

**SÉPTIMO CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO  
“MÉXICO ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL”**

**Alcances y desafíos para la implementación de las Unidades Territoriales Estratégicas Regionales (UTER) para el Ordenamiento Territorial en el Estado de Zacatecas.**

Mesa 1: Ordenamiento territorial y desarrollo urbano sostenible

Boris Graizbord, Omar López y Anel Demetrio\*

## **Resumen**

Las Unidades Territoriales Estratégicas Regionales (UTER), son subdivisiones espaciales homogéneas que orientan en la planeación y ordenamiento del territorio. Por su naturaleza y escala, las UTER permiten delimitar espacios de gestión ambiental que traspasan criterios político-administrativos. Este trabajo presenta la caracterización de las UTER en el Estado de Zacatecas que permiten establecer estrategias de política de desarrollo territorial y de uso del suelo que pueden utilizarse en la gestión de los recursos tanto físicos, como sociales y económicos, con el propósito de lograr el desarrollo socio-económico y el bienestar de la población, minimizar las externalidades territoriales negativas y generar externalidades territoriales positivas. Finalmente, se discuten los alcances y desafíos de la implementación de las UTER y el papel que deben jugar los tres órdenes de gobierno y sociedad en general para organizar, armonizar y administrar la ocupación del territorio de modo que este contribuya al desarrollo humano sustentable.

## **Introducción**

El ordenamiento territorial se concibe como la transformación inducida del espacio (diferencias, capacidades, vínculos y relaciones estructurales) en la que los componentes socioculturales y económico-productivos desempeñan funciones fundamentales para alcanzar las condiciones óptimas del bienestar social (Cortez y Delgadillo, 2008: 57).

Sin embargo, la implementación de planes y programas que gestionen dicha transformación se enfrentan a diversos obstáculos para un resultado eficiente. La existencia de diversos instrumentos de política territorial, con diferente énfasis, dificulta enfocar una clara política pública para la gestión del territorio (Sánchez, Bocco y Casado, 2013: 15): por una parte, el ordenamiento ecológico, amparado en la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* y demás reglamentos atiende aspectos primordialmente del medio físico-ambiental; mientras que por otra el ordenamiento territorial, amparado en la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* hace énfasis en atender problemas de asentamientos urbanos.

Consideramos que esta dificultad parte del hecho de considerar la región únicamente como una delimitación política-administrativa (que puede ser una agregación de estados o

---

\* El Colegio de México A.C. Contacto: tel. (55) 54493092; correos: [graizbord@colmex.mx](mailto:graizbord@colmex.mx), [olopez@colmex.mx](mailto:olopez@colmex.mx), [ademetrio@colmex.mx](mailto:ademetrio@colmex.mx)

## **SÉPTIMO CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO “MÉXICO ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL”**

municipios) con recursos naturales autónomos, y se soslayan las interacciones de recursos compartidos con vecinos, la transversalidad de los recursos a gestionar y los mecanismos legales y administrativos para implementar el ordenamiento territorial.

Una región es una porción del territorio que forma parte de un todo mayor (Celis, 1988: 16),<sup>1</sup> y cuenta con particularidades concretas que la hacen diferenciarse del resto del territorio. Por lo tanto, entre las regiones, y dentro de la propia región, se identifican disparidades, desigualdades o diferencias. De esta manera, el ordenamiento territorial implica un desarrollo regional, es decir, reducir estas desigualdades dado que la región cuenta con recursos que caracterizan su potencial. Así, la importancia del ordenamiento territorial en regiones radica en fortalecer mecanismos de articulación vertical y transversal de políticas, instrumentos e instituciones con incidencia territorial; evitar el tratamiento fragmentado de problemas territoriales, a través de la armonización de los instrumentos locales con los objetivos nacionales, estatales y regionales; generar sinergias mediante la adopción de un instrumento único de ordenamiento territorial que vincule aspectos sociales, económicos y ambientales; y fomentar la participación social a través de nuevos esquemas de participación.

En este sentido, la delimitación de una región implica tanto la definición de una unidad analítica territorial como de un espacio de acción de política pública con base en inter e intra-dependencias; no sólo de una agregación espacial.

Sobre esta base, el presente trabajo muestra el desarrollo y retos de implementación de los Programas Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) del Estado de Zacatecas derivados de la aplicación del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio de Zacatecas (PEDUyOTZ) con el fin de ejemplificar los desafíos de la implementación de UTER para la gestión del territorio.

### **Programas de Ordenamiento Territorial**

Los programas de ordenamiento territorial son instrumentos de gestión para mejorar el uso del territorio, los cuales bajo una serie de lineamientos jurídicos y de planeación, buscan la acción conjunta de los tres órdenes de gobierno y sociedad en general para organizar, armonizar y administrar la ocupación del territorio de modo que se contribuya al desarrollo humano sustentable, espacialmente armónico y socialmente justo.

La aplicabilidad de estos instrumentos permite construir mecanismos integrales de planeación y toma de decisiones que promuevan el uso óptimo del territorio, además de fomentar “[...] una evaluación constante de las potencialidades y limitantes productivas,

---

<sup>1</sup> La región posee dimensiones temporales y espaciales (en cuanto a lo último, particularmente debe ser continua y contigua, lo cual le imprime el carácter de unidad) y de igual forma, tiene fronteras que la delimitan (Yúnez, et. al., 2009: 6).

**SÉPTIMO CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO**  
**“MÉXICO ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL”**

socioeconómicas y ambientales que ofrece cada territorio, e implementar políticas y acciones orientadas a garantizar el desarrollo de forma sustentable y equilibrado” (SEDATU, 2014a: 3-4). En términos generales, un Programa de Ordenamiento Territorial (POT) indica qué se puede, qué no se puede, en dónde sí y en dónde no en el espacio geográfico o ámbito regional correspondiente de manera concertada y participativa con los agentes involucrados.

Su fundamento tiene sustento legal en el artículo 4 de la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, donde se señala que “La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública: I) Derecho a la ciudad, II) Equidad e inclusión, III) Derecho a la propiedad urbana, IV) Coherencia y racionalidad, V) Participación democrática y transparencia, VI) Productividad y eficiencia, VII) Protección y progresividad del espacio público, VIII) Resiliencia, seguridad urbana y riesgos, IX) Sustentabilidad ambiental y X) Accesibilidad universal y movilidad.”

En el caso de los programas estatales, municipales y regionales, el fundamento legal se encuentra en los planes estatales de desarrollo, programas sectoriales, códigos urbanos, leyes estatales, reglamentos de uso de suelo estatales y municipales, etc.

Para ejemplificar la problemática identificada, exponemos en primer término las fases generales en la elaboración de los POT, enseguida la elaboración e implementación del PEDUyOTZ y finalmente la regionalización propuesta en los PROT de Zacatecas.

La elaboración tanto de los programas estatales como de los programas regionales de ordenamiento territorial pueden dividirse en cinco etapas más una fase preliminar (figura 1). La fase preliminar hace referencia a los antecedentes y coordinación, define los medios de coordinación interinstitucional necesarios para la construcción de los programas de ordenamiento, fuentes de información y retroalimentación durante el proceso. Se integra un grupo de coordinación y trabajo encargado de dar seguimiento al proceso de elaboración de los programas, conformado por servidores públicos de las secretarías relacionadas al desarrollo urbano, planeación urbana, vivienda, entre otras, y el equipo asesor de especialistas encargados de elaborar los programas de ordenamiento.

