

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA



FACULTAD DE CIENCIAS



MAESTRÍA EN MANEJO DE ECOSISTEMAS EN ZONAS ÁRIDAS



ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN
MÉXICO Y ESPAÑA

TESIS

Que para obtener el grado de

MAESTRA EN CIENCIAS

Presenta

LORENA PONCELA RODRÍGUEZ

ENSENADA, B.C. Junio de 2009

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

FACULTAD DE CIENCIAS

MAESTRÍA EN MANEJO DE ECOSISTEMAS EN ZONAS ÁRIDAS

“ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN
MÉXICO Y ESPAÑA”

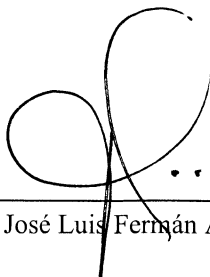
TESIS

Que para obtener el grado de
MAESTRA EN CIENCIAS

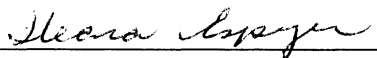
Presenta

LORENA PONCELA RODRÍGUEZ

Aprobado por



Dr. José Luis Ferrnán Almada



Dra. Martha Ileana Espejel Carbajal



Dra. María Concepción Arredondo García

*Wanderlust... relentlessly craving,
Wanderlust... peel off the layers,
Until you get to the core.*

BJÖRK. Volta, 2007

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis corresponde a los estudios realizados con una beca otorgada por la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México, durante el periodo correspondiente de febrero de 2008 a junio de 2009.

Mil gracias...

A mi director, **José Luis Fermán**, por la oportunidad que me brindó, por su confianza, inspiración, complicidad, consejos y comprensión. Muchas gracias por creer en este trabajo y por el apoyo recibido, es todo un honor.

A mis sinodales, **Ileana Espejel**, por su motivación, reconocimiento, inspiración, buen humor, y aprendizaje (dentro y fuera de la tesis); y **Conchita Arredondo**, por su enseñanza, criterio, dedicación e interés por este trabajo. Contenta y feliz de haber contado con vosotras. =)

A mi GRAN pequeña familia. A mi **madre**, porque nunca nadie tendrá tanta fe en *su niña viajera*, gracias por el amor y orgullo que me has demostrado siempre. A mi **padre**, por su apoyo constante en mis decisiones, sean cuales fueren, confianza, y preocupación por mí. A mi **hermano**, que por muy remolones que nos hagamos para mantener la comunicación, yo sé que siempre estás ahí hermanito. Y a mis dos **tías**, por su siempre interés, por sus cuidados y preocupación, casi como una hija. Os quiero mucho, familia.

A **Ana**, mi compi, quién marcó mi comienzo en la maestría, estando siempre conmigo, más de lo que ella creería, compartiendo todos esos *cafeses, teses, charlitas guais* y tontunas varias, y sobre todo muchas risas y alegría,... y sigue haciéndolo ahora desde la distancia y en nuestros reencuentros. Mil gracias no son suficientes para ti, compi!!

A mi “amiga” **Vivi** =), de la “amistad” a la amistad sólo hubo un paso. Gracias por todo, por la convivencia tan agradable, por aguantarme cada día (mereces un premio), por las terapias 2x1, y por tu apoyo en todo momento. Quelle chance de t’avoir trouvé, perri!

A **Abraham**,..., qué te puedo yo decir,... mmm, haré otra lista más: gracias por tu pacieencia, tus palabras (*blablabla* incluidos), tus buenos deseos, comprensión, cuidados, amistad y cariño que me has ofrecido todo este tiempo, en especial esta última etapa. El canal sigue en proceso de construcción, cada vez más avanzado y resistente, de eso estoy segura.

A mi otro compi, **Fede**,... gracias por tu enorme gratitud (qué de favores te pido, compi!), tu bondad, y tu sincera amistad desde mis comienzos aquí. Y todo ello, a pesar de que te tocó tenerme como vecina, pobrecito!! =)

A mi *equipo gorrito*, **Fabi**, mil gracias por tu amistad que me acompaña todo el día, compartiendo reflexiones de todo tipo, tremendamente agradables cada una de ellas, tanto, que resultan una necesidad; **Caro** (mi Champi!) y **Ana Lilia**, de compañeras, a

grandes amigas y cómplices de tantas cosas ;-) jjjj; y por supuesto, **Pablo**, la maestría no habría sido lo mismo sin tu compañía, he de admitirlo, pero no por eso me cortaré las rastas, lo siento. La conexión que tuvimos como grupo fue lo mejor, mil gracias por todos los buenos momentos, las risas, los *chais-ricos*, y claro está, por el buen trabajo en equipo.

Al resto de compañeros de la maestría (gracias por aguantar mis exposiciones!); y como no, a los compañeros del área de trabajo, que me han tenido que ver cada día en el último año, me han llenado de buenos consejos, y encima me he bebido su café! =) Gracias **Caro, Hiram, Diana, Georges, Alex, y Conchita**.

A los que estando en España, siguen estando tan cerca de mí...

Como mis gaditanas, **Desi, patatita!**,... de quien siempre echo de menos esas conversaciones exclusivas (por llamarlas de alguna manera), que ganas de crear muchas más de esas *joyas*,...y mil gracias por el esfuerzo de mantener el contacto; **María**, que ganas de la llegada de la VINO (VISita Navideña Obligada), del ya clásico bocata calamares con sidriña..., y que nostalgia del *sofá-manta-tele!*; y por supuesto mi **Mariana**, Mijita, con quien buena parte de esta aventura fue compartida (y de alguna manera, así sigue siendo), y que como dije, no habría elegido a otra para vivirla, ojalá podamos tener muchas más, seguro que sí.

Y claro, mis pucelanas favoritas, **Sara y Vane**, siento que vuestra amistad no va a cambiar ni en uno, diez o cien años, eso ya me lo habéis demostrado. Siempre ansiando esos reencuentros navideños bajo cero, cargados con las recopilaciones del año... ¿un cafetín?, ¿en *El Cafetín*?

A algunos perdidos pero nunca olvidados...

Chava (pero quién te manda irte tanto tiempo a pescar!), **Pau** (tú ya no estás perdida, qué guay tenerte de vuelta,...salud!), **Ana** (nos vemos pronto en *El Rincón* guapa =), **María** (me reservas una *pirámide* cuando vuelva?), **Isaac** (gracias por entretenerme las cenas en soledad con tus entretenidísimos relatos, y por esas reseñas mejores que la *Rockdelux*), **Rafa** (un plaisir mon ami =), **Cortes** (anda que no me lo pasé yo bien con esas cerves a *La Moderna*), **José** (compi, que nostalgia de cocinar con *Beirut*), **Francis** (ohh, nunca nos pusieron el AVE Tarifa-Ensenada), **Quesito** (quillo, que risas con tanto critiqueo), **Martín** (yo sé que soy mala hija y te visito poco, pero de verdad que te tengo siempre presente!), y al resto de mis gaditanas: **Mibi, Arantxa, Isa, y Quique** (niñas y niño, que aunque nos veamos muuuy poco, yo me sigo acordando!)

Y aunque pueda parecer raro,... gracias a la música que siempre me acompaña, la cual no me abandonó ni un solo segundo durante este trabajo. Es mi inspiración, mi alegría, mi consuelo, mi distracción, mi ánimo,...

Todos los nombrados habéis estado presentes de alguna u otra manera en la elaboración de esta tesis. Gracias por lo que me dais, no sabéis cuanto significa y lo afortunada que me siento.

RESUMEN

Los procesos de ordenación del territorio quedan definidos por la situación política y administrativa de cada país. México posee una normativa a nivel nacional para llevar a cabo sus planes de Ordenamiento Ecológico, y cuenta a su vez con un manual como referente metodológico. España no mantiene una estructura única en este sentido, estando la Ordenación del Territorio regida por los distintos reglamentos de cada una de las 17 comunidades autónomas que la conforman. Este antecedente provoca que los planes de ordenación sean muy diversos entre sí. Este estudio establece un análisis comparativo del proceso de Ordenamiento Ecológico del Territorio en México y Ordenación Territorial en España, para su comprensión de modo integral. Para ello, realiza un diagnóstico de la política ambiental que genera dichos planes, así como un breve análisis de como el uso en paralelo del instrumento de carácter internacional Agenda 21 con la ordenación, puede suponer una ventaja para el alcance de objetivos ambientales. Por otro lado, se identifican sus contenidos a partir de la revisión de tres experiencias de planes en cada país. Se encontraron ciertas deficiencias en México ya que algunos de los programas no estaban del todo conformes a la legislación, así como diferencias de cantidad de contenidos entre ellos. En el caso de España, éstos concordaron con la legislación, pero mostraron bastantes diferencias en cuanto a metodología, estructura, y contenidos. Todos reflejaron un mayor peso por parte de determinados sectores, focalizando sus acciones en intereses concretos y generando planes de acción específica. Estos contenidos quedan determinados por las entidades elaboradoras de los planes en el caso mexicano, y por la diversidad legislativa e intereses sectoriales en España. En general, para ambos se observan grandes diferencias metodológicas y de contenidos, así como la necesidad de fortalecer el proceso dentro del propio país, y de seguir una misma tendencia que facilite el entendimiento tanto nacional como internacionalmente.

ABSTRACT

Land planning processes are defined by the political situation of each country. Mexico's Federal Government has a national regulation to implement ecological land planning programs. It counts also, with a handbook as a methodological referent. Land planning in Spain doesn't have a common method and is determined by a regionalist government composed by Autonomous Communities. That fact makes the land planning programs very diverse between them. In this study a comparative analysis of land planning processes in Mexico and Spain is performed, for its integral understanding. It identifies a diagnostic of the environmental policy that formulates land planning programs in both countries and it also comprises a brief analysis about how the combined use of Agenda 21 international instrument with land planning, may suppose an advantage for the accomplishment of environmental objectives. On the other hand, it identifies the contents of three current local land planning programs in each country. Results showed certain deficiencies in some of the Mexican programs. They didn't concur with the law at all, and they also assign different weight to their contents. In the Spanish case, they concur perfectly with the legislation, but were formulated with different methodologies and had different structure and contents. All of them presented different weights by some of the sectors, focusing in particular interests and specific actions plans. These contents are determined by the entities that formulate them in the Mexican case and by the legislative diversity and sectorial interests in the Spanish case. In general, for both countries, important differences in methods and contents were identified as well as the necessity to strengthen the process inside each country, and to follow a tendency that eases the national and international understanding.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. OBJETIVOS.....	3
2.1. OBJETIVO GENERAL	3
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	3
3. MÉTODO.....	4
4. RESULTADOS	6
1. ANÁLISIS DEL MARCO POLÍTICO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN MÉXICO Y ESPAÑA.....	7
2. EXPERIENCIAS EN LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO LOCAL EN MÉXICO: UN ANÁLISIS COMPARATIVO.	24
3. EXPERIENCIAS EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO LOCAL EN ESPAÑA: UN ANÁLISIS COMPARATIVO.....	44
5. CONCLUSIONES	65
6. BIBLIOGRAFÍA.....	69

