**

La LGAHOTyDU, es la base para la construcción de las normas básicas e instrumentos de gestión de disciplina general, I. Para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país; II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación nacional; III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación para la planeación de la Fundación, Crecimiento, Mejoramiento, por último y territorialmente lo más relevante es IV. Definir los principios para determinar las Provisiones, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los Centros de Población.

La Coordinación Interinstitucional, tiene su base en el Territorio, para poder reconocer la diversidad de realidades, desigualdades en recursos, en culturas, tradiciones, para construir políticas, estrategias sectoriales y regionales con diferentes espacios geográficos.

La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, estará vinculada con todos los programas y los Planes Estatales de cada uno, estos tienen que vincularse con los programas sectoriales e institucionales, también deben tener una relación conceptual con el Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe enlazarse con el Desarrollo Urbano, Regional y Metropolitano de cada uno de los proyectos, fondos y recursos que marca el PEF, donde se puedan supeditar de manera Estatal, posteriormente regional y metropolitano.

La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, marcará las regiones que tienen afinidad socioeconómica y demográfica, la cual podrá tener lineamientos homogéneos en cuanto a la contención de la huella urbana, así como identificar cuál sería la estrategia regional y cuál la particular de cada una de las ciudades que pertenecen a Entidades Federativas.



Mapa 1. Fuente: ENOTvs0. México: Modelos territoriales funcionales.

La distribución del ingreso<sup>7</sup> y la pobreza en el marco de los derechos humanos, son temas que se deben de asistir, así como el crecimiento inclusivo y sostenido, son parte del desarrollo territorial y la sustentabilidad que tiene que ser a nivel nacional, para que esto suceda se deben construir políticas internas bajo un marco de gobernanza republicana, tomando en cuenta la geopolítica en las relaciones globales de México con el mundo, y así poder hacer reformas institucionales para un verdadero desarrollo inclusivo.

***a.) Orientar Planes y propuestas con base en resultados, que están desarrollados mediante el cumplimiento de fases del Marco Lógico<sup>8</sup> con la prioridad en la resiliencia.***

De esta manera las estrategias que busca la ENOT, deberán estar al servicio ecosistémicos dentro del desarrollo sustentable, por ejemplo, las estrategias para reducir la carga o intensidad ambiental de los sistemas productivos con innovación y regulación, ampliar y aplicar bien los programas de planeación territorial para transformar la gestión hídrica que garantice la dotación de agua de calidad y el saneamiento, son políticas ambientales basadas en derechos y el acceso a la justicia ambiental.

En el cambio climático y transición energética; el aumentar y acelerar la participación de las energías renovables en la matriz energética es parte fundamental para abatir la intensidad en el uso de la energía con acciones puntuales de eficiencia y ahorro, para de esta manera articular los programas para la transición energética al desarrollo de la industria, la ciencia, y la tecnología en la educación media y superior, adecuando la operación de las empresas productivas del Estado en las dimensiones energéticas que reclama el desarrollo adaptando, modernizando la función del Estado, en torno al nuevo paradigma energético.

---

<sup>7</sup> Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019 - 2024, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo Colección Informe del Desarrollo en México, Rolando Cordera Campos Enrique Provencio Durazo (coordinadores) Universidad Nacional Autónoma de México 2018. (PUED, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo).

<sup>8</sup> Las Matrices del marco lógico; es una metodología de planificación elaborada en la década de los sesenta del siglo pasado que se ha convertido en un referente para dar seguimiento a proyectos y programas de desarrollo. Fundamentos del enfoque territorial, actores dimensiones, escalas, espaciales y sus niveles. De: Federico Morales Barragán Fredy Jiménez López.