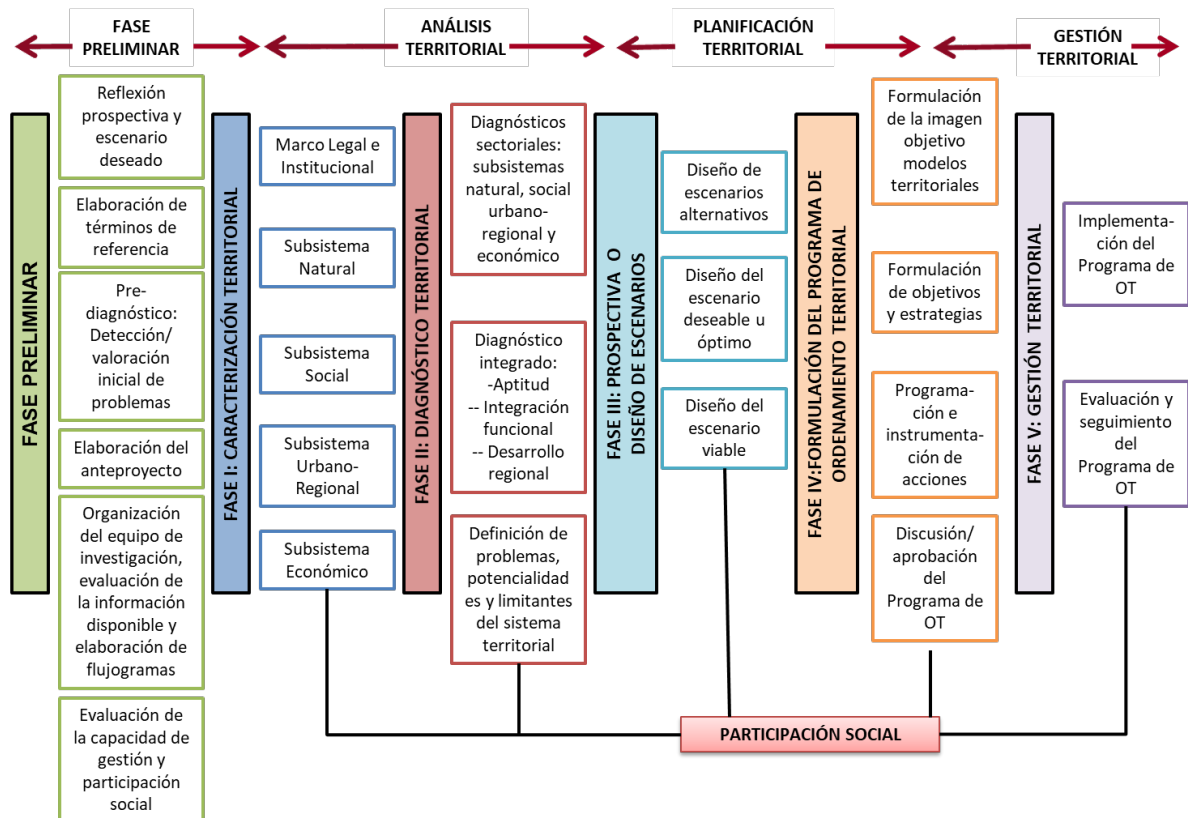
La fase I, expone los instrumentos legales que le dan sentido al ordenamiento territorial, así como su vinculación con otros instrumentos de planeación; y la conformación e integración del grupo de coordinación y trabajo.

La fase de II Diagnóstico, es la de mayor extensión y se enfoca a exponer los tópicos más importantes para definir los problemas, desafíos y oportunidades de desarrollo para la gestión del territorio. Estos pueden organizarse bajo tres ejes temáticos: 1) Diagnóstico sectorial (ubicación, entorno regional, medio físico natural, caracterización ambiental, social

## SÉPTIMO CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO “MÉXICO ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL”

y demográfica, proceso económico, equipamiento e infraestructura, sistema estatal de ciudades, caracterización metropolitana y cultural, riesgos, tenencia de la tierra, fragilidad ambiental, aptitud del suelo, etc.); 2) Diagnóstico integrado y delimitación de unidades territoriales (establecimiento de unidades base para el ordenamiento territorial y el establecimiento de políticas públicas); y 3) Definición de problemas, oportunidades y desafíos del territorio.

**Figura 1. Fases generales del ordenamiento territorial**



Fuente: Sánchez, María T. (2008), “Metodologías para el Ordenamiento Territorial”, ponencia impartida en el Día Virtual del Ordenamiento Territorial, 13 de marzo del 2008, Instituto de Geografía, UNAM, diapositiva 17 de 28. [http://www.cudi.mx/aplicaciones/dias\\_cudi/08\\_03\\_13/teresa\\_sanchez.pdf](http://www.cudi.mx/aplicaciones/dias_cudi/08_03_13/teresa_sanchez.pdf)

La fase III contempla el análisis de prospectiva bajo diferentes escenarios (tendencial, optimista y pesimista), que permita establecer un Modelo de Ocupación Territorial (MOT).

La fase IV propone un modelo de ocupación, una cartera de proyectos para lograr los objetivos de planeación propuestos, corresponsabilidad, mecanismos y criterios de seguimiento, así como indicadores de evaluación y monitoreo y la aprobación del MOT con políticas integrales, objetivos estratégicos, metas y proyectos.

La quinta y última fase es la más crítica y difícil de concretar, ya que implica llevar a cabo los planes y proyectos presupuestados en el programa a través de políticas públicas.

**SÉPTIMO CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO  
“MÉXICO ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL”**

**Del Programa Estatal a los Programas Regionales de Ordenamiento Territorial de Zacatecas**

El Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio de Zacatecas (PEDUyOTZ) se llevó a cabo bajo los lineamientos de los “Términos de Referencia para elaborar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de Zacatecas” elaborados aún por la Dirección de Desarrollo Urbano y Suelo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). El PEDUyOTZ, planteó la necesidad de homogeneizar las distintas regionalizaciones sectoriales con las que trabajaba el gobierno de Zacatecas y lograr un óptimo agrupamiento de los municipios del Estado para aprovechar sus potencialidades.

Así, uno de los aportes centrales de este programa estatal es la regionalización de los 58 municipios de la entidad en ocho *Regiones Funcionales* (figura 2). Como su nombre lo indica, se trata de unidades territoriales definidas y delimitadas a partir de variables político-administrativas, distribución territorial de localidades integrantes del Sistema Estatal de Centros de Población (SECP), movilidad cotidiana que existe entre ellas, estructura económica local y tendencias de crecimiento económico y poblacional (PEDUyOTZ, 2012:190-191).

De esta forma, la regionalización elaborada en el PEDUyOTZ es un instrumento para ordenar y regular la planeación, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en el Estado de Zacatecas. En ese sentido, la región se propone entonces como unidad base para el ordenamiento del territorio.

Las ocho regiones funcionales del Estado de Zacatecas quedaron oficialmente adoptadas como base para el desarrollo de políticas públicas mediante su publicación en el portal electrónico del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas (COPLADEZ) de la entidad y el cual anexa la versión abreviada del PEDUyOTZ<sup>2</sup> y el documento denominado *Nueva Regionalización para Impulsar el Desarrollo del Estado de Zacatecas*<sup>3</sup> aprobado el 29 de septiembre de 2016.

---

<sup>2</sup> Disponible en: [http://upla.zacatecas.gob.mx/?page\\_id=23721](http://upla.zacatecas.gob.mx/?page_id=23721)

<sup>3</sup> Disponible en: [http://upla.zacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/03/Regionalizacion%20Final%20\(1\).pdf](http://upla.zacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/03/Regionalizacion%20Final%20(1).pdf)

**Figura 2.** Regiones Funcionales propuestas en el PEDUyOTZ



6

## **SÉPTIMO CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO “MÉXICO ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL”**

A partir de la regionalización del PEDUyOTZ, el Gobierno del Estado de Zacatecas, así como la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), plantearon desarrollar los PROT para cada una de las ocho regiones. Mientras que el PEDUyOTZ se realizó bajo los lineamientos de SEDESOL, los PROT se desarrollaron a partir de la “Guía Metodológica de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial” proporcionada por la SEDATU, la cual plantea la integración de elementos de ordenamiento territorial y gestión ambiental para la delimitación de sub-regiones.

El Programa de Estudios Avanzados en Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente (LEAD-México) de El Colegio de México, con el apoyo del Grupo de Trabajo Multisectorial (GTM), elaboró los programas de ordenamiento de cuatro de las ocho regiones funcionales propuestas para el Estado de Zacatecas: PROT Región Centro, PROT Región del Semidesierto Zacatecano (Norte), PROT Región Oeste y PROT Región Sureste.<sup>4</sup>

Además de ofrecer una amplitud de temas sobre estas cuatro regiones, el documento técnico de cada región se complementó con un anexo cartográfico, el cual, por la extensión y formato, puede considerarse un atlas regional.

Los PROT presentan una serie de tópicos que abordan desde aspectos del entorno regional, del medio físico, un apartado sobre riesgos, caracterización metropolitana (la cual solo aplica para la Región Centro por albergar la ZM Zacatecas-Guadalupe), equipamiento e infraestructura (en salud, educación, comercio y abasto, comunicaciones y transportes, recreación y deportes, entre otros aspectos), tenencia de la tierra, así como la caracterización sociodemográfica y económica por medio de indicadores aplicados a las regiones referidas.