ÍNDICE DE CUADROS

Artículo 1: ANÁLISIS DEL MARCO POLÍTICO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN MÉXICO Y ESPAÑA

Cuadro 1. Instrumentos de política ambiental mexicanos.....	10
Cuadro 2. Leyes relacionadas con el medio ambiente en México.....	10
Cuadro 3. Número y superficie de los ordenamientos ecológicos existentes en México.	12
Cuadro 4. Número de leyes e instrumentos de ordenación territorial por Comunidades Autónomas.	15

Artículo 2: EXPERIENCIAS EN LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO LOCAL EN MÉXICO: UN ANÁLISIS COMPARATIVO

Cuadro 1. Contenidos de lineamientos y estrategias ecológicas de los programas de ordenamiento ecológico establecidos por la LGEEPA (2003).	27
Figura 1. Fases del proceso de ordenamiento ecológico. Fuente: Manual del proceso de OE (2006).....	28

Cuadro 2. Contenidos generales de los programas de ordenamiento ecológico local de Benito Juárez (QR), Los Cabos (BCS) y Lázaro Cárdenas (Mich.)	33
Cuadro 3. Datos demográficos de los municipios de Benito Juárez (QR), Los Cabos (BCS) y Lázaro Cárdenas (Mich.)	34
Cuadro 4. Objetivos específicos propuestos por los programas de ordenamiento ecológico.	35
Cuadro 5. Tipos de objetivos en planificación ambiental.	36
Cuadro 6. Resultados de los programas de ordenamiento ecológico del Municipio de Benito Juárez (Q.R.), Los Cabos (B.C.S.) y Lázaro Cárdenas (Mich.)	36

**Artículo 3: EXPERIENCIAS EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO LOCAL EN ESPAÑA:
UN ANÁLISIS COMPARATIVO**

Cuadro 1. Documentación que ha de contener un plan de ordenación para distintas Comunidades Autónomas.	48
Cuadro 2. Ordenanzas en los contenidos de un plan de ordenación definidos por la ley de distintas Comunidades Autónomas.	48
Cuadro 3. Contenidos del Plan Territorial Parcial de Bilbao, del Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y del Plan Territorial Insular de Menorca. ..	53
Cuadro 4. Demografía y escalas empleadas de los planes de ordenación	54
Cuadro 5. Esquema metodológico PTI de Menorca.	55
Cuadro 6. Contenidos de la propuesta de ordenación para el Plan Territorial Parcial de Bilbao, Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y Plan Territorial Insular de Menorca.	58

Conclusiones:

Cuadro 1. Comparativa de la ordenación del territorio entre México y España.	66
Cuadro 2. Equivalencias de algunos términos relacionados con política ambiental en México y España.	66

ANEXOS:

ANEXO 1. Acuse de recibo del artículo enviado a la revista de Geografía y Ciencias Sociales <i>Scriptanova</i> . Universidad de Barcelona.	70
---	----

1. INTRODUCCIÓN

El desempeño de la gestión ambiental en México y España utiliza distintos instrumentos en función del marco legal y administrativo de cada uno. México trabaja con el ordenamiento ecológico como instrumento de política ambiental regulador del uso del suelo para sus actividades productivas, dentro de la política de desarrollo regional, con el fin de lograr la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a través de sistemas productivos adecuados (INE-SEMARNAP, 2000). Paralelamente, España utiliza como equivalente, la ordenación territorial, la cual se define en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad, siendo a la vez una disciplina científica, técnico-administrativa y política, concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector (Consejo de Europa, 1983).

Los modelos económicos y sociales ensayados a lo largo de las décadas iniciales de planificación del desarrollo son variados y en ocasiones, contradictorios entre sí, con diversos efectos para la economía y la sociedad. La preocupación por el entorno natural crece, y las presiones por considerar la dimensión ambiental en los procesos de planificación del desarrollo toman cuerpo a partir de los años setenta. Es en este entonces cuando surgen procesos de gestión ambiental que toman como eje central a los recursos naturales (INE, 2000).

La ordenación u ordenamiento ecológico del territorio es considerada actualmente, en el ámbito internacional, como uno de los instrumentos básicos en la elaboración de los planes de desarrollo de aquellos países que se proponen alcanzar la sostenibilidad. Existe una inquietud por conocer cuáles son las principales experiencias de planificación territorial realizadas en otros países, su practicidad y validez, según las condiciones políticas, económicas y ecológicas del país, así como su aplicación según estas diferencias, y cuáles son las tendencias internacionales en materia de ordenamiento. Esto permite así, situar este instrumento en un contexto amplio, permitiendo ubicar experiencias propias, ya que el análisis de otros casos es sin duda, enriquecedor (INE, 2000).

En algunos países, como España, Alemania, Venezuela, Colombia y Bolivia, se considera a la ordenación territorial como una herramienta en la resolución de problemas de conservación, desarrollo, intereses públicos y privados, etc. En otros países de América Latina, esta diferenciación funcional de los procesos de planificación ambiental, no se establece hasta el momento de iniciar la planificación del desarrollo. En este caso, se enfatiza en consideraciones globales, de carácter macroeconómico, y sectoriales, relativas a las actividades productivas y a aspectos sociales. La observación de las diversas experiencias muestra que las soluciones son tanto más exitosas cuanto menos rígidas sean y cuanto más se adapten y ajusten a las condiciones y características de cada país. De esto se concluye que el ordenamiento es el mejor instrumento para

lograr un desarrollo integral, basándose en la interacción equilibrada entre la población y los recursos naturales (INE, 2000).

Según Vargas (2008), cualquier solución a los problemas ambientales globales, implica una profunda transformación de las relaciones económicas y políticas internacionales. La globalización se caracteriza por el acelerado incremento de la movilidad de productos y factores de producción. Además de las nuevas tecnologías, ésta es también impulsada por los acuerdos internacionales de libre comercio. La globalización afecta a muchas medidas de protección ambiental positiva o negativamente, el nivel promedio de protección ambiental no necesita necesariamente, ser afectado de modo negativo.

Atendiendo a estos aspectos, durante la última década, la entrada de España en la Unión Europea ha supuesto un continuo proceso de cambios que persisten en la actualidad. Estos cambios, a todos los niveles, han tenido un especial protagonismo en las cuestiones ambientales. España ha tenido que ir adaptándose rápidamente en función de los requerimientos de la Unión. Muy similar es el caso de México y su inclusión en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. En este caso, la entrada de Estados Unidos y Canadá obliga a México a fortalecerse ante los posibles cambios y adaptaciones que conlleven esta circunstancia. México y España mantienen relaciones bilaterales de tipo económico y de cooperación, habiéndose consolidado como socios estratégicos, valiosos y confiables (SRE, 2007). Ello los impulsa a fortalecer aún más su asociación y a redoblar sus esfuerzos para aprovechar plenamente todas las oportunidades que brinda la colaboración bilateral, partiendo de las profundas afinidades que existen entre ambos.

Dadas las características vistas hasta el momento, la ordenación del territorio resulta más que adecuada para ejercer como vehículo de gestión ambiental entre países. Los instrumentos legales que permiten su desarrollo, nacen a partir de las diferentes políticas ambientales, acordes con la estructura administrativa, legislativa y cultural propias del país. La situación de desarrollo económico mundial, obliga a crear un lenguaje común capaz de permitir la comunicación intergubernamental en materia de gestión ambiental. Aunque estos planes han de seguir las pautas impuestas por sus respectivas políticas ambientales, es necesaria una clarificación dentro de éstos, que facilite su desempeño ante la perspectiva de globalización económica. En ocasiones, la complejidad en el lenguaje de estos instrumentos dificulta el entendimiento tanto a nivel internacional, como dentro del propio país, suponiendo un obstáculo para su aplicación. Asimismo, y según el Instituto Nacional de Ecología (INE) de México (2000), el fortalecimiento del ordenamiento del territorio en este sentido, permitiría el desarrollo de mecanismos de coordinación entre las instituciones implicadas en estos procesos.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo general

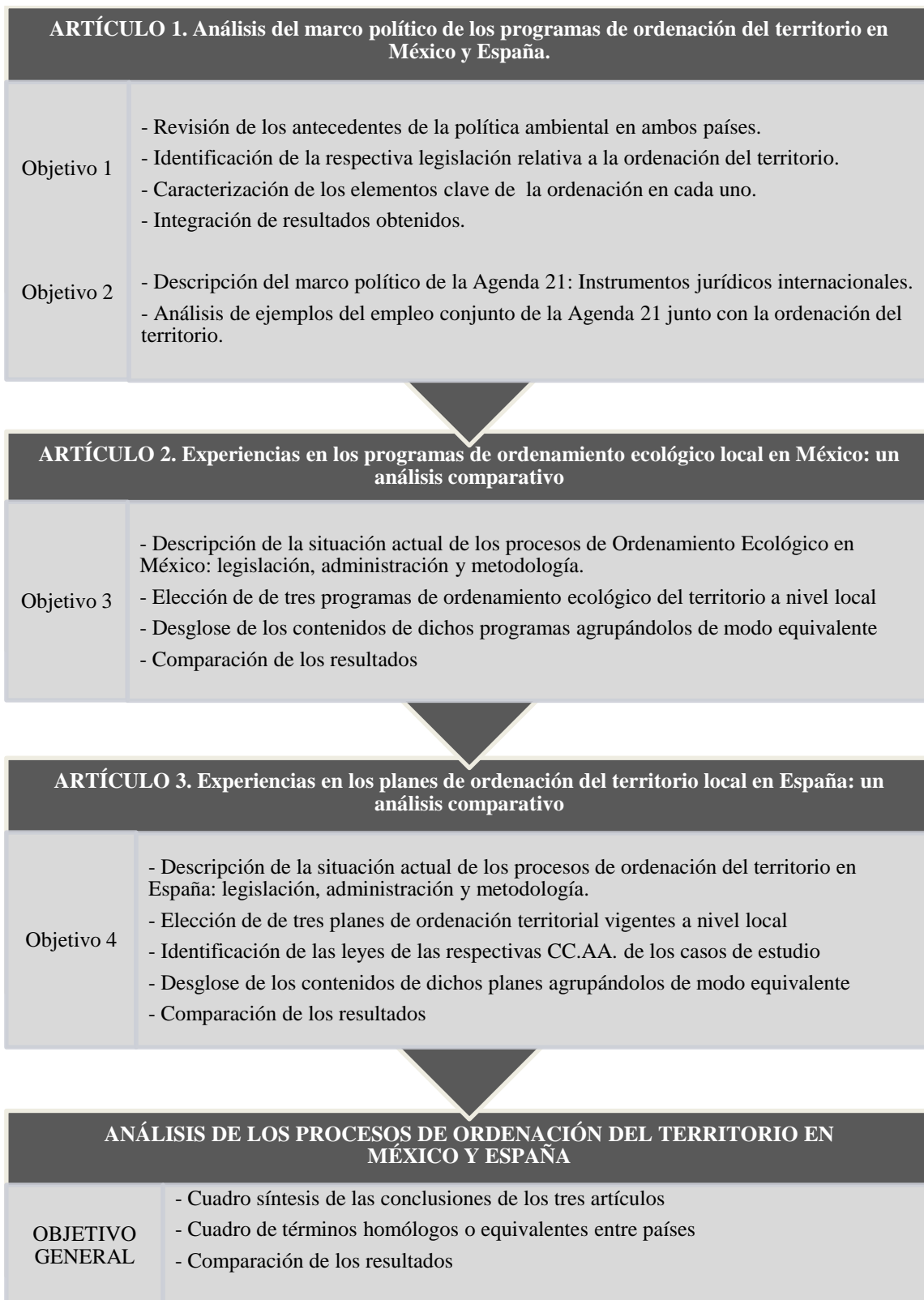
Establecer un análisis comparativo del proceso de Ordenamiento Ecológico del Territorio en México y Ordenación Territorial en España, para su comprensión de modo integral.