***b.) Las propuestas estarán en marcha en todos los órdenes de gobierno y serán ejecutadas a nivel regional.***

Por ser el Territorio Nacional el contenedor de todas las políticas nacionales, la ENOT, tendrá que ser un nuevo modelo que de lineamientos a los distintos usos, tipos y modos de ocupación del territorio, que mejorará el acceso y equipamientos a las zonas más pobres, y de esta manera regulará la ocupación en costas y playas, como dicten los programas, que frenen el deterioro de los paisajes y ayuden a restaurarlos, considerándolos como bienes públicos dentro de los programas de servicios ambientales. La ENOT, estará vinculada a todos los programas que garanticen la infraestructura que armonice con la conservación de paisajes, para este propósito la movilidad, tendrá como prioridad la estrategia de transporte público masivo a nivel nacional en una visión sustentable al atender los criterios de la renovada inserción internacional de México, dentro del programa de infraestructura para el equipamiento y logística en corredores prioritarios de comunicaciones y transporte que incluya la transición energética en la planeación de infraestructura con una política nacional de alta intensidad en el desarrollo regional, que garantizará el énfasis en el desarrollo territorial e intra-regional con prioridad, en las zonas con mayor marginación y desigualdad, como son, el sur-sureste del país, que deberá garantizar el incremento de la inversión física y la infraestructura social, la conectividad digital y nuevas tecnologías, todo esto en una estrategia de adaptación resiliente a cambios ambientales y climáticos, con criterios regionales.

**El Éxito de la ENOT, Está en la Capacidad de Gobernanza<sup>9</sup>**

La falta de comunicación y colaboración obligada entre los tres órdenes de gobierno, a lo largo de la historia dentro de la gestión pública en México, es un problema que se refleja especialmente en el crecimiento desmedido de los centros urbanos, por la falta de la gestión de la normatividad así como de hacerla cumplir por los distintos órdenes de gobierno, que han generado problemas de segregación social, inequidad económica y contaminación del medio

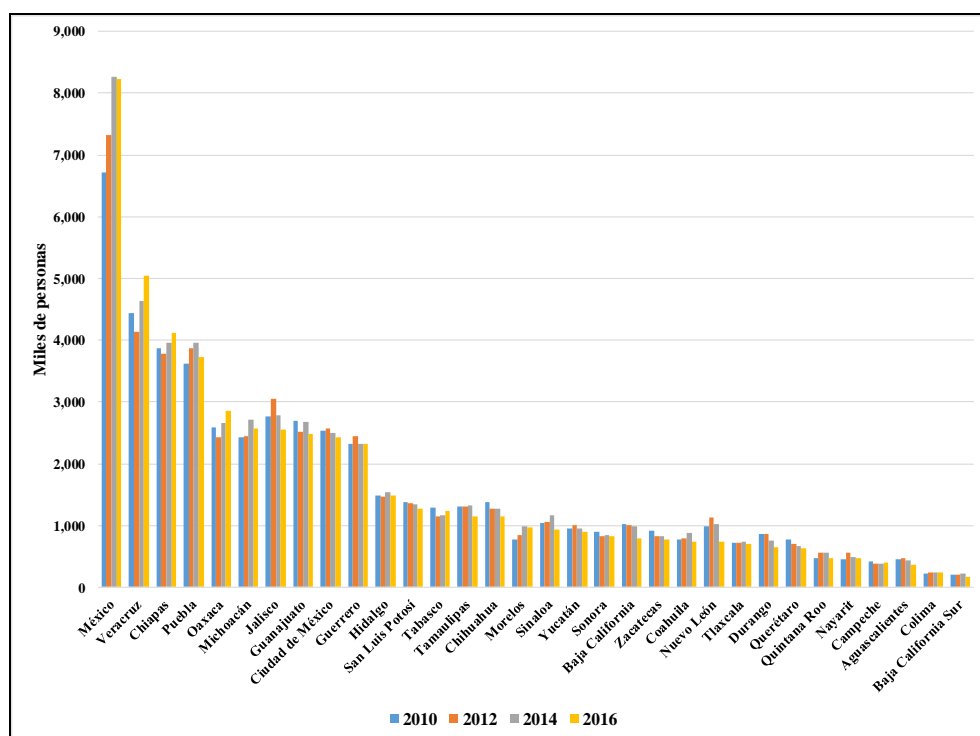
---

<sup>9</sup> La Real Academia Española (RAE) acepta ya el término “gobernanza” y la define como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.



ambiente. Se debe generar una planeación estratégica de coordinación para el crecimiento y desarrollo sustentable de cada región del país<sup>10</sup>.

Los instrumentos que materializan a la ENOT tienen su mayor congruencia con la Gobernanza, la cual tendrá una estructura organizacional que definirá responsabilidades marcadas en la LGAHOTyDU, donde las autoridades y la subordinación estarán establecidas en los instrumentos administrativos que tienen obligación y responsabilidad en la ejecución de la ENOT.



Gráfica 2. Fuente ENOTvs0. México: Personas en pobreza por entidad federativa, 2010-2016.