Como resultado del procesamiento de información para los temas abordados en la caracterización, diagnóstico, prospectiva y ordenamiento, respectivamente, se presentó una serie de apartados en los que se perfilaron puntos clave para la puesta en marcha del ordenamiento en el territorio zacatecano.

A continuación, se presentan los principales aportes de los PROT, centrados en cuatro aspectos: 1) Definición de las UTER y aptitud del suelo; 2) Modelo de Ocupación Territorial (MOT); 3) Definición de políticas integrales, metas y proyectos territoriales; y 4) Acciones y Corresponsabilidad.

### **Unidades Territoriales Estratégicas Regionales (UTER)**

#### *1) Definición de UTER y aptitud del suelo*

Los PROT aportaron una regionalización al interior de las regiones mediante las UTER. A diferencia de las regiones funcionales propuestas en el PEDUyOTZ, las UTER se definen

---

<sup>4</sup> Estos cuatro Programas Regionales de Ordenamiento Territorial fueron publicados oficialmente el 7 de septiembre de 2016 en los números 268, 269, 270 y 271 en el suplemento del periódico oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas (en su versión impresa).



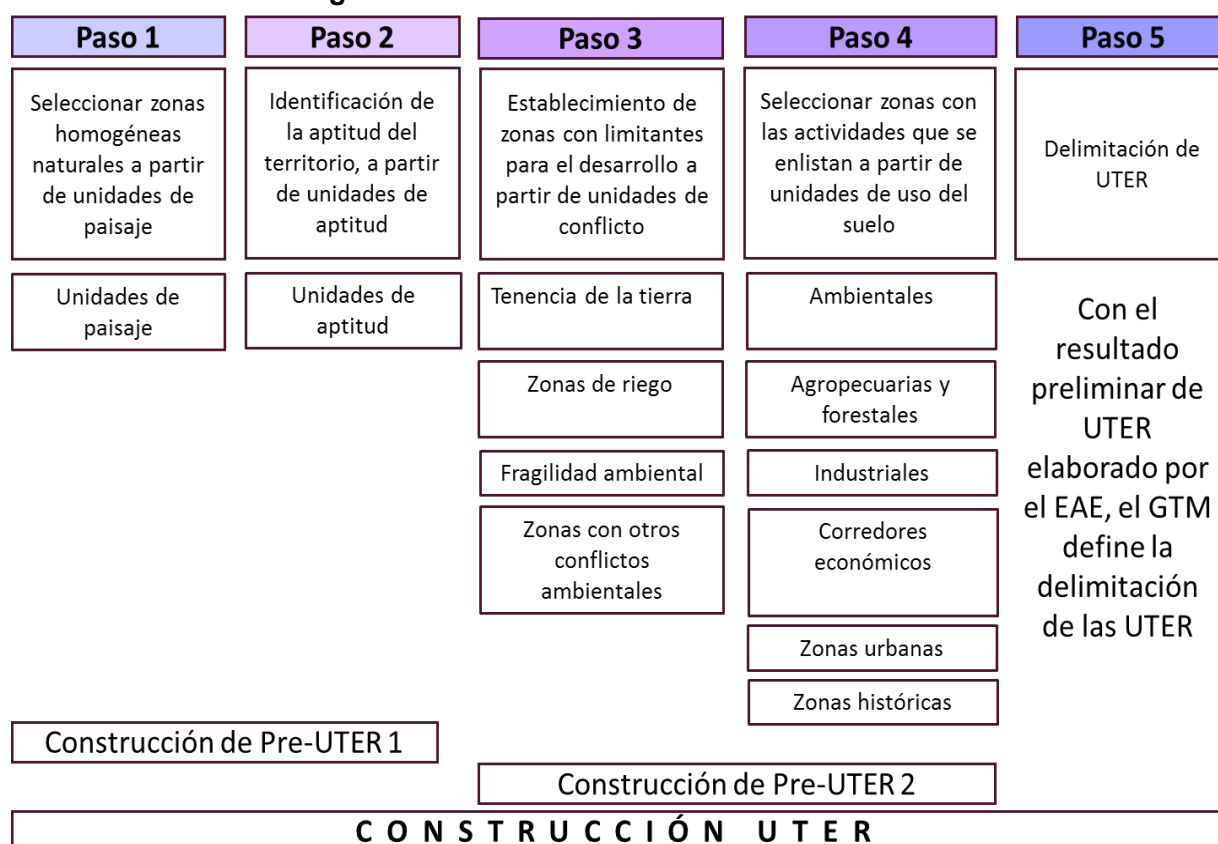
## SÉPTIMO CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO “MÉXICO ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL”

como subdivisiones homogéneas del territorio que no responden a criterios administrativos, sino que se delimitan por una combinación única de características físicas, sociales y económicas. Al disminuir de escala de manejo, se pretende facilitar el alcance de mayores niveles de bienestar y desarrollo para la sociedad mediante el manejo adecuado de estas unidades. La figura 3 muestra el proceso llevado a cabo para la construcción de las UTER.

Las UTER son el resultado de diversas sobreposiciones de información territorial y de la participación del GTM, el cual contribuyó a definir la delimitación de las mismas. Cabe destacar que todas las UTER identificadas en los ocho PROT del Estado de Zacatecas tienen continuidad, cuestión relevante por la naturaleza de estas unidades.

No obstante, al no seguir los límites político-administrativos, las UTER trascendieron más allá de las regiones funcionales y los municipios, de tal forma que para las cuatro regiones trabajadas por el Programa Lead-México de El Colegio de México se contabilizó un total de 17 UTER. En vista de lo cual y, para facilitar el manejo de esta subregionalización, se *decidió fragmentar las UTER que superaban los límites regionales, con lo que se dio prioridad al establecimiento de coordinación municipal intrarregional*, esto para poder alcanzar los objetivos de desarrollo que se establezcan en el corto, mediano y largo plazos.

**Figura 3. Proceso de construcción de las UTER**



**EAE** Equipo Asesor de Especialistas; **GTM** Grupo de Trabajo Multisectorial.



## **SÉPTIMO CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO “MÉXICO ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL”**

Fuente: SEDATU (2014). *Guía Metodológica para la Elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial*. Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo.

De esta manera, la división por UTER para las cuatro regiones quedó conformada de la siguiente forma: la Región Centro albergó un total de ocho unidades de este tipo; la Región Norte contabilizó cinco UTER, mientras que en las regiones Oeste y Sureste su territorio quedó dividido en seis UTER, respectivamente. Hay que agregar que la principal finalidad de estas unidades es servir de base para establecer estrategias de desarrollo en función de sus características, condiciones y potencialidades.

En este sentido, se definió la Aptitud del suelo para cada UTER. Para ello se utilizó el Método de Evaluación Multicriterio referido en la Guía Metodológica, bajo el cual se encontró la mejor utilización del territorio que permita a sectores clave (agricultura, actividad forestal, silvícola y pecuaria, industria y turismo) ubicarse en aquellos lugares donde se maximice su potencial para el desarrollo de sus actividades y que al mismo tiempo considere la posible generación de conflictos entre sectores. Así, en la mayoría de las UTER se identificó aptitud alta y moderada para actividades agrícolas de temporal y de riego, así como para actividades forestales; mientras que solo algunas tuvieron aptitud moderada para la industria pesada (extracción de minerales metálicos, principalmente).

### *2) Modelo de Ocupación Territorial (MOT)*

Teniendo en consideración que el objetivo general del PROT es “organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del territorio de manera ecológicamente sostenible, espacialmente armónico, socialmente justo y económicamente viable”; el conjunto de estrategias y acciones concretas -a realizar en los años que vienen para dar vigencia al Ordenamiento Territorial de las Regiones- se centrará en aprovechar las potencialidades identificadas en cada una de las UTER. Esto implica y requiere de una coordinación interinstitucional más intensa y de una comunicación entre sectores acorde a las necesidades y ajustes que vaya requiriendo la propia gestión del ordenamiento.

Para tal propósito se realizó un MOT como eje central de un conjunto de estrategias. Este instrumento propone la forma óptima de ocupación del territorio para mejorar las condiciones de vida de la población, el progreso social y económico, con el fin de alcanzar el desarrollo equilibrado de la región. Refleja la imagen objetivo que se pretende alcanzar a largo plazo mediante intervenciones específicas de proyectos estratégicos y políticas a nivel regional para cada una de las UTER.