2.2. Objetivos específicos

1. Elaborar un diagnóstico de la política ambiental que genera los planes de ordenación territorial en México y España, en función de sus particularidades administrativas y metodológicas.
2. Revisión de los instrumentos de política ambiental internacionales y análisis del desarrollo de la Agenda 21 en paralelo con la ordenación.
3. Análisis comparativo de tres Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio a nivel local (POEL) en México: POEL-Municipio de Benito Juárez (Quintana Roo), POEL-Municipio de Los Cabos (Baja California Sur), y POEL-Municipio de Lázaro Cárdenas (Michoacán).
4. Análisis comparativo de tres Planes de Ordenación de Territorio en local en España: Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano (País Vasco), Plan de Ordenación del Territorio Bahía de Cádiz (Andalucía), y Plan Territorial Insular de Menorca (Islas Baleares).

3. MÉTODO

Para la consecución del objetivo general de este estudio, se llevó a cabo la redacción de tres artículos científicos. Éstos cumplen por separado con los distintos objetivos específicos y sus pasos se desarrollan a continuación:



El primer artículo satisface el objetivo específico 1, estableciendo un diagnóstico de la política ambiental en ambos países y del modo de abordar los planes de ordenación (o programas de ordenamiento ecológico). En este mismo escrito se llevó a cabo también el objetivo específico 2, analizando la aplicación de los instrumentos de política ambiental internacional, concretamente el caso de la Agenda 21 y cómo ésta puede beneficiar a los objetivos de la ordenación del territorio al trabajar de manera conjunta. En el segundo artículo, se cumplió con el objetivo 3, realizando una revisión de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a nivel local en México, a través del análisis de tres casos de estudio: Municipio de Benito Juárez (Q.R), Municipio de Los Cabos (B.C.S.), y Municipio de Lázaro Cárdenas (Mich.). En la misma línea, el tercer y último artículo, permitió desarrollar el objetivo 4, recorriendo tres experiencias de ordenación del territorio local en España: Bilbao Metropolitano, Bahía de Cádiz, y Menorca. En ambos escritos, los artículos 2 y 3, se analizaron los contenidos de estos planes o programas estableciendo un análisis comparativo dentro de cada país.

La redacción del capítulo final con las conclusiones de los tres artículos, permitió el alcance de objetivo general de este estudio. En dicho capítulo se muestra en qué medida, los procesos de Ordenamiento Ecológico del Territorio en México y Ordenación Territorial en España, se encuentran homologados, en función de las particularidades políticas, administrativas, y metodológicas que los generan, así como de los contenidos resultantes en sus planes o programas.

4. RESULTADOS

Se presentan a continuación los resultados de este trabajo materializados en tres artículos científicos:

Artículo 1. Análisis del marco político de los programas de ordenación del territorio en México y España.

Artículo 2. Experiencias en los programas de ordenamiento ecológico local en México: un análisis comparativo

Artículo 3. Experiencias en los planes de ordenación local en España: un análisis comparativo

1. ANÁLISIS DEL MARCO POLÍTICO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN MÉXICO Y ESPAÑA.

Lorena Poncela Rodríguez

Universidad Autónoma de Baja California (Ensenada B.C., México)
lorena.poncela@gmail.com

Dr. José Luis Fermán Almada

Universidad Autónoma de Baja California (Ensenada B.C., México)
jlferman@uabc.mx

Dra. Martha Ileana Espejel Carbajal

Universidad Autónoma de Baja California (Ensenada B.C., México)
ileana@uabc.mx

Dra. Concepción Arredondo García

Universidad Autónoma de Baja California (Ensenada B.C., México)
conchita@uabc.mx

Dr. Enrique Francés Arriola

Universidad de Cantabria (Santander, España)
enrique.frances@unican.es

Análisis del marco político de los planes de ordenación del territorio en México y España (Resumen)

Los procesos de ordenación del territorio quedan definidos por la situación política de cada país, centralizada en México, y autonómica o descentralizada en España. Se establece un diagnóstico de la política ambiental que genera los planes de ordenación en ambos países. Asimismo, se realiza un breve análisis de los instrumentos de política ambiental disponibles a nivel internacional, como la Agenda 21, mostrando cómo su uso en paralelo con la ordenación puede suponer una ventaja para el alcance de objetivos ambientales. El estudio destaca, para el caso de España, la complejidad generada por la multitud de leyes con incidencia territorial y la ausencia de un modelo metodológico común, lo que determina una mayor diversidad en estos planes. Por otro lado, la legislación mexicana en materia de ordenamiento ecológico, se centra más en especificar el proceso de elaboración de los planes, que en su instrumentación.

Palabras clave: Ordenamiento Ecológico del Territorio, Agenda 21, centralización, gobierno autonómico

Analysis of land planning policy framework in Mexico and Spain (Abstract)

Land planning processes are defined by the political situation of each country. Mexico has a centralized government and Spain has a regionalist one. The study proposes a diagnostic of the environmental policy that formulates land planning programs in both countries. It also comprises a brief analysis about the international environmental policy instruments available, like Agenda 21. The analysis demonstrates how its combined use with land planning may suppose an advantage for the accomplishment of environmental objectives. The final results revealed the complexity generated by the huge amount of laws with land influence, and the absence of a methodological model in the case of Spain. On the other hand, Mexican land planning regulation is more specified in the formulation process of programs than in their implementation.

Key words: land planning, Agenda 21, centralized government, regionalism

Introducción

Entre los instrumentos de política ambiental disponibles, la ordenación del territorio es el más utilizado a nivel mundial (Sorensen 1990). A pesar de que varios países trabajan con esta herramienta, las diferencias entre ellos son notables. La política ambiental de cada estado se ve afectada por las diferencias político-administrativas de las instituciones que los gobiernan, hecho que condiciona los distintos modos de abordar la ordenación del territorio en cada país.

El desarrollo del turismo, el crecimiento desordenado de las ciudades, los conflictos por los usos del suelo, etc., son algunos de los problemas que los procesos de ordenación del territorio tratan de resolver con el objetivo de alcanzar una mejora en la calidad de vida, lo que según Benabent (2006), implica la conjunción de desarrollo económico y medio ambiente. Las recomendaciones que nacen de las políticas ambientales deben estar orientadas a problemas y marcos concretos para lograr una mayor efectividad (Russell et al., 1997), por lo tanto el ordenamiento del territorio se presenta como un instrumento adecuado para establecer alternativas frente a estos problemas ambientales.

Partiendo del hecho que las competencias de ordenamiento quedan definidas por la situación política de cada país, centralizada en México, y autonómica o descentralizada en España, el objetivo de este artículo es establecer un diagnóstico de la política ambiental que genera los planes de ordenación en ambos casos. Asimismo, se realiza un breve análisis de los instrumentos de política ambiental disponibles a nivel internacional, y de cómo su uso en paralelo con el ordenamiento puede suponer una ventaja para el alcance de objetivos ambientales. Se tratará el caso particular de la Agenda local 21, programa de las Naciones Unidas (ONU) para promover el desarrollo sostenible.

El beneficio de este tipo de estudios radica en la necesidad de clarificación y transparencia en el desarrollo de los instrumentos de política ambiental. El desarrollo

económico, la globalización, los tratados de libre comercio, son procesos que aumentan cada vez más y que implican cambios a todos los niveles, incluido el ambiental.

Existe la necesidad de fortalecer este instrumento a nivel internacional tratando de crear un lenguaje común que facilite la comprensión de estos procesos de ordenación. México y España mantienen relaciones bilaterales de tipo económico y de cooperación. Según se expuso en la *Declaración para profundizar la Asociación Estratégica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España*, en julio de 2007, las relaciones entre México y España han alcanzado una intensidad y un nivel de colaboración excepcionales, habiéndose consolidado como socios estratégicos, valiosos y confiables. Ello los impulsa a fortalecer aún más su asociación y a redoblar sus esfuerzos para aprovechar plenamente todas las oportunidades que brinda la colaboración bilateral, partiendo de las profundas afinidades que existen entre ambos. Dicho esto, un análisis de la situación de las políticas de ordenación del territorio de ambos países supone un avance para clarificar estos procesos a nivel internacional.

Política ambiental y Ordenamiento Ecológico del Territorio en México

Los inicios de la gestión pública del ambiente en México se remontan a 1917, cuando tras la adopción de una nueva constitución, se llevó a cabo una importante reforma política. Se produce entonces un primer acercamiento a la gestión ambiental con una visión conservacionista ante la situación de productividad de los recursos naturales. Pero es en las décadas más recientes cuando la protección del medio ambiente formó parte de los nuevos cometidos del Estado social de manera más amplia (SEMARNAT 2006-A, p. 66).

En 1971 se producen cambios orientando la gestión ambiental hacia la salud pública, teniendo como objetivo la lucha contra la contaminación. Es a partir de 1983 cuando México comienza a orientar la gestión ambiental hacia una visión ecosistémica. En 1988 se publica la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), gracias a unas modificaciones producidas en la Constitución. Esta Ley buscaba una regulación integral del medio ambiente. En 1994 se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), encargada de coordinar la administración y fomentar el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y la protección al medio ambiente. En 1996 se modificó en profundidad la LGEEPA, reformándose gran parte de sus artículos y añadiendo otros nuevos. En el 2000 la SEMARNAP pasa a ser SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) al separarse la competencia de pesca. Con el comienzo de siglo comienza también un enfoque hacia la transversalidad (SEMARNAT 2006-A, p. 67-70).

Actualmente, el desarrollo de la política ambiental en México se lleva a cabo a través de una serie de instrumentos de carácter preventivo definidos en la Ley General de Equilibrio ecológico y protección al ambiente (LGEEPA). Estos instrumentos poseen

distintas cualidades en función del problema u objetivo y de la fase en el que se vaya a realizar la actuación (cuadro 1).

Cuadro 1. Instrumentos de política ambiental mexicanos.

- La planeación ambiental.
- El Ordenamiento Ecológico del Territorio.
- Instrumentos económicos.
- Regulación ambiental de los asentamientos humanos.
- La evaluación de impacto ambiental.
- Autorregulación y auditorías ambientales.
- Normas oficiales Mexicanas en materia ambiental.
- Investigación y educación ecológicas.
- Información y vigilancia.