La Estrategia Nacional, reitera la búsqueda de un modelo de desarrollo urbano sustentable, que se debe llevar a cabo dentro de un “marco de coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno.”

<sup>10</sup> Para más información, véase la resolución “Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S), Para conocer la lista actualizada de indicadores globales, véase: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Official%20Revised%20List%20of%20global%20SDG%20indicators.pdf>.

## **Mecanismos de Coordinación entre Órdenes de Gobierno<sup>11</sup>**

Lograr una eficaz gobernanza metropolitana, es establecer los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno, así como la participación de la sociedad, mecanismos que marca la LGAHOTyDU, y que nos obliga a formalizar, por ejemplo, en el artículo 36:

I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de Conurbación, según se trate, y que se integrará por la Federación, Estados, Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la zona en gestión, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta Ley, se tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno.

II. Un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano, que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas. Dicho Consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar la mayoría en el consejo. Los integrantes, elegirán a quien los presida.

III. Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las Entidades Federativas y Municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente.

La Comisión de Ordenamiento Metropolitano y el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano, sesionarán por lo menos trimestralmente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por esta Ley y la legislación estatal aplicable.

---

<sup>11</sup> Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; Capítulo 2. Concurrencia entre Órdenes de Gobierno, Coordinación y Concertación. Pub. Nov-2016.

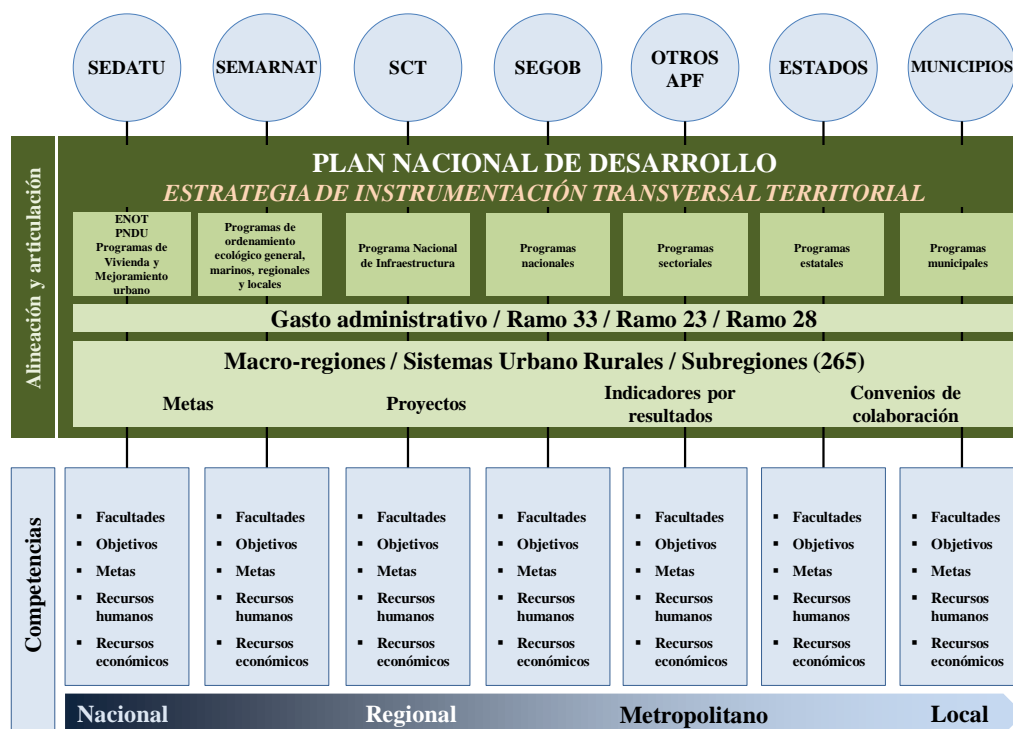
***a.) Asociaciones y alianzas entre múltiples interesados<sup>12</sup>.***

Una de las herramientas fundamentales para que el mecanismo administrativo en la coordinación de la Gobernanza, sean eficientes, son los manuales de organización generales, cuyo propósito fundamental es el orden y la secuencia de las operaciones que se realizan en el marco de los procedimientos institucionales, que expresan claramente las funciones de cada servidor público y sus interrelaciones con la implementación de métodos y técnicas de trabajo, que fortalecerán a la cultura en la organización orientada a la mejora continua y aporte de resultados con objetivos específicos que coadyuven al cumplimiento de cada meta y objetivo fundamental. En el caso de los manuales de organización del Gobierno Federal, se detallarán las funciones de cada Secretaría de Estado del aparato administrativo dentro del poder ejecutivo.