Para la construcción del MOT deseable se consideró revertir o mejorar la situación de algunos temas como el de fragilidad ambiental, en donde a largo plazo habrá una mejoría en las áreas de muy alta y alta fragilidad; se procurará mantener las áreas naturales protegidas federales y estatales; se habrá elevado el número de empleo (población ocupada) lo que

**SÉPTIMO CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO**  
**“MÉXICO ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL”**

repercutirá eventualmente en menores niveles de marginación y pobreza; el desarrollo económico se llevará a cabo a lo largo de las principales carreteras de la región y la expansión urbana será moderada, procurando no rebasar los polígonos de contención identificados en los programas municipales de desarrollo urbano (cuadro 1 y figuras 4, 5, 6, y 7).

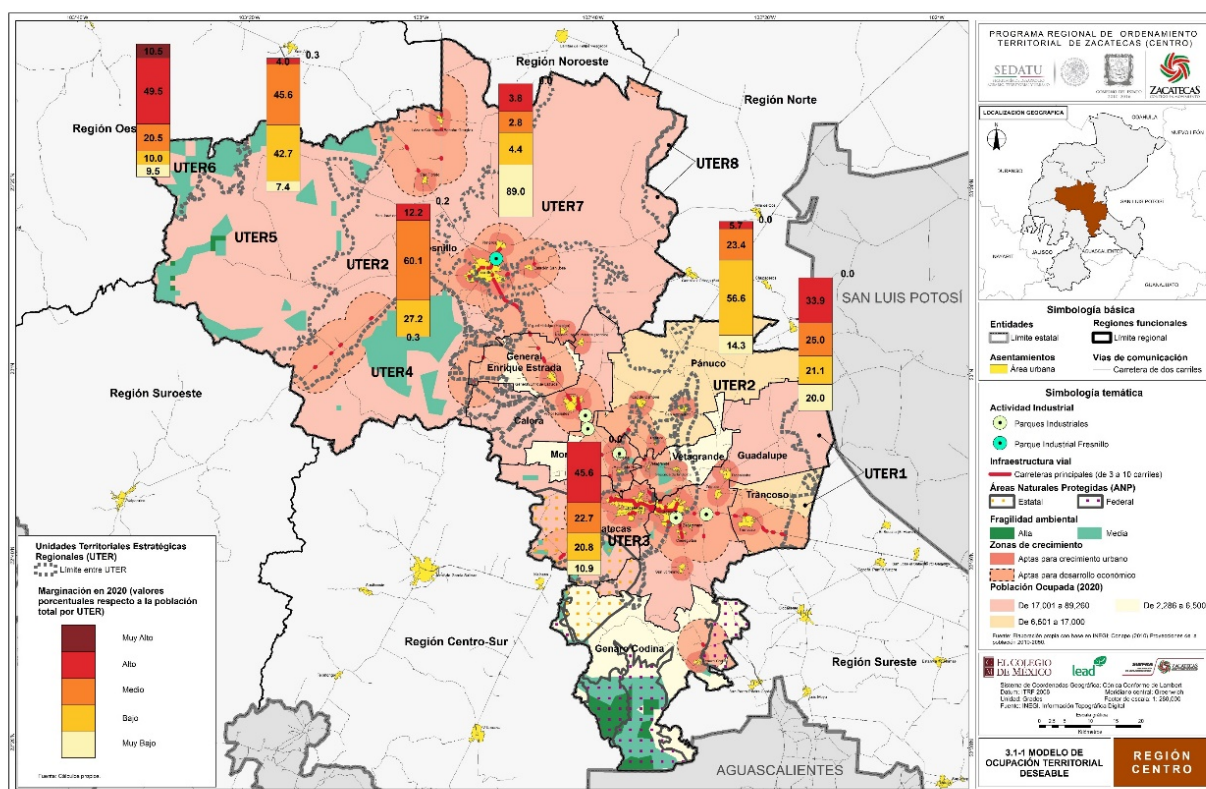
**Cuadro 1.** Criterios considerados en el MOT

	<b>Criterio</b>	<b>Descripción</b>	<b>Indicadores y variables</b>
1	Distribución de las actividades económicas	Elementos que se perciben como necesarios para comprender la estructura, funcionamiento y organización espacial de la economía regional	Propiedad, tipo de explotación y tamaño de las empresas; localización en el territorio; origen de materias primas y destino de la producción; cadenas productivas, etc.
2	Estructura territorial para la atención de las necesidades sociales	Elementos de análisis que permiten mostrar la red territorial de prestaciones sociales	Información de capacidad de atención, nivel, calidad, y cobertura espacial de los servicios de salud, educación, deportes, saneamiento, etc. Conformación de la población por edad en el futuro para identificar necesidades de equipamiento.
3	Flujos y redes de bienes, personas, servicios e información	Antecedentes y estimaciones de la intensidad de los flujos	Capacidad de las redes que los alojan, eventual obsolescencia de la infraestructura de apoyo y cuellos de botella.
4	Crecimiento demográfico y modalidades del poblamiento	Tendencias a la concentración y dispersión en el espacio geográfico	Dinámica demográfica, movimientos migratorios internos y externos, formas de asentamiento de población, segregación social (intraurbana y urbano-rural). Pirámides poblacionales
5	Sistema de centros urbanos	Antecedentes acerca del tamaño de los centros urbanos	Capacidad y nivel de las funciones urbanas, rol económico y/o servicios de cada centro, área de influencia y condiciones de accesibilidad
6	Restricciones territoriales	Identificación de limitantes naturales del territorio que inciden de manera directa o indirectamente en la configuración del modelo de ocupación territorial	Barreras naturales, áreas protegidas, áreas de riego, condiciones de cuencas hidrológicas y cuerpos de agua, otros elementos relacionados con los recursos naturales
7	Conservación	Identificación de sitios prioritarios para la conservación	Sitios naturales, históricos o arqueológicos que por su valor requieran de un estatus de protección especial

Fuente: Elaboración propia.

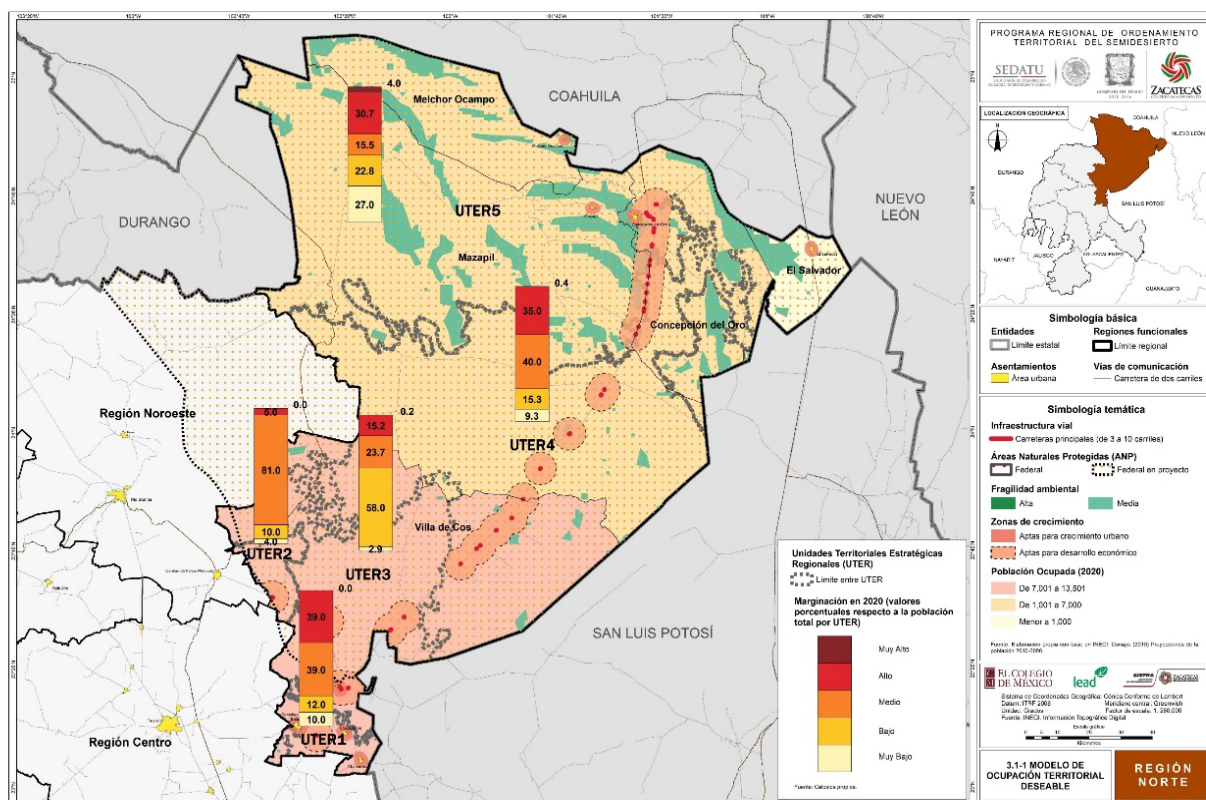
# SÉPTIMO CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO “MÉXICO ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL”

Figura 4. Región Centro: Modelo de ocupación territorial deseable



Fuente: Elaboración propia.