Fuente: Capítulo IV de la LGEEPA

La LGEEPA se presenta como una ley general de carácter nacional o federal, no obstante, existen numerosas leyes que tienen que ver también con la protección del medio ambiente y que pueden operar de manera conjunta. Éstas se enumeran en el cuadro 2.

Cuadro 2. Leyes relacionadas con el medio ambiente en México.

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley General de Vida Silvestre.
- Ley Forestal.
- Ley de Pesca.
- Ley de Aguas Nacionales.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley Agraria.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
- Ley Federal del Mar.
- Ley Minera.
- Ley de Planeación.
- Ley Federal de Derechos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Fuente: Instituto Nacional de Ecología (INE)

México trabaja con el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) como instrumento de política ambiental regulador del uso del suelo para sus actividades productivas, dentro de la política de desarrollo regional y a partir de un proceso de planeación participativo, interdisciplinario y adaptativo, con el fin de lograr la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a través de sistemas productivos adecuados (INE-SEMARNAP 2000-A). Esta herramienta nace a mediados de los ochenta impulsada por la ya desaparecida Subsecretaría de Ecología que en aquel entonces formaba parte de la SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología).

Tras varios cambios competenciales, en la actualidad el ordenamiento queda a cargo del gobierno central por parte de la SEMARNAT, y dentro de ésta se encuentra la

Subsecretaría de Planeación, en la cual está el Instituto Nacional de Ecología (INE), quién emite los Ordenamientos Ecológicos para zonas de su competencia. No obstante existen otras instituciones, según el caso y especialmente cuando se habla de municipios, que pueden colaborar en la emisión de estos ordenamientos.

A finales de los años 90, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), como organismo federal encargada de la planeación del desarrollo social, y teniendo competencia en ordenamiento territorial, participó en varios ordenamientos municipales. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), le confiere un papel a la SEDESOL en la aplicación de los OT (León C. et al., 2004). Editó en 2001 sus propios Términos de Referencia para el aprovechamiento del territorio. En ocasiones los produjo de manera independiente y en otras en colaboración con SEMARNAT. Son reconocidos los esfuerzos realizados por la SEMARNAT y la SEDESOL para integrar, en un único instrumento de planeación territorial, al ordenamiento territorial (OT) y al ordenamiento ecológico del territorio (OET), con la publicación en 2005 de los Términos de Referencia del Ordenamiento Ecológico y Territorial (local). Actualmente ya se tiene consenso para la elaboración de ordenamientos ecológicos locales en su modalidad “municipal”, y varios estados ya están formulando sus OET con una visión integrada (SEMARNAT, 2006-A p. 86).

El OET es un instrumento normativo básico sobre el cual descansan otros instrumentos de gestión ambiental. Según la legislación ambiental, existen cuatro modalidades distintas de ordenamiento ecológico, que cumplen funciones normativas también distintas, entre ellas se encuentra el general del territorio (OEGT), el regional (OERT), el local del territorio (OELT), y el marino (OEM) (INE-SEMARNAP, 2000-B).

La LGEPPA en su artículo 20 menciona que el Ordenamiento Ecológico General del Territorio será formulado por SEMARNAT y tendrá por objetivo determinar la regionalización ecológica del territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, así como determinar también lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos humanos y la localización de las actividades productivas y asentamientos humanos. Todo esto se hará en conformidad con lo dispuesto en la Ley de Planeación.

En cuanto a los planes de ordenamiento ecológico de carácter regional (OERT) y local (OELT), el Artículo 20-Bis1 de la misma ley, describe que la Secretaría deberá apoyar técnicamente la formulación y ejecución de dichos programas. A su vez, entidades de carácter federal, estatal o municipal podrán participar en las consultas y emitir recomendaciones pertinentes en la formulación de los programas de ordenamiento general y marino. Estos planes regionales deberán ser formulados por los gobiernos de los estados. El Artículo 20-bis2 señala las competencias en casos particulares en los que se abarcara más de una entidad federativa. En este caso, deberán producirse los pertinentes mecanismos de coordinación con los gobiernos locales involucrados.

Finalmente, los planes de ordenamiento locales serán expedidos por las autoridades municipales. El Artículo 20 bis-5 señala que las previsiones harán referencia únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. Éstos deberán prever los mecanismos de coordinación entre las distintas partes involucradas, en la formulación y ejecución de programas. Los mecanismos de elaboración de planes locales incluyen además un proceso de difusión y participación pública.

Desde el año 1988 y con diversas actualizaciones, la última de ellas en 2006, México cuenta con un manual cuyo objetivo es servir como guía metodológica para orientar los Procesos de Ordenamiento Ecológico regionales y locales que llevan a cabo las autoridades competentes de los Gobiernos Estatales y Municipales, así como para personas o grupos interesados en esta temática. Atiende las disposiciones que establece el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico, publicado en 2003, donde se dispone que en materia de apoyo técnico la SEMARNAT elaborará y difundirá Manuales técnicos para la formulación y la ejecución de los programas de Ordenamiento Ecológico regional y local. Esta guía metodológica, la cual se define como flexible, es fruto de la experiencia adquirida por las dependencias federales que han estado a cargo de impulsar dicho instrumento a lo largo de varios años, así como de presentar los procedimientos que actualmente se siguen en el Ordenamiento Ecológico (SEMARNAT 2006-B).

A la fecha existen un total de 46 ordenamientos decretados de distinto carácter, además del ya mencionado Ordenamiento General del Territorio. El cuadro 3 muestra el número de ordenamientos decretados, así como aquéllos en proceso de formulación.

Cuadro 3. Número y superficie de los ordenamientos ecológicos existentes en México.

TIPO DE ORDENAMIENTO	Decretados		En formulación	
	Número	Superficie (Has)	Número	Superficie (Has)
Regionales de más de un estado	2	31726775	5	24135580
Regionales de competencia estatal	24	32165417	13	37639131
Locales de competencia municipal	20	17460909	17	3725265
Total	46	81353101	35	65499976

Fuente: SEMARNAT, noviembre de 2007.

Política ambiental y Ordenación del Territorio en España

Los inicios de la política ambiental en España tienen lugar con el nacimiento de la ya desaparecida Ley 38/1972 de Protección del Ambiente Atmosférico, pero fue estrictamente el proceso de descentralización de la democracia el que dio, desde mediados de los ochenta, un papel fundamental a las Comunidades Autónomas (CCAA). La legislación ambiental básica queda en manos del Estado o nación, pero la implementación y desarrollo de la misma compete a las CCAA, las cuales han ido adoptando distintas estrategias, resultando en algunos casos muy diferentes entre ellas (Labandeira 2003).

En 1994 tiene lugar la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, donde como resultado se obtienen las líneas básicas de la Estrategia Nacional de Medio Ambiente (ENMA). En ésta se definen como áreas prioritarias la lucha contra la erosión y desertificación, la calidad de las aguas y optimización de su uso, la gestión de los residuos y la calidad del medio ambiente urbano. Dos años después nace el Ministerio de Medio Ambiente como nexo que permita la coordinación de la política ambiental entre el Estado y las CC.AA. Se desarrollan otras como la Estrategia Nacional para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica (1998) y la reciente publicación de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS) en noviembre de 2007, más adaptada a los cambios sociales, económicos y ambientales sucedidos en los últimos años en el país.

Según Labandeira (2003), la integración de España en la Unión Europea ha influido de manera fundamental en la mejora de la legislación ambiental hasta entonces vigente. Desde la Unión se emiten numerosas directivas regulatorias que han de transponerse a la legislación particular de los países miembros. No obstante, son habituales las protestas de grupos ecologistas y políticos sobre la debilidad en la aplicación de muchas de las Directivas ambientales en España, sin que la Comisión Europea realice actuaciones al respecto (Font, 1999).

El reciente mayo de 2008 el Ministerio de Medioambiente sufre una renovación y pasa a convertirse en el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural, y Marino (MARM), incorporando así las competencias atribuidas a los ya desaparecidos Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente, y tomando además las que desarrollaba el Ministerio de Fomento en materia de protección en el mar. El Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino es el departamento encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de cambio climático, protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y del mar, agua, desarrollo rural, recursos agrícolas, ganaderos y pesqueros, y alimentación. Está compuesto por la Secretaría de Estado de Cambio Climático y la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua (Ministerio medio Ambiente y Medio rural y Marino, 2008).

La ordenación del territorio surge en España en el primer tercio del siglo XX, más próxima al campo disciplinar del urbanismo y la geografía que al de la economía (Zoido 1998), siendo más adelante cuando se le comience a dar un enfoque ecológico. Este proceso opera de modo descentralizado, y es el sistema político de autonomías que rige el estado español, el que domina estos planes de ordenación. Desde que las competencias en materia de ordenación territorial pasaron a las comunidades autónomas en 1978, éstas se han encargado de legislar y desarrollar su propia normativa, de manera que todas ellas disponen de su propia ley de ordenación territorial. Estas leyes establecen los instrumentos regionales, subregionales y sectoriales que deben desarrollarse en cada Comunidad Autónoma, por lo que existe una gran heterogeneidad en el grado de desarrollo de los mismos (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2008).

La Carta Europea de Ordenación del Territorio define este proceso como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad, siendo a la vez una disciplina científica, técnico-administrativa y política, concebida con un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector (Consejo de Europa, 1983).

Gómez Orea (1993) describe el concepto de ordenación del territorio como la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad. Responde a un intento de integrar la planificación socioeconómica con la física, procura la consecución de la estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de la sociedad. Trata de superar la parcialidad del enfoque temático en la planificación sectorial y la reducida escala espacial en el planeamiento municipal.

Profundizando en el marco jurídico de las competencias de ordenamiento, como ya se mencionó, es cada comunidad autónoma la que cuenta con una legislación propia en materia de ordenación del territorio. Según Benabent (2005, p.1), esta descentralización conlleva una nueva visión de la planificación territorial con la consolidación de la Ordenación del Territorio (OT) como una materia funcionalmente distinta del urbanismo y de competencia de las CC.AA. Destaca tres aspectos esenciales en relación con la OT que la Constitución de 1978 establece, en los que se determina que la OT es una función pública encomendada a las CC.AA. por lo que ellas han de asumir las competencias; consagra a la OT como una materia distinta y diferenciada, y no asigna explícitamente un contenido a la OT, ya que deja abierta su conformación a lo que establezcan las CC.AA. en sus Estatutos de Autonomía. Es en el 2001 cuando este proceso de adaptación culmina al conseguir que cada una de las CC.AA, posea una legislación propia de OT.

Dentro de éstas, en ocasiones es la delegación de medio ambiente de cada CC.AA quien emite la normativa, y en otras ocasiones ésta se complementa con las normativas de urbanismo generales o parciales emitidas por las delegaciones de vivienda y suelo. También existe el caso de aquellas que se solapan ambas, creándose de manera conjunta. Como consecuencia de este hecho se generan un alto número de leyes y decretos. Por ejemplo, realizando un recuento de todas las leyes relacionadas con la Ordenación del Territorio de las 17 comunidades autónomas publicadas por el Ministerio de Vivienda, aparecen un total de 19 leyes propias de OT y otras 40 leyes de carácter urbanístico con incidencia territorial de carácter general y parcial (cuadro 4).