Cuando se habla de estrategias nacionales, México, tiene un abanico multicultural tan grande que se puede comparar con Europa, por su diversidad política y cultural con diferentes geografías, sociedades, etnias, y matices lingüísticos diferentes, que en su esencia arrojan problemáticas sociales, urbanas y económicas diferentes. De esta manera los diferentes actores, tienen diferentes escalas de los problemas, lo que hace construir una estrategia más adecuada, consolidada a base de las diferencias que consolidan la hegemonía del Estado en un país tan diverso, que enriquece el enfoque territorial, Regional.

---

<sup>12</sup> Metas del ODS No.17- Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el Desarrollo Sostenible.



Esquema 1. Fuente ENOTvs0. Propuesta de instrumentación transversal de la ENOT.

### ***b.) Coherencia en priorizar y revisar (necesidades básicas, recursos)<sup>13</sup>.***

La importancia que el territorio tenga las mismas reglas, los mismos acuerdos interinstitucionales, las mismas capacidades productivas, el mismo retorno de capital, será el insondable secreto de la igualdad regional, al ejecutar los acuerdos, y tener la capacidad de que la gobernanza recupere la rectoría del estado en todo el territorio.

Estos acuerdos y líneas de acción son las que saldrán de este documento, es un proceso de reinserción a la economía unificada inclusiva que le dará valor y certeza jurídica a la inversión nacional e internacional de cada Entidad Federativa, con las mismas oportunidades y las mismas restricciones, sobre todo con una estructura de las áreas geoestadísticas básicas

<sup>13</sup> El nuevo paradigma que plantea el Derecho a la Ciudad (propuesta del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) lo recuperó para redactar la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad), que busca garantizar a todos los habitantes el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos en ciudades sustentables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justas, incluyentes, democráticas y seguras, puede ser el eje del cambio.

(AGEB), donde los polígonos y los límites deberán coincidir con esta estructura para poder registrar, medir el desarrollo por entidad federativa y que los datos estadísticos en cada capa de información se puedan visualizar y usar en cualquier institución en cualquier jerarquía espacial y demográfica, información que pueda ir construyendo una BIGDATA, para poder evaluar las estrategias territoriales que cada entidad autorice en cualquier escala y en cualquier polígono se llame como se llame; ejido, parcela, predio, lote, colonias, barrio, sector y estos a la vez con: localidad, ciudad, zonas metropolitanas, regiones o Entidades Federativas.

La restructuración territorial, tendrá que venir desde una cartografía base, para todo el país con su respectiva BIGDATA, la cual se pueda socializar con una cartografía plural, y así pueda seguirse alimentando con información de todas las instituciones que actualizan datos con encuestas nacionales o levantamientos territoriales o espaciales en entornos ecológicos o urbanos.

### **Sinergias y Áreas de Oportunidad Encaminados hacia el Bienestar<sup>14</sup>**

Las áreas de oportunidad del bienestar social en México están en concentrar el enfoque de desarrollo con verdaderos sectores e instituciones que diseñen instrumentos de delineen a la gobernanza en la atención de los grupos étnicos y regiones que pueden experimentar elevados niveles de pobreza y encontrarse particularmente en desventaja aun cuando las economías estén creciendo y la desigualdad vertical y la pobreza agregada sean bajas<sup>15</sup> se deberán enfocar en:

**Políticas redistributivas**, que pueden ayudar a mitigar las desigualdades étnicas y espaciales. Es más fácil corregir las desigualdades étnicas, si una economía está creciendo la población elegida tiene acceso a las instituciones para la formulación de políticas y la política redistributiva, es parte de una estrategia más amplia para transformar la economía y eliminar la pobreza al margen de la etnicidad.

---

<sup>14</sup> 1er. Foro Social Mundial, celebrado en 2001 en Porto Alegre (Brasil).

<sup>15</sup> CAPÍTULO 3. Las disparidades regionales: ¿Hacia la convergencia o divergencia regional? Julia Hernández Aragón Univ. Autónoma. de Chihuahua, México jharagon@uach.mx. por JH Aragón.