Figura 5. Región Norte: Modelo de ocupación territorial deseable

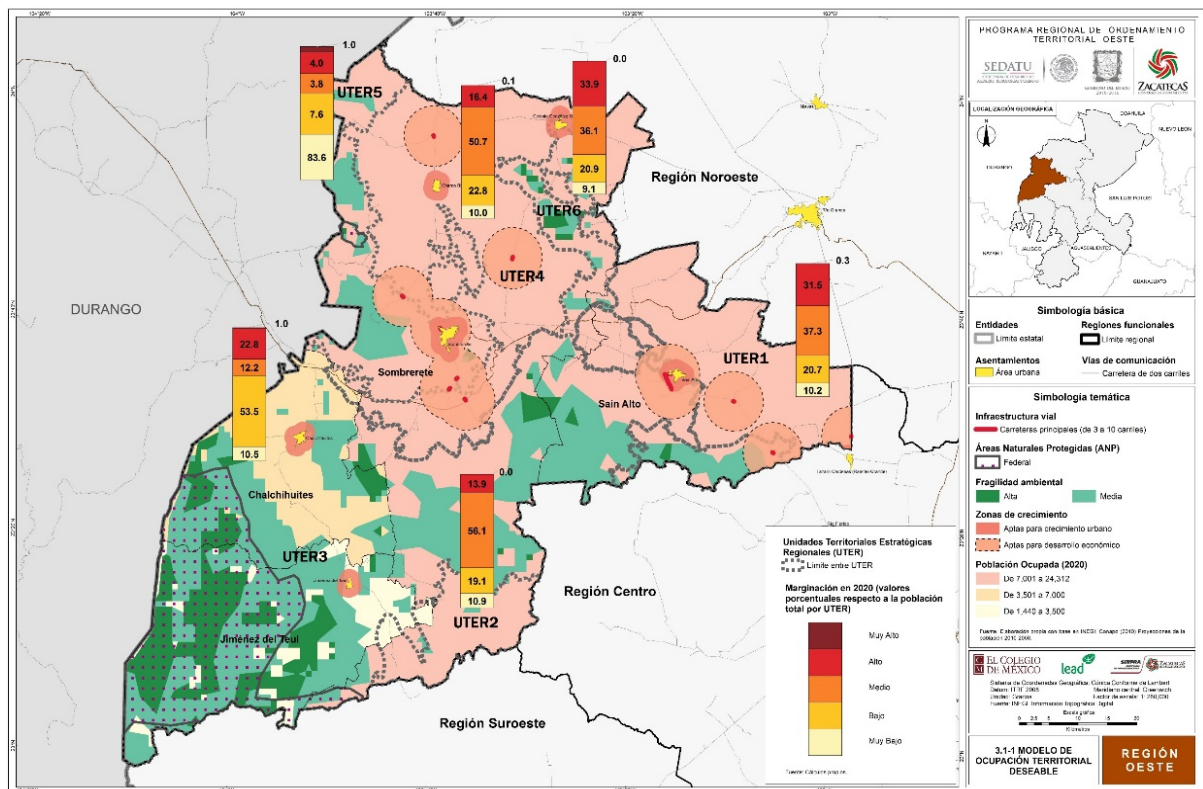


Fuente: Elaboración propia.



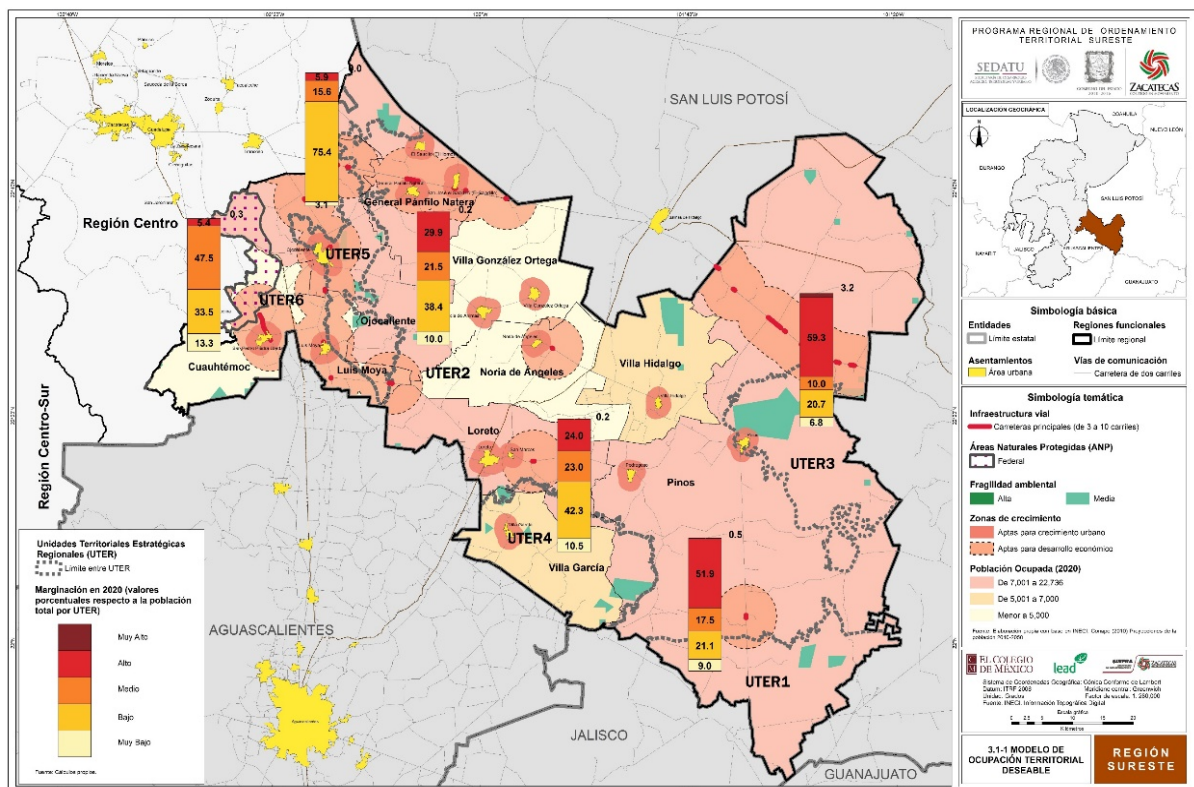
# SÉPTIMO CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO “MÉXICO ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL”

Figura 6. Región Oeste: Modelo de ocupación territorial deseable



Fuente: Elaboración propia.

Figura 7. Región Sureste: Modelo de ocupación territorial deseable



Fuente: Elaboración propia.

## SÉPTIMO CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO “MÉXICO ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL”

Esta propuesta pretende orientar la planeación de los recursos naturales al determinar su potencial productivo en relación a su posible uso agrícola, pecuario, forestal y de asentamientos humanos.

### 3) *Definición de políticas integrales, metas y proyectos territoriales*

Para la definición de políticas integrales se parte de la información desarrollada en el diagnóstico del PROT. En primera instancia, se tomaron en cuenta los problemas identificados por los asistentes a los talleres regionales de participación ciudadana, así como la información captada a través de entrevistas con diferentes funcionarios de la administración estatal y municipal y la consulta a otros actores involucrados.

De esta manera, se asignó para cada UTER una política integral de acuerdo a la diversidad de problemas y necesidades identificadas para su atención.