Benabent (2005, p. 8-9), define dos tipos de planes de Ordenación Territorial dentro de las CC.AA, los de ámbito regional y los subregionales. Los planes regionales poseen un carácter de documentos programáticos, es decir, de definición de políticas y declaración de intenciones. Éstos están más orientados a establecer líneas de actuación en materia territorial, que a resolver problemas específicos de ordenación o determinar usos del suelo. Definen el territorio de la comunidad autónoma desde la perspectiva político-

administrativa, así como el modo de organizarlo, y también establecen las pautas que deben ser incorporadas por los instrumentos subregionales. Los planes subregionales, son la continuidad de la experiencia de ordenación territorial de la legislación unitaria que representaban los planes provinciales, metropolitanos o comarcales de los años cincuenta y sesenta del pasado siglo en España. Predominan las determinaciones físicas de ordenación y se proponen como planes abiertos y flexibles que permitan establecer un modelo de referencia, rechazando los modelos cerrados. Todos los planes subregionales se aprueban mediante una norma reglamentaria. El cuadro 4 muestra el número de instrumentos de ordenación territorial por CC.AA. A continuación se comentan algunos casos a modo de ejemplo.

Cuadro 4. Número de leyes e instrumentos de ordenación territorial por Comunidades Autónomas.

Comunidad autónoma	Número de leyes autonómicas de OT	Número de leyes urbanismo con incidencia territorial	Número de instrumentos de carácter regional	Número de instrumentos de carácter subregional
Andalucía	1	1	3	15
Aragón	1	2	1	5
Asturias	2	0	4	3
Baleares	1	9	1	3
Canarias	1	0	2	11
Cantabria	1	0	2	0
Castilla y León	1	2	2	11
Castilla la Mancha	1	1	1	5
Cataluña	2	7	2	31
Comunidad Valenciana	1	3	2	3
Extremadura	1	3	0	3
Galicia	1	2	2	2
Comunidad de Madrid	1	2	1	0
Región de Murcia	1	1	1	0
Navarra	1	0	2	8
País Vasco	1	7	2	15
La Rioja	1	0	3	1

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Ministerio de Vivienda. Actualización 1 de marzo de 2008

La ordenación del territorio en Andalucía queda regulada por la *Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Para desarrollar las políticas territoriales, ésta cuenta con un plan de ordenación a nivel regional para toda la comunidad. Dentro de ésta existen diversos planes de ordenación de ámbito subregional, junto con otra serie de planes con incidencia en la ordenación del territorio. Ambos influyen en el plan urbanístico general, el cual es producto de los planes sectoriales acordes con su propia legislación sectorial. Entre sus estrategias se encuentra la ordenación del sistema de ciudades, la gestión de los recursos naturales y el paisaje, las infraestructuras regionales básicas, la integración exterior y la gestión territorial (Universidad de Oviedo, 2008). Por otra parte, Benabent (2005 p.7) resalta este caso de Andalucía, hasta ahora único, donde los planes son escritos por una Comisión de

Redacción en la que participan todas las administraciones interesadas, con lo que se pretende la colaboración y el consenso previo a la fase reglada de información pública y audiencia de los planes.

En el caso de la comunidad autónoma de Islas Baleares, la planificación territorial se regula por los siguientes instrumentos de ordenación: las Directrices de Ordenación Territorial, los planes territoriales insulares, y los planes directores sectoriales. Una vez aprobados y publicados oficialmente, los planes territoriales insulares y los planes directores sectoriales formarán parte del ordenamiento jurídico como disposiciones reglamentarias. Para su elaboración se sigue el procedimiento establecido por la *Ley 14/2000 de Ordenación del Territorio*, en la que se definen los instrumentos de OT. Paralelo a esta ley de general para las Islas Baleares, se encuentran otras nueve normativas urbanísticas de carácter parcial que operan conjuntamente a la ley de OT para dicha Comunidad Autónoma (Cuadro 4).

Otro interesante ejemplo lo encontramos en el País Vasco, donde la ordenación del territorio se encuentra cargada profundamente de un contenido político e histórico (foralista). Los instrumentos previstos por la *Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco* son tres: las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), que constituirán el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación; los Planes Territoriales Parciales (PTP), para las áreas o zonas supramunicipales que las DOT delimiten; y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS), como los planes con incidencia territorial que elaboren los Departamentos del Gobierno Vasco o los Órganos Forales de los Territorios Históricos (Gobierno Vasco). Las DOT definen quince ámbitos geográficos denominados Áreas funcionales, en virtud de criterios geográficos, económicos y sociales. En la actualidad se ha iniciado la redacción de los quince Planes Territoriales Parciales previstos en las DOT en diferentes fases de desarrollo, seis se encuentran ya publicados (Fernández Antuña, 2007).

Si bien se ha expuesto que en el estado español, la OT es competencia exclusiva de las CCAA, a la Administración General del Estado también le corresponde constitucionalmente un importante bloque de competencias con incidencia territorial. Éstas proceden en casos de planificación más general, de gran repercusión o aquellas que comprenden más de una comunidad autónoma. La dificultad que supone determinar las interrelaciones y los límites válidos de la competencia en materias sectoriales y de OT, de las CCAA con las competencias sectoriales estatales, obliga a establecer mecanismos de coordinación interterritorial y de resolución de conflictos. Esto es consecuencia del complejo sistema de distribución competencial efectuado en la Constitución Española (Benabent, 2005, p.4).

Por último, es importante comentar que existe a su vez otro instrumento de planificación territorial con carácter estatal denominado Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN). Establecido por la *Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre*, supone una nueva política de conservación de la naturaleza no reducida a los concretos enclaves considerados espacios naturales

protegidos. En su Título II, los PORN se configuran como “instrumentos flexibles que permiten, con diverso nivel de intensidad, un tratamiento prioritario e integral en determinadas zonas para la conservación y recuperación de los recursos, espacios naturales y especies a proteger. Su principal relevancia es que las disposiciones contenidas en estos planes constituyen un límite para cualquier otro instrumento de ordenación territorial o física, prevaleciendo sobre los ya existentes, condición indispensable si se pretende atajar el grave deterioro que sobre la naturaleza ha producido la acción de los seres humanos. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los PORN deberán adaptarse a éstos. Su carácter estatal le confiere el conjunto de normas que éste considera básicas en la materia, delegando a las Administraciones Públicas competentes de cada autonomía, la aprobación de los PORN, suponiendo para las CCAA un importante instrumento para la implementación de sus políticas territoriales.”

La globalización de los instrumentos de política ambiental: Programa 21

La entrada de España en la Unión Europea ha supuesto un continuo proceso de cambios que persisten en la actualidad. Estos cambios, a todos los niveles, han tenido un especial protagonismo en cuestiones ambientales. España, considerada en ciertos aspectos en desventaja respecto a algunos de sus vecinos, ha tenido que ir adaptándose rápidamente en función de los requerimientos de la Unión. Muy similar es el caso de México y su inclusión en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. En este caso, la entrada de Estados Unidos y Canadá obliga a México a fortalecerse ante los posibles cambios y adaptaciones que conlleven esta circunstancia.

Según Vargas Hernández (2008), los acuerdos de libre comercio restringen la habilidad de los países para adoptar medidas de protección ambiental, en favor de las ventajas competitivas del creciente mercado. De este modo los efectos de la globalización sobre la protección ambiental pueden ser negativos. Menciona la necesidad de un esfuerzo por el diseño de un nuevo sistema de gobernabilidad, que regule las formas en que los diferentes países compiten por los recursos naturales escasos mediante estrategias generadas dentro de un marco de política ambiental. Resalta que cualquier solución a los problemas ambientales globales implica una profunda transformación de las relaciones económicas y políticas internacionales.

La Agenda o Programa 21 es el principal documento de los firmados en la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Establece las recomendaciones para infundir la sostenibilidad en este siglo. Compuesta por 40 capítulos agrupados en cuatro secciones, se detallan en relación al desarrollo, aspectos sociales y económicos, de conservación y gestión de los recursos, del fortalecimiento del papel de los principales grupos, y de los medios de ejecución (UNESCO, 2008).

Dentro de los medios de ejecución en el Capítulo 38, Sección IV, se exponen los Arreglos Institucionales Internacionales, que tienen como objetivo general, la integración de las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo en los planos nacional, subregional, regional e internacional, incluidos en el sistema de Naciones Unidas. Esta estructura institucional está compuesta por una asamblea general, un consejo económico y social, una comisión sobre desarrollo sostenible, una secretaría general, un órgano consultivo de alto nivel, una estructura de apoyo de secretaría, órganos, programas y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, representantes de cooperación y ejecución en los planos regional y subregional, representantes de ejecución en el plano nacional, y finalmente, organizaciones no gubernamentales.

En el Capítulo 39, Sección IV, se definen los Instrumentos y Mecanismos Jurídicos Internacionales. El objetivo general del desarrollo del derecho ambiental internacional es evaluar y promover la eficacia de ese derecho a través de la integración de políticas sobre el medio ambiente y el desarrollo, mediante acuerdos o instrumentos internacionales eficaces, en los que se tenga en cuenta tanto los principios universales, como las necesidades e intereses particulares y diferenciados de todos los países. Entre los objetivos concretos, cabe destacar el fortalecimiento institucional de los países al trabajar con instrumentos internacionales de política ambiental (especialmente de aquellos en vías de desarrollo), el aumento de la eficacia del derecho internacional, y el hecho de promover normas internacionales para la protección del medio ambiente, todo ello teniendo presente las diferentes situaciones y capacidades de los diferentes países. Desde el mismo documento, se explica que la aplicación de dichos mecanismos jurídicos internacionales no pretende ser una restricción encubierta del comercio internacional, si no que se preocupa por la obligación de velar por el uso transparente de las medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente y del debido cumplimiento de las normas nacionales, teniendo en cuenta las condiciones especiales y las necesidades de los países en vías de desarrollo a medida que avanzan hacia los objetivos ambientales convenidos a nivel internacional.

Este instrumento de gestión ambiental globalizado e internacionalmente aceptado es un buen referente a la hora de generar un instrumento con un lenguaje común, y al mismo tiempo, con la capacidad de adaptarse a las particularidades del ámbito municipal. Existen casos exitosos de los beneficios de la coordinación interinstitucional respecto a la Agenda 21. De su trabajo conjunto con el Ordenamiento del Territorio pueden obtenerse grandes resultados a la hora de acelerar el alcance de los objetivos por parte de ambos. Tal es el caso de Menorca en Baleares, España, en el que la acción conjunta de los Planes de Acción Ambiental (PAAM) de la Agenda 21 junto con la aprobación del Plan Territorial Insular (PTI), permitió el avance de los objetivos a mayor velocidad, llegando a superar en un 50% el número de acciones previstas por los PAAM (Agenda 21 Menorca).