**Políticas de acción afirmativa**<sup>16</sup>, que pueden mejorar las desigualdades horizontales sin empeorar las desigualdades verticales e intragrupo. Las políticas dirigidas a ambos extremos de la curva de distribución pueden llevar a mejoras en la distribución del ingreso inter e intragrupo; las que se centran en el punto más alto de la curva pueden llegar a empeorar la desigualdad intragrupo. (Stewart y Brown 2007)

### **Instrumentos que la ENOT Considerará para Darle Seguimiento al Desarrollo Territorial**<sup>17</sup>

#### ***a.) Normativos y de regulación en el marco territorial de las Entidades Federativas y Municipios del país.***

**Todos los que se desprendan de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano** tienen múltiples referencias al ordenamiento de los asentamientos humanos y a la ordenación de las zonas conurbadas.

**Plan General de Ordenamiento Metropolitano (POM).** En el caso particular de las Zonas Metropolitanas, conformadas por uno o varios municipios, incluso por Entidades Federativas diferentes o conurbaciones internacionales; es necesario establecer un integrado por todos los participantes, que asegure su participación y articulación, así mismo, para formalizar legalmente el POM, se requiere formular y aprobar el Decreto del Programa de Ordenamiento Metropolitano de la Zona correspondiente, expedido por la(s) Legislatura(s) Estatal(es).

#### ***b.) De la organización, coordinación, sensibilización y participación.***

**Planes publicados y autorizados por los consejos consultivos.** Tanto en la planeación territorial, como en otros tipos de planes, se reconoce de manera creciente la importancia de las instituciones, la organización y los mecanismos de participación en redes activas.

---

<sup>16</sup> La acción afirmativa (también conocida como discriminación positiva) es el término que se da a una acción que pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios, así como acceso a determinados bienes.

<sup>17</sup> Según la FAO (organización del comida y agricultura): El desarrollo territorial ha existido siempre en todos los territorios, y está vinculado a las tradiciones, saberes y capacidades locales, como la innovación, creatividad y aptitud empresarial de los agentes locales, la capacidad técnica y de gestión, la capacidad organizativa y de relación de las personas, la capacidad de articulación con el entorno institucional y los mercados, la capacidad de liderazgo y de concertación entre actores económicos (FAO, 2008).

En cuanto al **POM**, es importante se plantee las adecuaciones institucionales necesarias para formular, instrumentar y ejecutar adecuadamente el desarrollo territorial metropolitano correspondiente.

En contraste con la realización de “planes libro”, la planeación estratégica, que articule a los diferentes actores públicos y privados, que opere con lineamientos acordados en procesos, que permitan una adecuación a cambios y cuestiones no previstos o considerados inicialmente.

***c.) De acción directa en la gestión del Territorio (suelo) y la obra pública.***

- **Instrumentos de fomento directo.** Estos instrumentos abarcan esencialmente la realización de obras públicas y la gestión del suelo, incluyendo la constitución de reservas territoriales y derechos de vía.
- Se deben identificar estas acciones en una **cartera de proyectos** y evaluarlas con estudios de pre-inversión que determinen su congruencia, eficacia y viabilidad.
- Instrumentos de regulación con mecanismos financieros y de operación como el **reagrupamiento parcelario, la transferencia de derechos de uso, y las obras por cooperación.**

***d.) Financieros y fiscales<sup>18</sup>.***

- **Crear fideicomisos y fondos**, que puedan enfrentar los requerimientos financieros de proyectos importantes de mediano y largo plazo.
- **El Fondo Metropolitano**, se debe considerar como fuente específica de recursos (que debe fortalecerse) para las zonas metropolitanas reconocidas.
- **Crear un inventario de todos los equipamientos y mobiliario urbano** de cada Municipio y Entidad Federativa, para tener un catálogo de todo el país.
- En el nivel local, **fortalecer la gestión del impuesto predial**, recuperar socialmente los incrementos del precio del suelo no generados por el propietario.

---

<sup>18</sup> Informe del Desarrollo en México, Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019 - 2024. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo Colección Informe del Desarrollo en México. Rolando Cordera campos, Enrique Provencio Durazo.