Las políticas integrales que se utilizaron, de acuerdo a la *Guía Metodológica*, son las siguientes:

- a) **Impulso económico**, cuando exista potencialidad en la unidad, cuando haya condiciones adecuadas y cuando se respete el entorno natural.
- b) **Control de crecimiento urbano**, cuando la zona esté generando problemas sociales y ambientales, cuando ya no haya espacios que faciliten el crecimiento, cuando haya saturación urbana y cuando aparezcan asentamientos en riesgo.
- c) **Consolidación estratégica**, cuando convenga evitar un proceso de deterioro, cuando convenga reorientar los procesos de ocupación, sin dejar de estimular el desarrollo y, mejorando las actividades exitosas.
- d) **Respaldo social**, cuando haya pocas opciones de potencialidad, cuando se requiera fomentar la ocupación alternativa y cuando se requieran acciones de alta inversión social.
- e) **Manejo ambiental**, cuando la unidad tenga importancia ecológica y cuando lo ocupación pretendida pueda alterar el entorno.

Es importante señalar que la definición de una sola política integral para cada UTER, no significa que la unidad no requiera de políticas complementarias que la acompañen. Con el apoyo del GTM y de la Unidad de Planeación del Gobierno del Zacatecas se logró asignar por consenso una política integral<sup>5</sup> para cada UTER con el propósito de atender la problemática más representativa de cada unidad y tratar de focalizar los esfuerzos para su atención (véase cuadro 2 y figuras 8, 9, 10, y 11). No obstante, *en la definición de los objetivos y metas, el alcance propuesto es más amplio, pues en algunos casos su*

---

<sup>5</sup> Como lo sugiere la Guía Metodológica para la Elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial, se dejó a criterio de los participantes del "Taller para establecer las políticas integrales, objetivos estratégicos, metas y proyectos territoriales" la definición de las políticas integrales para cada UTER.

**SÉPTIMO CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO**  
**“MÉXICO ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL”**

*cumplimiento involucra una diversidad de acciones tanto de índole técnico como de gestión administrativa, regulación y coordinación entre múltiples actores.*<sup>6</sup>

**Cuadro 2.** Políticas integrales de actuación por UTER

<b>UTER</b>	<b>Política integral de actuación</b>
UTER1_CENTRO	Manejo ambiental
UTER2_CENTRO	Consolidación estratégica
UTER3_CENTRO	Control de crecimiento urbano
UTER4_CENTRO	Manejo Ambiental
UTER5_CENTRO	Respaldo social
UTER6_CENTRO	Manejo Ambiental
UTER7_CENTRO	Impulso económico
UTER8_CENTRO	Manejo Ambiental
UTER1_NORTE	Consolidación estratégica
UTER2_NORTE	Impulso económico
UTER3_NORTE	Consolidación estratégica
UTER4_NORTE	Manejo ambiental
UTER5_NORTE	Manejo ambiental
UTER1_OESTE	Consolidación estratégica
UTER2_OESTE	Consolidación estratégica
UTER3_OESTE	Manejo ambiental
UTER4_OESTE	Consolidación estratégica
UTER5_OESTE	Manejo ambiental
UTER6_OESTE	Manejo ambiental
UTER1_SURESTE	Consolidación estratégica
UTER2_SURESTE	Consolidación estratégica
UTER3_SURESTE	Manejo ambiental
UTER4_SURESTE	Manejo ambiental
UTER5_SURESTE	Impulso económico
UTER6_SURESTE	Consolidación estratégica

Fuente: Elaboración propia con base en los criterios establecidos en la Guía Metodológica para la elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial, SEDATU 2014.

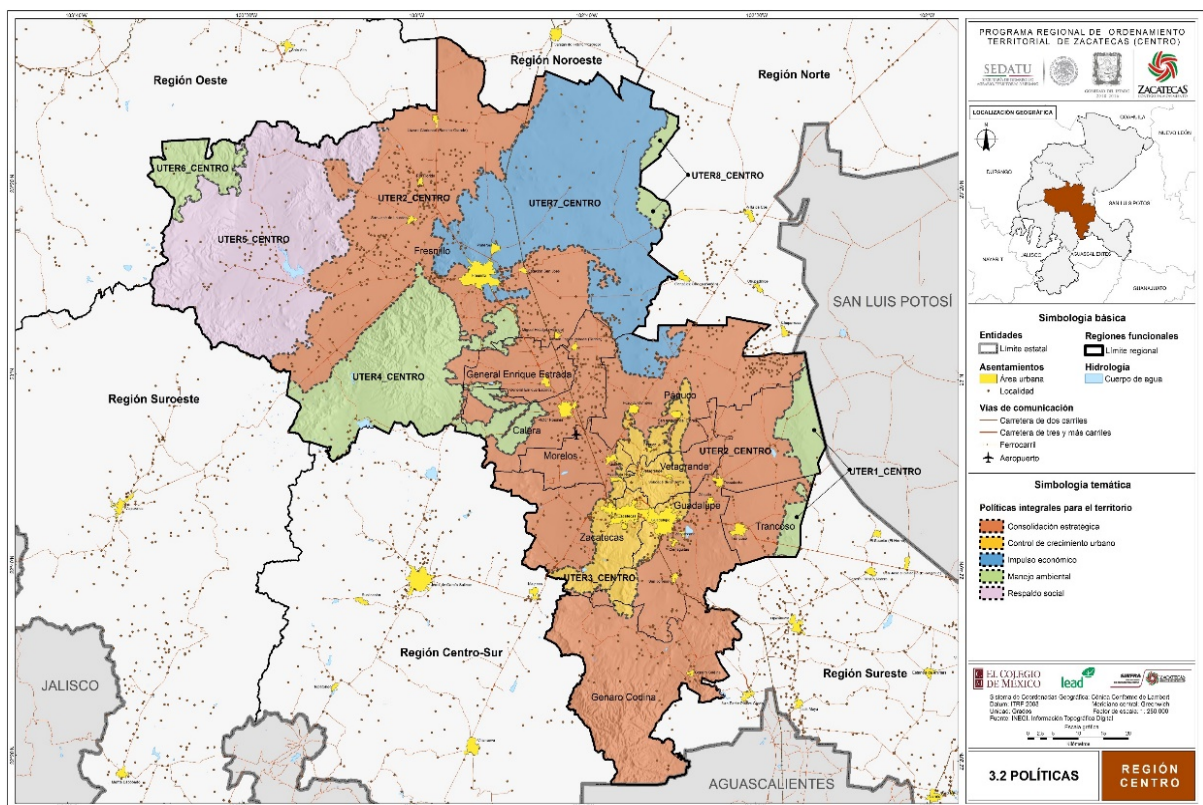
Una vez definidas las políticas integrales, se definieron políticas de cada sector vinculadas al ordenamiento territorial para el reconocimiento y definición de objetivos estratégicos, así como de metas y proyectos territoriales para cada UTER.

<sup>6</sup> En los PROT se presenta a detalle la interrelación entre estas políticas con sus respectivos objetivos, metas, acciones y responsables para cada UTER.



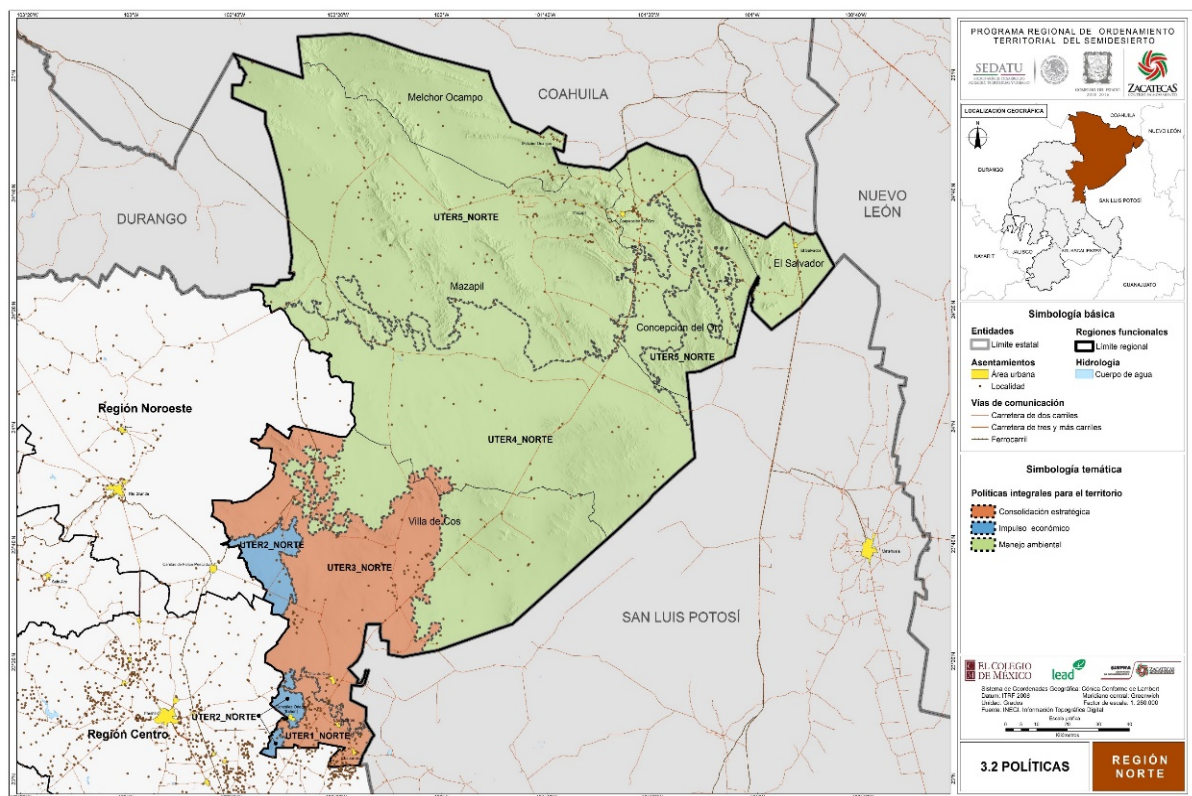
# **SÉPTIMO CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO** **“MÉXICO ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL”**