Otros casos de esta utilización conjunta en España, son el de la recientemente publicada Agenda 21 Rural de la Comarca del Valle del Guadalhorce, en Málaga, la cual basa casi la totalidad de su contenido en la Ordenación del Territorio. Un análisis realizado por

Marcos y Pampillón en 2001 del enlace entre el proceso de Agenda 21 y la Revisión del Plan General de Ordenación surgido en Segovia, demostró que a pesar de que la convergencia temporal de ambos procesos fue de modo casual y no mediante previa planificación, existe una necesidad de acercamiento entre el equipo de revisión del plan de ordenación de la ciudad y del proceso de Agenda 21, con el consentimiento de la clase política y social de la ciudad. Finalmente, se destaca la publicación Bases para la Agenda 21 de la Junta de Andalucía en 2000, la cual expone que la formulación de políticas territoriales públicas y el control de las actividades públicas y privadas que tengan en cuenta factores ambientales, sociales, demográficos y económicos, tiendan progresivamente a cohesionar todo el territorio andaluz bajo un plan global de ordenación del territorio. Estos ejemplos proponen a la Agenda 21 en parte, como órgano de monitoreo del proceso de ordenación del territorio.

Se puede decir que en este sentido, México se encuentra en sus fases iniciales, no obstante también está suscrito a diversos instrumentos jurídicos internacionales. Desde 1997 se están desarrollando algunas Agendas 21 locales apoyadas por el gobierno. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue el inicio de una asociación para el desarrollo sustentable a lo largo de la frontera México-Estados Unidos. Otro hecho positivo, resultado del empleo de instrumentos internacionales, es la elaboración del Programa Especial de Aprovechamiento Sustentable de las Playas, la Zona Federal Marítimo Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar 1996-2000. Este programa se elaboró acorde con los lineamientos de Manejo Integral Costero propuestos en la Agenda 21, reconociendo la necesidad de integrar a los sectores gubernamentales, sociales y académicos en la administración de los recursos naturales costeros (UNESCO, 2009). En cuanto a la situación generada por el muro fronterizo entre México y Estados Unidos, expertos identifican que es necesario contar con un marco legal binacional que considere una visión integradora de los problemas ambientales y socioeconómicos fronterizos, así como generar información sobre los mecanismos internacionales de cooperación para la toma de decisiones binacionales, a fin de activarlos. También la necesidad de formar grupos binacionales de trabajo donde estén representadas organizaciones civiles, agentes del gobierno, y la sociedad en su conjunto, así como la de generar un marco legal que propicie la cooperación no gubernamental, la consulta pública y el cabildeo. Asimismo se plantea reforzar los mecanismos legales ya existentes para que funcionen adecuadamente y no se siga violando el espíritu de los acuerdos de cooperación y los tratados internacionales (Castro, 2007).

Conclusiones

El análisis de los marcos jurídicos en los procesos de Ordenación del Territorio destaca por la complejidad en la multitud de leyes en el caso de España, y de competencias en el caso de México. Las diferencias entre ambos países son patentes, debido a la circunstancia de que México está regido bajo un sistema centralista, mientras que

España lo está por uno autonómico o descentralizado, por tanto los instrumentos de gestión se adecúan a la estructura política de cada uno.

El concepto de OT en España aún se muestra poco conformado a nivel general. En ocasiones está claramente orientado a intereses urbanísticos más que a los ambientales, a pesar de que la Constitución lo defina como un ente separado del urbanismo. El simple hecho de que sea el Ministerio de Vivienda quien publique la normativa de ordenación territorial con la denominación de Suelo y Urbanismo, pero que sea el Ministerio de Medio Ambiente el que tiene las competencias en esta materia, muestra una idea de la falta de concreción en el tema. Sumado a esto, la diversidad de leyes que hacen referencia puede dificultar el proceso. No existe un modelo metodológico común, por lo que la gran diversidad en este aspecto genera una falta de claridad, ya no sólo a nivel internacional, si no entre las comunidades autónomas de la misma nación. Esto puede afectar a aquellos proyectos de gran escala que impliquen más de una CC.AA. Es este trámite, en el que las competencias han de pasar a la administración central, el que puede complicar o ralentizar el proceso. Son comunes los conflictos en este sentido ya que aparecen intereses particulares de cada autonomía. No hay que olvidar que las diferentes CC.AA tienen gobiernos propios por lo tanto con intereses e ideales políticos distintos y en ocasiones muy opuestos.

La presencia de más de un instrumento de planificación territorial también en el caso de España, como el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), puede suponer un mayor control en la elaboración de los POT en favor de los recursos naturales. Sin embargo, implica también una buena comunicación y coordinación interinstitucional en las fases de elaboración, la cual como ya se comentó, en ocasiones es difícil de alcanzar. Por otro lado, es interesante como el concepto del PORN, se acerca en muchos aspectos a los contenidos del Ordenamiento Ecológico del Territorio de México, a veces incluso más que los propios POT. En el caso mexicano, la existencia de dos secretarías generadoras de los ordenamientos, SEMARNAT y SEDESOL, también supone una mayor complejidad en el entendimiento de proceso.

La legislación mexicana en materia de ordenamiento se centra más en especificar el proceso de elaboración de los planes, que el proceso de instrumentación de los mismos. Hace referencia a los mecanismos de coordinación necesarios cuando éstos abarquen más de una entidad federativa, o dentro de las instituciones implicadas en los casos locales, pero lo hace de manera poco concreta, delegando responsabilidades sin entrar en profundidad. La parte de elaboración de los ordenamientos se trata de estructurar a través de la publicación de su guía metodológica, la cual establece pautas a seguir en la creación de los planes. Es necesario tener en cuenta que en ocasiones no se podrá disponer de toda la información que el modelo exige.

No es mucho el tiempo el que se lleva trabajando en este tema. A pesar de que en ambos países los inicios se remiten a casi tres décadas, ha sido prácticamente en los últimos años cuando éstos se están desarrollando con mayor efectividad, gracias en gran parte a las mejoras en la informatización.

Ya se vio como la ordenación del territorio y la Agenda 21 pueden actuar de modo complementario, o servir como referente. La Agenda 21 está representada por multitud de instituciones que pretenden lograr esa coordinación interinstitucional tan necesaria. La idea es la de transportar esa esencia de claridad, comunicación y coordinación del Programa 21, a los procesos de ordenación. Los instrumentos legislativos de carácter internacional no son de obligado cumplimiento, pero suponen un buen referente a la hora de analizar los resultados obtenidos por parte de aquéllos que sí los cumplen.

Bibliografía

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. La ordenación del territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. 2006, p. 200.

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. Una visión panorámica de la Ordenación del Territorio en España. Traducción de: Complessita e Sostenibilità. Núm. 6. 2005, p. 1, 4, 7-9. <http://www.upo.es/ghf/giest/documentos/desarrollo_territorial_y_local/Benabent_visionpanoramicaOTenespana.pdf>

CONSELLERIA DE MEDI AMBIENT DEL GOVERN DE LES ILLES BALEARS. Agenda 21 de Menorca. Xarxa Balear de Sostenibilitat <<http://agendalocal.cime.es/>> [13 de agosto de 2008]

CASTRO RUIZ, J.L. Marco Legal: Discusión de especialistas. En: Córdova A. y de la Parra C.A. Una barrera a nuestro ambiente compartido: El muro fronterizo entre México y Estados Unidos. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, El Colegio de la Frontera Norte, Consorcio de investigación y Política Ambiental de Suroeste. 2007, p. 177-182.

DECENNIUM INVESTMENT, S.A. Agenda 21 Rural de la Comarca del Valle del Guadalhorce (Málaga). Grupo Morera & Vallejo, 2008.

FERNÁNDEZ ANTUÑA, P. La Ordenación del territorio en el País Vasco y Andalucía. Universidad de Oviedo, 2007, p. V.

GOBIERNO VASCO. Departamento de Industria, Comercio y Turismo. Euskadinet. <http://www.industria.ejgv.euskadi.net/r44-886/es/contenidos/informacion/trabajo_becado_doistua/es_15381/adjuntos/04_ORDENACION_%20DEL_TERRITORIO.doc> [3 de septiembre de 2008]

GÓMEZ OREA, D. Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el medio físico. Instituto tecnológico Geominero de España. Editorial Agrícola Española S.A., 1993, p. 1-2.

INE-SEMARNAP. Ordenamiento Ecológico General de Territorio. México D.F., 2000-A, p. 5.

INE-SEMARNAP. ¿Qué es el Instituto Nacional de Ecología? México D.F., 2000-B, p.22-23.

JUNTA DE ANDALUCÍA. Consejería de Medio Ambiente. Bases para la Agenda 21 en Andalucía. 2000, p.36 <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/voluntariado/agenda_21/libro_agenda_21.pdf >

LABANDEIRA, X. Una aproximación económica a la política ambiental española. Economistas (Departamento de Economía Aplicada.) Universidade de Vigo. 2003, p. 4.

LEÓN, C., ESPEJEL, I, BRAVO, L.C., FÉRMAN, J.L., GRAIZBORD, B., SOBRINO L.J. Y SOSA, J. El ordenamiento ecológico como un instrumento de política pública para impulsar el desarrollo sustentable: caso del noroeste de México. En: E. Rivera-Arriaga, G. Villalobos-Zapata, I. Azuz-Adeath y F. Rosado-May. (eds.). El manejo costero en México. Universidad Autónoma de Campeche, Semarnat, CETYS-Universidad, Universidad de Quintana Roo, 2004, p. 348-349.

Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (BOE. núm. 74, de 28/03/1989)

Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial en las Illes Balears.

MARCOS, R., PAMPILLÓN, C. El caso de Segovia: Agenda 21 local y Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística. Ponencia: Agenda 21 local de Segovia. III Congreso Internacional de Ordenación del territorio. Gijón, 2001, p.14 <<http://www.fundicot.org/ciot%203/grupo%206/003.pdf>>

Ministerio de Medio ambiente, Medio Rural y Medio Marino de España: <http://www.mma.es/portal/secciones/desarrollo_territorial/sit/instrumentos_sit/index.htm> [septiembre de 2008]

Ministerio de Vivienda de España. Normativa autonómica: <http://www.mviv.es/es/index.php?option=com_content&task=view&id=46&Itemid=84> [10 de octubre de 2008]

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico (LGEEPA). 8 de agosto de 2003

RUSSELL, C.F., POWELL T.P. La selección de los instrumentos de política ambiental. Problemas teóricos y consideraciones prácticas. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. Diciembre de 1997— No. ENV-102, p. 2.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. Embajada de México en España. Declaración para Profundizar la Asociación Estratégica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, suscrita por los Presidentes Felipe Calderón Hinojosa y José Luis Rodríguez Zapatero el 16 de julio de 2007, p. 3-4. <<http://portal.sre.gob.mx/espana/index.php?option=displaypage&Itemid=73&op=page&SubMenu>>

SEMARNAT. La gestión ambiental en México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México D.F. 2006-A, p. 66-70, 86.