***e.) De información, comunicación, seguimiento, evaluación y retroalimentación.***

- **Catastros y sistemas avanzados de información**, para resolver la complejidad y el dinamismo de los fenómenos metropolitanos, que hace necesario contar este fortalecimiento institucional requerido por el carácter participativo, coordinado y concertado que debe adoptar el proceso de ordenación metropolitano.
- **Medios eficientes de capacitación**, de difusión de la información y de transferencia de buenas prácticas, que exige que se cuente con los procesos de seguimiento, evaluación y realimentación de los **POM**.
- **El Ordenamiento Territorial, como materia específica de gasto no existe**, lo que prevalece son rubros de gasto en distintos organismos y entidades responsables, en el orden Federal, Estatal y Municipal, incluso en los poderes legislativos para la asignación de recursos a través de diversos fondos.
- **Un grave error, son las decisiones** sobre el monto de los recursos que **se toman en esferas de acción altamente centralizadas** que poco se vinculan con los problemas locales y/o regionales.
- **Los recursos de los fondos para el desarrollo metropolitano y regional** son insuficientes, no obstante, y en algunos casos no cuentan con reglas de operación, lo que las hace altamente discrecionales y opacas en su manejo.
- **Promover la creación y el funcionamiento de Consejos<sup>19</sup>, Agencias o Foros para el desarrollo urbano, metropolitano y regional**, que contribuyan al ordenamiento territorial en las diferentes escalas con la participación de representantes de la sociedad civil, la iniciativa privada y el sector público. **De esta manera se institucionaliza la toma de decisiones**, se trascienden los cambios en las administraciones gubernamentales y se logra un compromiso de colaboración colectiva para alcanzar los objetivos socioeconómicos y ambientales.

***f.) De transparencia y rendición de cuentas.***

Presupuesto con base en resultados (PBR), con el “diseño de los presupuestos” es una de las condiciones más importantes en la implementación de la ENOT.

---

<sup>19</sup> Art. 36 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.



- Programas de trabajo con estrategias y metas claras **“delimitando”** al gasto público eficiente y efectivo, alineados con el Programa Nacional de Desarrollo.
- Estrategias de corto, mediano y largo plazo para que la **“aplicación”** de los recursos públicos contribuyan a la creación de valor en cada una de las etapas y/o años de ejecución.
- Ejercer los recursos públicos bajo una lógica de **“evaluación permanente”**.

### El Enfoque de la ENOT Busca Tres Propósitos Fundamentales<sup>20</sup>

La inclusión de los fundamentos del enfoque en las causas de los problemas responde a la intención de subrayar el proceso de estructuración y modificación de las relaciones sociales a través de los tres niveles de gobierno en las diferentes Regiones del país:

- **Asegurar la constante optimización del uso de los recursos públicos** en la producción y distribución de bienes como respuesta a las exigencias de más servicios, menos impuestos, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad.
- **Asegurar que el proceso de producciones de bienes y servicios públicos, incluidas** las fases de asignación y distribución, así como las medidas para mejorar la productividad sean transparentes, equitativas y controlables.
- **Promover y desarrollar mecanismos internos** para mejorar el desempeño de los dirigentes y trabajadores públicos, con ello promover la efectividad de los organismos públicos, en miras a posibilitar los dos objetivos anteriores.

Si bien, este marco de referencia no ha sido implementado de manera definitiva en nuestro país, la gestión pública se está orientando hacia estas tendencias. Quizá el caso más claro en nuestro país, son las denominadas Metas de Indicadores por Resultados (MIR), como un programa transversal a todas las dependencias de la Administración Pública Federal (APF), para el logro de los objetivos. Sin embargo, **su implementación ha sido parcial o nula**, ya que poco o nada se ha vinculado con el diseño del presupuesto público dentro de la rectoría del Estado a nivel Regional.

---

<sup>20</sup> Informe del Desarrollo en México, Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019 - 2024. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo Colección Informe del Desarrollo en México. Rolando Cordera campos, Enrique Provencio Durazo.

## Conclusión

La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, define su premisa dentro de los *derechos humanos fundamentales*, desde el principio, para disminuir las disparidades regionales, proteger nuestras regiones en segundo proteger a sus grupos vulnerables dentro de los mismos como son las niñas, niños, jóvenes en situación de calle, migrantes, personas con discapacidad, adultos mayores y población indígena, que viven en situación de riesgo, por razones climáticas, sísmicas o de otra naturaleza, grupos que se tomarán en cuenta en la estructura de desarrollo del bienestar y la rectoría del Estado, respetando sus soberanías y competencias, tomando el concepto de resiliencia y la necesidad de enfrentar y minimizar riesgos, mediante una gestión integral de los mismos.