**Figura 8. Región Centro: Políticas integrales de actuación por UTER**



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 9. Región Norte: Políticas integrales de actuación por UTER**

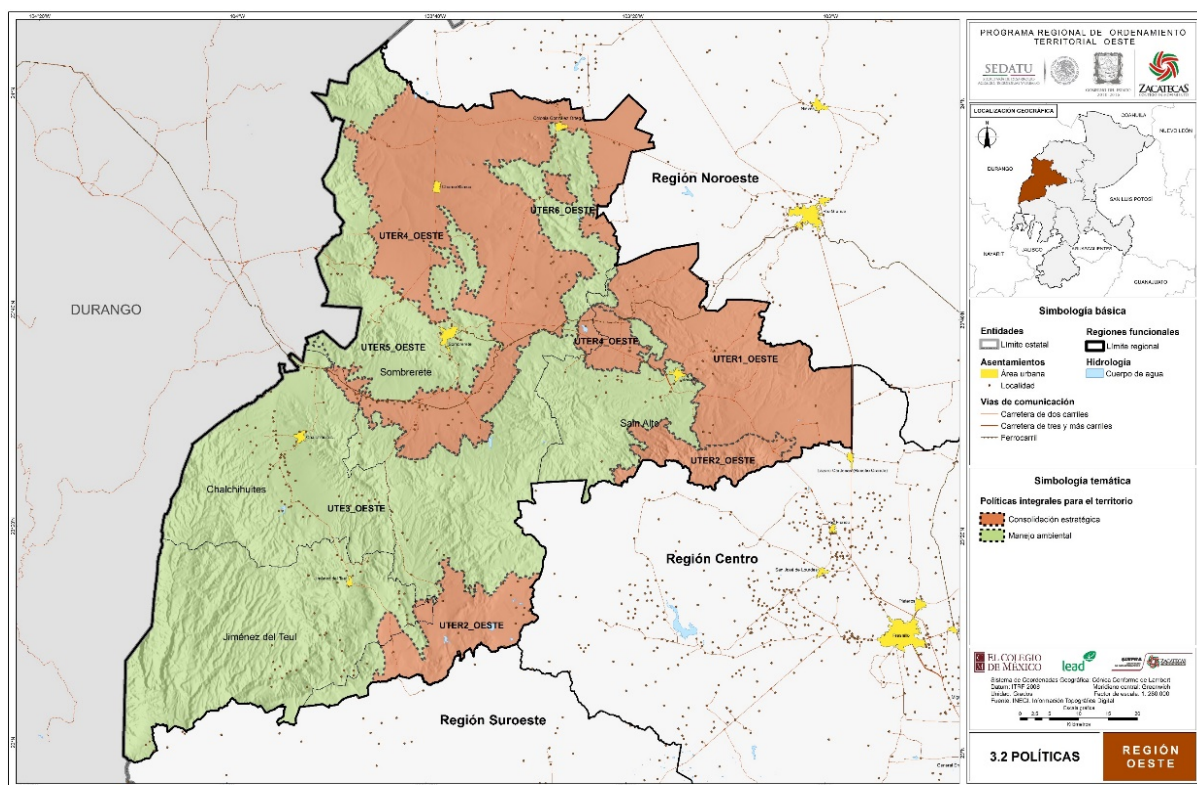


Fuente: Elaboración propia.



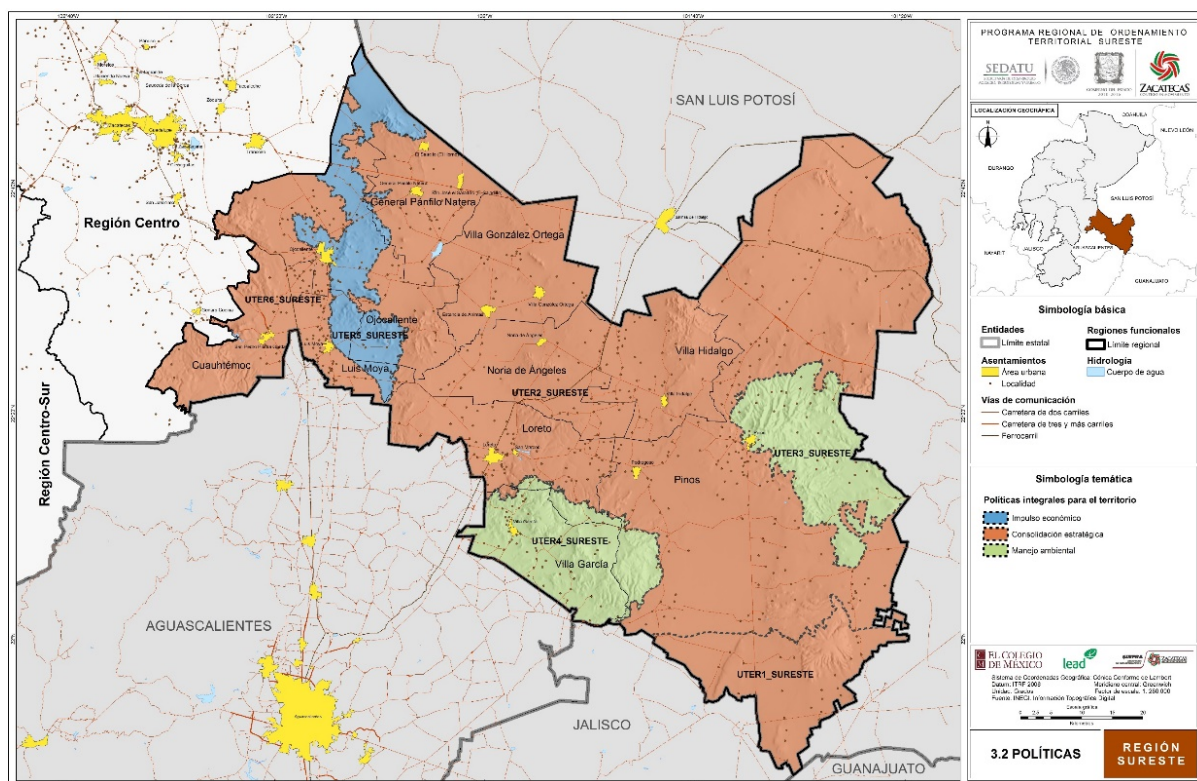
# **SÉPTIMO CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO** **“MÉXICO ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL”**

**Figura 10. Región Oeste: Políticas integrales de actuación por UTER**



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 11. Región Sureste: Políticas integrales de actuación por UTER**



Fuente: Elaboración propia.

**SÉPTIMO CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO**  
**“MÉXICO ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL”**

**4) Acciones y Corresponsabilidad**

Para el aprovechamiento y la operación del ordenamiento regional es necesaria la coordinación de los tres órdenes de gobierno y de todos los sectores de la administración pública, además de esquemas sólidos de concertación con los sectores social y privado presentes en la región y en todo el Estado de Zacatecas.