Así las tareas derivadas de la aplicación de la nueva legislación y las políticas de seguridad humana de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) con sus desafíos y riesgos, tomarán un horizonte urgente temporal de veinte años que se abocará al sistema urbano-rural, de las regiones que estructuran funcionalmente al país, articulando esfuerzos con todos los actores, de gobierno, particulares cuyo involucramientos es necesario para lograr el cumplimiento de un balance entre la dimensión económica, social y medio ambiental del desarrollo sustentable que fue un compromiso desde la última cumbre de Hábitat, donde se desprende la Nueva Agenda Urbana, que cuyo compromiso de México fue presentar la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano la cual constituye la base de la construcción de las normas básicas, instrumentos de gestión, observación general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos, para determinar, reservas, usos de suelo, destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los Centros de Población.

El Territorio Nacional tendrá al fin su hegemonía en la Coordinación Interinstitucional, que estará en la Gobernanza, porque a través de ella se tendrá el vínculo con todos los programas nacionales, sectoriales, institucionales y los Planes Estatales, así como una relación conceptual con el Plan Nacional de Desarrollo, en los temas del desarrollo urbano, regional y metropolitano del país, aportando lineamientos en los fondos y recursos que marca el PEF, donde se puedan supeditar los recursos, marcando las regiones con lineamientos homogéneos de esta manera se podrán identificar estrategias para cada elemento del sistema urbano-rural nacional en la

distribución del ingreso<sup>21</sup>, eliminación de la pobreza, en el marco de los derechos humanos, y la economía social, temas que se deben hacer cumplir, como el crecimiento inclusivo y sostenido, son parte del desarrollo territorial con sustentabilidad a nivel nacional, dentro de la planificación orientando a las propuestas con base a resultados, desarrollados mediante el cumplimiento de fases de una propuesta del Marco Lógico<sup>22</sup>, evaluando todas las propuestas que estarán en marcha en todos los tres órdenes de gobierno y serán ejecutadas a nivel regional, de esta manera el éxito de la ENOT, está en la capacidad de Gobernanza<sup>23</sup>, con la creación y organización de mecanismos de coordinación entre órdenes de gobierno<sup>24</sup>, que dictaran asociaciones y alianzas entre múltiples interesados<sup>25</sup>; nacionales públicos y privados con el único objetivo de guardar coherencia en priorizar, revisar las necesidades básicas, y recursos<sup>26</sup>, así como fortalecer sinergias y áreas de oportunidad encaminados hacia el bienestar adecuado de cada región del país.<sup>27</sup>

“La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial no es una Estrategia GENERAL, es una estrategia NACIONAL, que recuperará la rectoría del estado en PRO del desarrollo REGIONAL”.

---

<sup>21</sup> Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019 - 2024, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo Colección Informe del Desarrollo en México, Rolando Cordera Campos Enrique Provencio Durazo (coordinadores) Universidad Nacional Autónoma de México 2018. (PUED, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo).

<sup>22</sup> Las Matrices del marco lógico; es una metodología de planificación elaborada en la década de los sesenta del siglo pasado que se ha convertido en un referente para dar seguimiento a proyectos y programas de desarrollo. Fundamentos del enfoque territorial, actores dimensiones, escalas, espaciales y sus niveles. De: Federico Morales Barragán Fredy Jiménez López

<sup>23</sup> La Real Academia Española (RAE) acepta ya el término “gobernanza” y la define como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

<sup>24</sup> Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; Capítulo 2. Concurrencia entre Órdenes de Gobierno, Coordinación y Concertación. Pub. Nov-2016.

<sup>25</sup> Metas del ODS No.17- Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el Desarrollo Sostenible.

<sup>26</sup> El nuevo paradigma que plantea el Derecho a la Ciudad (propuesta del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) lo recuperó para redactar la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad), que busca garantizar a todos los habitantes el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos en ciudades sustentables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justas, incluyentes, democráticas y seguras, puede ser el eje del cambio.

<sup>27</sup> 1er. Foro Social Mundial, celebrado en 2001 en Porto Alegre (Brasil).