Para ello, se establecieron elementos e instrumentos que puedan ser retomados tanto por instancias estatales como municipales para incidir de manera más eficaz en las acciones a emprender, siempre bajo la lógica del desarrollo regional. Estos son:

- **Programa Multianual de Inversiones** con propuestas de proyectos para cada una de las UTER (derivados de las políticas integrales) con las respectivas instituciones y dependencias del gobierno federal, estatal y municipales responsables de emprender y en su caso continuar con estos proyectos.
- **Acciones de corresponsabilidad** que fomenten la colaboración entre gobiernos locales, complementados con las iniciativas y recursos de los niveles estatal y federal, como son *instrumentos jurídicos* (Convenio de Coordinación Gobierno del Estado-Ayuntamientos para el aprovechamiento de las UTER y Actas de Cabildo de los Ayuntamientos aprobando las UTER); *instrumentos administrativos* (Comités para la planeación del Desarrollo Estatal, Regional y Municipal; e instrumentos de comunicación para difundir las tareas de desarrollo entre población de los municipios y de las UTER y cursos de capacitación relacionadas con las UTER) e *instrumentos financieros* (Convenio de Desarrollo Social, Programa de inversión pública estatal, Servicios públicos de los ayuntamientos involucrados, Sistema financiero privado, Apoyo y asistencia técnica de dependencias y organismos públicos, tanto federales como estatales).
- **Mecanismos y criterios de seguimiento** mediante el establecimiento de un Sistema de Seguimiento y Evaluación para garantizar la plena objetividad de los logros alcanzados y la identificación de rezagos en cada ciclo anual, trianual y sexenal.
- **Indicadores de evaluación y monitoreo** que permitan evaluar el PROT y sirva de herramienta a las instancias involucradas para el cumplimiento de los objetivos propuestos, como son *Indicadores de monitoreo* (utilización de las UTER: vigencia de las UTER y avance del ordenamiento) e *Indicadores de evaluación* (impactos institucionales del ordenamiento, impactos sociales del ordenamiento, impactos económicos del ordenamiento e impactos ambientales del ordenamiento).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> La forma de medición de cada indicador se especifica en los documentos técnicos de cada PROT.

**SÉPTIMO CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO**  
**“MÉXICO ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL”**

**Conclusiones**

Los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y los PROT pueden ser ejercicios complementarios para el desarrollo regional y ordenamiento territorial. Aunque los Programas Estatales demandan una regionalización funcional con base en una delimitación político-administrativa, la operación de políticas públicas territoriales a menor escala requiere de una unidad homogénea de actuación con base en la continuidad de características físicas, sociales y económicas acompañada de una fuerte coordinación intermunicipal. Así, los PROT ofrecen diversos elementos para la mejor gestión de recursos territoriales que son compartidos por varios municipios en una región. Uno de estos elementos, sumamente importante a escala regional, es la conformación de las UTER. Estas tienen como fundamento facilitar el alcance de mayores niveles de bienestar y desarrollo para la sociedad mediante su manejo adecuado. Entre las ventajas de efectuar un ordenamiento territorial regional, tomando como base las UTER, está la simplificación de acciones para hacer efectiva la aplicación de programas gubernamentales al identificar las instancias gubernamentales más aptas para poner en marcha proyectos en función de la vocación identificada para cada UTER.

Al reducir la escala de manejo, se potencializa la mayor capacidad de gestión de los recursos naturales, lo cual es sumamente relevante para un Estado ubicado en zonas semiáridas y áridas del centro-norte del país, caracterizado por ser la octava entidad menos poblada y una de las de mayor rezago en materia de escolaridad, servicios en la vivienda, cobertura y calidad del empleo. Aunado al hecho de que Zacatecas muestra problemas de desertificación, estrés hídrico, deforestación, sobrepastoreo, sobre-explotación y crecimiento incontrolado de la frontera agrícola. Lo anterior exige el uso cuidadoso de los recursos naturales bajo políticas de restauración, conservación y aprovechamiento, de ahí la importancia de la elaboración y aplicación de estos programas de ordenamiento.

Dado que los recursos ambientales no terminan en los límites jurisdiccionales del municipio, la región o la entidad político-administrativa, *resulta indispensable que los instrumentos de planeación territorial consideren para una visión más amplia de la administración y gestión de los recursos naturales, físicos y humanos, sus vínculos sectoriales y extra-regionales.* Por lo tanto, la regionalización efectuada en los PROT, si bien es un ejercicio técnico-metodológico, su implementación conlleva un reto de complementariedad político-administrativa para llevar a cabo el ordenamiento territorial en un contexto en el que *los instrumentos de coordinación interinstitucional aún son insuficientes. En efecto, no existe un marco normativo que regule las UTER,* los principales actores involucrados en la planeación se ven limitados por la duración de los cargos públicos, y no toda la información para la conformación de las UTER está disponible a esta escala de análisis.

**SÉPTIMO CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO**  
**“MÉXICO ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL”**

Ante tales retos es imprescindible la intervención de los tres órdenes de gobierno, así como la participación de la ciudadanía para monitorear y evaluar la implementación de las propuestas planteadas en los PROT.

**Referencias bibliográficas**

**Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas [COPLADEZ] (2016).**

“Nueva Regionalización para Impulsar el Desarrollo del Estado de Zacatecas”. México: Unidad de Planeación. Disponible en: [http://upla.zacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/03/Regionalizacion%20Final%20\(1\).pdf](http://upla.zacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/03/Regionalizacion%20Final%20(1).pdf)

**Celis, Francisco (1988).** "El espacio, la región y la regionalización", en *Análisis Regional*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba. pp. 11-2.

**Cortez, Héctor y Javier Delgadillo (2008).** “Alcances del ordenamiento territorial en la planeación del desarrollo. Elementos conceptuales”, en J. Delgadillo (coord.), *Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*, pp. 55-105, México, Plaza y Valdés.

**Gobierno del Estado de Zacatecas y SEDESOL (2012).** *Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de Zacatecas*. Consultado el 26 de enero de 2016. Disponible en: <http://upla.zacatecas.gob.mx/index.php/documentos-y-publicaciones/programa-estatal-de-desarrollo-urbano-y-ordenamiento-del-territorio/>

**Periódico Oficial. Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Zacatecas (2016).** *Programa Regional de Ordenamiento Territorial de Zacatecas (Centro) que abarca los municipios de Calera, Fresnillo, Genaro Codina, General Enrique Estrada, Guadalupe, Morelos, Panuco, Trancoso, Vetagrande y Zacatecas del Estado de Zac.* 2014. Tomo CXXVI, Núm. 72, suplemento 6, miércoles 7 de septiembre de 2016.

**Periódico Oficial. Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Zacatecas (2016).** *Programa Regional de Ordenamiento Territorial del Semidesierto (Región Norte) que abarca los municipios de Concepción del Oro, Mazapil, Melchor Ocampo, El Salvador y Villa de Cos del Estado de Zac.* 2014. Tomo CXXVI, Núm. 72, suplemento 6, miércoles 7 de septiembre de 2016.

**Periódico Oficial. Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Zacatecas (2016).** *Programa Regional de Ordenamiento Territorial Región Oeste que abarca los municipios de Chalchihuites, Jiménez del Teul, Sain Alto y Sombrerete del Estado de Zac.* 2014. Tomo CXXVI, Núm. 72, suplemento 6, miércoles 7 de septiembre de 2016.

**Periódico Oficial. Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Zacatecas (2016).** *Programa Regional de Ordenamiento Territorial Región Sureste este que abarca los municipios de Cuauhtémoc, General Pánfilo Natera, Loreto, Luis Moya, Noria de*

**SÉPTIMO CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO  
“MÉXICO ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL”**

*Ángeles, Ojocaliente, Pinos, Villa García, Villa González Ortega y Villa Hidalgo del Estado de Zac. 2014. Tomo CXXVI, Núm. 72, suplemento 6, miércoles 7 de septiembre de 2016.*

**Yúnez, Antonio, et al., (2009).** *Dinámicas territoriales rurales “DTR”: Territorio en Yucatán. Informe etapa 2A.* México, D.F.: Programa de Estudios para el Cambio y la Sustentabilidad del Agromexicano.

**Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU] (2014a).** *Guía Metodológica para la Elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial.* México: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

**Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU] (2014b).** *Términos de Referencia para la elaboración de Programas Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT).* México: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

**Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL] (2011).** *Términos de referencia para elaborar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de Zacatecas.* México: Secretaría de Desarrollo Social.