SEMARNAT. Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico. México D.F. 2006-B, p. 13.

SEMARNAT. Ordenamiento ecológico: <http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/politica_ambiental/ordenamientoecologico/Pages/inicio.aspx> [16 de enero de 2009]

SORENSEN, J. C., MCCREARY, SCOTT. Institutional Arrangements for Managing Coastal Resources and Environments, Coastal Management Publication. 1990, p. 55.

UNESCO. Instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales: Programa 21. <<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter39.htm>> [28 de agosto de 2008]

UNESCO. Aspectos del desarrollo sostenible referentes a los recursos naturales en México. <<http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/mexico/natur.htm>> [25 de enero de 2009]

UNIVERSIDAD DE OVIEDO. Ordenación del Territorio: <<http://www.uniovi.es/cecodet/formacion/OrdenacionTerritorio/documentacion.php>> [2 de agosto de 2008]

VARGAS HERNÁNDEZ, J.G. Economía política ambiental global e internacional. DELOS: Revista Desarrollo Local Sostenible. Grupo Eumed.net y Red Académica Iberoamericana Local Global. 2008, p. 11, 12, 16.

ZOIDO NARANJO, F. Geografía y ordenación del Territorio. Scripta Vetera Reproducido de: Íber, Didáctica de las Ciencias Sociales. Geografía e Historia, Barcelona: nº 16, abril 1998. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, 1998, p. 19-31. <<http://www.ub.es/geocrit/sv-77.htm>>

2. EXPERIENCIAS EN LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO LOCAL EN MÉXICO: UN ANÁLISIS COMPARATIVO.

Lorena Poncela Rodríguez
Universidad Autónoma de Baja California (Ensenada B.C., México)
lorena.poncela@gmail.com

Dr. José Luis Fermán Almada
Universidad Autónoma de Baja California (Ensenada B.C., México)
jlferman@uabc.mx

Dra. Martha Ileana Espejel Carbajal
Universidad Autónoma de Baja California (Ensenada B.C., México)
ileana@uabc.mx

Dra. Concepción Arredondo García
Universidad Autónoma de Baja California (Ensenada B.C., México)
conchita@uabc.mx

Dr. Enrique Francés Arriola
Universidad de Cantabria (Santander, España)
enrique.frances@unican.es

EXPERIENCIAS EN LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO LOCAL EN MÉXICO: UN ANÁLISIS COMPARATIVO (Resumen)

México trabaja con el Ordenamiento Ecológico del Territorio como instrumento de política ambiental regulador del uso del suelo. Para ello, posee una normativa a nivel nacional o federal, y cuenta a su vez con un manual como referente metodológico. No obstante, existe una necesidad de fortalecer los procedimientos y contenidos entre los programas de Ordenamiento Ecológico existentes en el territorio mexicano. En este escrito se identifican las diferencias o similitudes entre los contenidos de tres programas de ordenamiento vigentes a nivel local en México: Municipio de Benito Juárez (Q.R.), Los Cabos (B.C.S.), y Lázaro Cárdenas (Mich.). El análisis muestra como los tres programas asignan distintos pesos a sus contenidos. Se encuentran también, ciertas deficiencias en algunos de éstos al no estar del todo conformes a la legislación. Este hecho hace que los programas de ordenamiento muestren resultados individualizados y poco equilibrados entre ellos.

Palabras clave: Benito Juárez, Los Cabos, Lázaro Cárdenas, modelo metodológico, política ambiental

Local land planning experiences in Mexico: a comparative analysis (Abstract)

Mexico employs ecological land planning as an environmental policy instrument for the regulation of land uses. To implement, the Federal Government has a national regulation. It counts also, with a handbook as a methodological referent. Nevertheless, there is a necessity to strengthen the processes and contents between the land planning programs in Mexican territory. This study identifies the differences or similarities between the contents of three current local land planning programs in Mexico: Benito Juarez (Q.R.), Los Cabos (B.C.S.), and Lazaro Cardenas (Mich.). The analysis shows how the three programs assign different weight to their contents. It presents also, certain deficiencies in some of the programs that didn't concur with the law at all. This fact makes the land planning programs have individualized results and not well-balanced between them.

Key words: Benito Juarez, Los Cabos, Lazaro Cardenas, methodological model, environmental policy

Introducción

México trabaja con el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) como instrumento de política ambiental regulador del uso del suelo para sus actividades productivas, dentro de la política de desarrollo regional, con el fin de lograr la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a través de sistemas productivos adecuados (INE-SEMARNAP, 2000). El ordenamiento ecológico es uno de los instrumentos que ha adquirido mayor importancia en los últimos años. Esta herramienta brinda un diagnóstico integral del territorio, y ofrece los elementos necesarios para definir políticas y criterios que den sustento técnico a la toma de decisiones y apoyen la planificación del desarrollo de una región. De esta manera, el instrumento podría a orientar el gasto público, el emplazamiento geográfico de las actividades productivas y la definición de modalidades de uso de los recursos y servicios ambientales. Consecuentemente se convierte en un elemento de certidumbre a largo plazo y aporta elementos para la solución de los problemas ambientales (INE, 2000).

El análisis de Azuela (2006) describe como desde su adopción a mediados de los años ochenta, el OET ha seguido un desarrollo lento, aunque en los últimos años se está acelerando el número de ordenamientos e incrementando la cobertura. Su puesta en práctica ha estado condicionada por una desvinculación respecto de la planeación urbana y del aprovechamiento de recursos estratégicos en determinadas zonas del territorio nacional. Esto le ha impedido convertirse en portador de una perspectiva integral de las transformaciones territoriales. Las expectativas dominantes en ciertos círculos profesionales, así como en muchas organizaciones civiles han profundizado esa desvinculación. Asimismo, el modo en que se ha desarrollado en la práctica, no responde a la expectativa que prevaleció en la última reforma de la legislación ambiental mexicana, que otorgó a los municipios la atribución de expedir el OET local. La mayor parte de los OET de ese tipo han sido promovidos y expedidos por los Gobiernos de los Estados.

El mismo autor identifica tres grandes problemas en el OET. Primeramente, una falta de sustento jurídico en la emisión de los programas u ordenamientos, vinculada a una ambigüedad en sus alcances. Al mismo tiempo, una frecuente contravención a la distribución de competencias en materia ambiental y urbana. Y por último, se interviene con frecuencia en materias federales, cuando se trata de un instrumento de carácter local. De esto, establece como sugerencias, promover la discusión de los fundamentos metodológicos del OET, con el fin de incorporar de manera explícita los procesos de urbanización y la regulación de zonas con recursos naturales estratégicos a la agenda del OET. También una revisión de la metodología jurídica utilizada para la expedición de los OET, con el fin de mejorar su calidad regulatoria.

Paralelo a esto, la creciente situación de desarrollo económico del país, potenciada en parte por la entrada de inversión extranjera, conlleva la modificación del territorio. Estas implicaciones motivan a crear un lenguaje común capaz de permitir la comunicación en materia de gestión ambiental. El fortalecimiento del ordenamiento del territorio en este sentido, permitiría el desarrollo de mecanismos de coordinación entre las instituciones implicadas en estos procesos (INE, 2000). Este propósito implica la necesidad de estandarizar este lenguaje entre los estados del territorio mexicano, para que puedan ser extrapolables internacionalmente de modo posterior. Asimismo, un análisis de algunos programas vigentes en la actualidad, supondría una realimentación de estos procesos.

En este trabajo se realiza una revisión de tres programas de ordenamiento a nivel local en México: Municipio de Benito Juárez (Quintana Roo), Los Cabos (Baja California Sur), y Lázaro Cárdenas (Michoacán), con la finalidad de establecer una comparación que permita mostrar las diferencias o similitudes de sus contenidos, así como las implicaciones que éstas puedan tener. Estos programas fueron seleccionados en función de su disponibilidad pública en internet, así como de ciertas características técnicas similares como la escala geográfica o su localización en zona costera. En ellos se analizarán primeramente los contenidos generales, profundizando seguidamente en los resultados de cada programa. Finalmente se establece un estudio comparativo entre los tres.

El Ordenamiento Ecológico en México: aspectos legales y metodológicos

La legislación mexicana, en su Reglamento de de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en Materia de Ordenamiento Ecológico publicado en 2003 dispone, en su Capítulo 2, Artículo 7, “que los programas de ordenamiento ecológico deberá deberán contener, en su modelo de ordenamiento ecológico, la regionalización o la determinación de las zonas ecológicas, según corresponda, y los lineamientos ecológicos aplicables al área de estudio, y en su caso, su decreto de expedición; así como las estrategias ecológicas aplicables al modelo de ordenamiento ecológico”.

Según el artículo 11 del mismo capítulo, “el órgano encargado de la conducción del proceso de ordenamiento ecológico, deberá establecer las bases para su operación, las acciones necesarias para la formulación del modelo de ordenamiento ecológico, y las estrategias ecológicas”. El Artículo 12 asimismo establece que en la determinación de los lineamientos y estrategias ecológicas aplicables al programa de ordenamiento ecológico, se deberá considerar como mínimo lo establecido en el cuadro 1.

Cuadro 1. Contenidos de lineamientos y estrategias ecológicas de los programas de ordenamiento ecológico establecidos por la LGEEPA (2003).

- I. Los programas de combate a la pobreza aplicables por los tres órdenes de gobierno en el área de estudio;
- II. Los proyectos y los programas de las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, aplicables en el área de estudio;
- III. Los instrumentos de política ambiental que, conforme a la legislación vigente, resulten aplicables al área de estudio;
- IV. Las áreas naturales protegidas, los hábitats críticos para la conservación de la vida silvestre y las áreas de refugio para proteger especies acuáticas;
- V. Las áreas críticas para la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad;
- VI. Las cuencas hidrológicas;
- VII. La zonificación forestal;
- VIII. La disponibilidad de agua;
- IX. El cambio climático y los desastres naturales;
- X. Los impactos negativos de las actividades productivas y sociales, incluyendo aquéllos de baja probabilidad de ocurrencia, que tengan o puedan tener efectos en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el mantenimiento de los bienes y los servicios ambientales y la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad en el área de estudio; y
- XI. Las demás que determine el órgano encargado de la conducción del proceso de ordenamiento ecológico y, que por sus características, deban de ser consideradas

Fuente: Reglamento LGEEPA (2003)

El artículo 20 de la LGEEPA expone que el Ordenamiento Ecológico General del Territorio será formulado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y tendrá por objetivo determinar la regionalización ecológica del territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, así como determinar lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos humanos y la localización de las actividades productivas y asentamientos humanos, en conformidad la Ley de Planeación.

En el caso de los planes de ordenamiento locales, éstos serán expedidos por las autoridades municipales. El Artículo 20 bis-5 señala que las previsiones harán referencia únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. Éstos deberán prever los mecanismos de coordinación entre las distintas partes involucradas, en la formulación y ejecución de programas. Los mecanismos de elaboración de planes locales incluyen además un proceso de difusión y participación pública.

El Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico publicado por SEMARNAT y actualizado por última vez en 2006, ejerce como guía metodológica para orientar los Procesos de Ordenamiento Ecológico regionales y locales que llevan a cabo las

autoridades competentes de los tres niveles de gobierno estatales y municipales, así como para personas o grupos interesados en esta temática. Este manual atiende las disposiciones que establece el Reglamento de la LGEEPA. En él se describen las fases del proceso de OE tal como se muestra en la figura 1. En este esquema se distinguen un proceso político-administrativo (fases A, B, C, D y E), y un proceso técnico (fases A, A1, A2, y A3, y F).

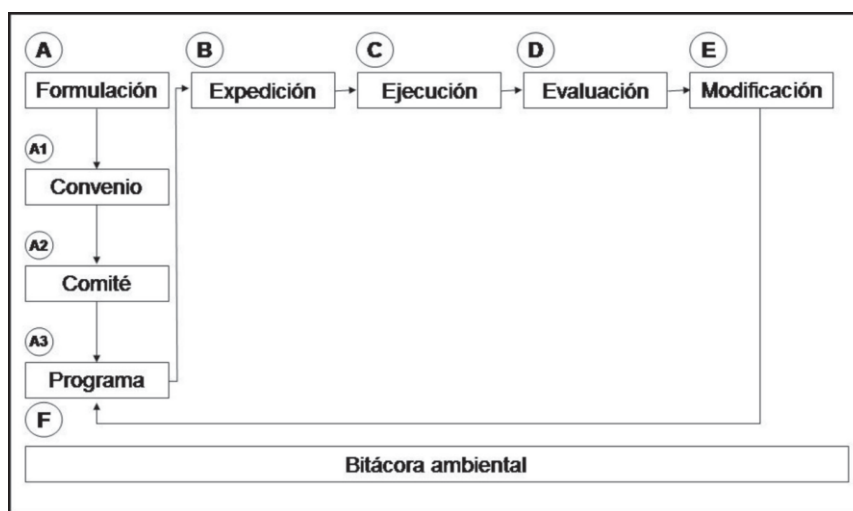


Figura 1. Fases del proceso de ordenamiento ecológico. Fuente: Manual del proceso de OE (2006)

El proceso de planeación estipulado en el reglamento de la LGEEPA en materia de OE define tres productos principales: convenio de coordinación, programa de ordenamiento ecológico y bitácora ambiental. El convenio de coordinación tiene por objeto determinar las acciones, plazos y compromisos que integran la agenda del proceso de OE. Éste se considera de derecho público y de cumplimiento obligatorio para las partes que lo suscriban. El programa de ordenamiento ecológico es la propuesta final resultante del proceso de OE y las estrategias ecológicas aplicables al mismo. La bitácora ambiental es el documento mediante el cual se registra el proceso de OE, describe los avances del proceso, y proporciona e integra información actualizada sobre el proceso de OE (Rosete, 2006). Este estudio se va a centrar principalmente en los programas de ordenamiento ecológico (POE).

El manual describe al POE como un documento que contiene los objetivos, prioridades y acciones que regulan o inducen el uso del suelo y las actividades productivas de una región. El propósito de estos programas es lograr la protección del medio ambiente, así como la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. El objetivo último es que en el desarrollo de sus actividades, los diferentes sectores realicen un aprovechamiento sustentable que permita la conservación, preservación y protección de los recursos naturales de una región. De acuerdo con el Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico (DOF 2003), un POE está integrado principalmente por dos elementos: El Modelo de Ordenamiento Ecológico (MOE), que incluye la regionalización del área a ordenar y los lineamientos ecológicos aplicables a

cada una de las regiones definidas; y las estrategias ecológicas. Para cada una de las regiones identificadas en el modelo, resultan de la integración de los objetivos, acciones y proyectos, así como de los responsables de realizarlos. En general, los estudios técnicos para la integración de los POE se realizan a través de cuatro etapas: caracterización, diagnóstico, pronóstico y propuesta. La ejecución de cada una de las etapas está sujeta a los lineamientos y mecanismos establecidos en la normatividad aplicable y determinados por el Comité de Ordenamiento Ecológico. Cada etapa tiene un objetivo definido, así como los productos mínimos que se esperan al final de cada una de ellas.

Los Programas de Ordenamiento Ecológico del territorio local: los casos del Municipio de Benito Juárez (Q.R), Los Cabos (B.C.S) y Lázaro Cárdenas (Mich.).

Se analizan a continuación los contenidos de tres programas de ordenamiento ecológico del territorio a nivel local en México. Fueron seleccionados en función de su disponibilidad en internet, así como de ciertas características técnicas similares como la escala geográfica, demografía, o su localización en zona costera. En ellos se analizarán primeramente los contenidos generales, profundizando seguidamente en los resultados de cada programa. Finalmente se establecerá un estudio comparativo entre los tres.

- **Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio Benito Juárez, Quintana Roo (POEL-MBJ)**¹

El municipio costero de Benito Juárez, el cual comprende al conocido asentamiento urbano de Cancún, se encuentra en el estado de Quintana Roo. Los límites municipales de Benito Juárez se estiman en una superficie en 1922 km². Treinta años después de la creación de Cancún, el Municipio Benito Juárez aloja alrededor de 570000 personas, lo que supone una densidad de casi 300 hab/km², casi la mitad de la población del Estado.

El Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio Benito Juárez presenta a Cancún como el destino turístico más importante de México y, junto con la Riviera Maya, el más importante de la Cuenca del Caribe. Principal polo inductor del desarrollo regional, centro de captación de divisas y fuente de empleo en el sureste Mexicano, tuvo un crecimiento económico que rebasó las expectativas más altas de los gestores del primer centro de población integralmente planeado de México. No obstante, este desarrollo se presenta de modo polarizado en el territorio municipal, ya que sus zonas rurales tienen grandes rezagos en infraestructura, equipamiento, vivienda, servicios y oportunidades de empleo. Estas carencias, sin duda en combinación con otros factores, hacen urgente efectuar un aprovechamiento adecuado de los recursos con que cuenta el

¹ SEMARNAT, Gobierno Del Estado De Quintana Roo, H. Ayuntamiento De Benito Juárez. (2005)

territorio, particularmente del ejidal, que conforma poco más de 60 % del territorio municipal.

Entre los factores desencadenadores de los problemas que han surgido pueden destacarse la combinación del crecimiento demográfico explosivo y el rezago en la dotación de infraestructura y servicios, que derivaron en asentamientos humanos irregulares, cinturones de pobreza, crecimiento desordenado de la ciudad de Cancún, insuficiencia de áreas verdes, contaminación del suelo, subsuelo y acuífero, afectación del paisaje, entre otros. Por otro lado, la situación geográfica del municipio lo hace propenso al embate de ciclones y tormentas tropicales, que por efecto de la marea de tormenta, han contribuido a la pérdida en la amplitud de la playa. Esto ha comenzado a traducirse en pérdida de competitividad frente a otros destinos turísticos y, sin la remediación adecuada, podría generar una grave crisis económica. Los ciclones están relacionados también con los incendios forestales.

De estas condiciones surge la necesidad de regular e inducir el uso adecuado del suelo en el territorio municipal, así como de propiciar que las actividades turísticas, motor del desarrollo municipal, se consoliden sin deterioro del entorno social y natural que les da soporte con la finalidad de lograr el bienestar social y la protección del ambiente a través del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Bajo una escala local de 1:50000 se presenta el POEL-MBJ, el cual fue decretado por el Periódico Oficial el 20 julio de 2005.

- **Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Local de Los Cabos, Baja California Sur (POEL-MLC)²**

El municipio de Los Cabos se sitúa al sur del estado de Baja California Sur y cuenta con una extensión de 3754 km². Con una población de 164000 habitantes aproximadamente, la densidad de población en 2005 fue de 48 hab/km², que lo hace el municipio más densamente poblado de Baja California Sur, ya que el promedio a nivel estatal es de 7 hab/km² (CEI, 2006).

El desarrollo de Los Cabos como polo turístico se estableció a fines de la década de los 80 dentro del marco de un *Plan Maestro* que integraba seis centros turísticos distribuidos en el territorio nacional. Con este esfuerzo de desarrollo turístico de los principales polos planificados, se pretendía hacer del turismo un importante generador de divisas, crear fuentes de trabajo y conseguir el surgimiento de economías externas que respaldaran el desarrollo regional. La promoción turística del estado, que ha sido planificada en forma diferenciada privilegiando a Los Cabos, ha convertido a esta zona en el destino más importante de la entidad y uno de los principales centros de playa a nivel nacional e internacional. Este hecho condujo a un inadecuado aprovechamiento de

² Universidad Autónoma De Baja California Sur, Universidad Autónoma De Baja California, San Diego State University, Instituto Politécnico Nacional. (2008)

zonas con gran potencial turístico en el resto del estado, generando importantes impactos económicos y sociales (Gámez y Montaña, 2003).

El gran crecimiento poblacional que experimenta debido a este tipo de desarrollo, trae consigo un aumento en la demanda de servicios e infraestructura (CEI, 2006). El 65% de la población activa corresponde al sector terciario (transporte, correos y almacenamiento, información en medios masivos, servicios y actividades), seguido del sector secundario (20%) y el terciario (12%). La creciente actividad económica de Los Cabos, proporciona oportunidades de empleo para la población proveniente de otros municipios o de diferentes estados del país (CEI, 2006).

El POEL-MLC presenta como objetivo general evaluar y proponer la regulación del uso de suelo y actividades productivas que permitan orientar de manera efectiva la planificación y el desarrollo sustentable del municipio. Las escalas de análisis para este estudio dadas en los términos de referencia para ordenamientos locales y específicamente para el municipio de Los Cabos son de 1:50000, para todo el municipio de modo general, y escala 1:20000, entre las poblaciones de Cabo Pulmo y Los Frailes en la región de Cabo del Este. Este programa se encuentra actualmente en proceso de ser decretado.

- **Estudio de Ordenamiento Ecológico Regional de la zona industrial y portuaria de Lázaro Cárdenas, Michoacán (OER-LC)³**

El estudio de Ordenamiento Ecológico de la Región de Lázaro Cárdenas, comprende una franja de la parte baja de la desembocadura del Río Balsas y su área costera, abarcando una sección del Estado de Michoacán y una sección del Estado de Guerrero. Para su análisis, se dividió el área en cuatro secciones según sus condicionantes geográficas, actividades económicas, tipología de asentamientos humanos y los impactos ambientales característicos. Las secciones quedan de la siguiente manera: Lázaro Cárdenas (1), Guacamayas-Presa La Villita (2), La Mira-Playa Azul (3), y Petacalco (4).

El proyecto de ordenamiento tiene alcances de tipo regional y local. Por un lado, el área de estudio presenta una dinámica ambiental que requiere de una visión regional. Por otro, los aspectos puntuales dentro de la región, tales como la expansión acelerada del área conurbada, la contaminación de esteros y el crecimiento hacia zonas poco aptas para el desarrollo de infraestructura, requieren de soluciones puntuales a una escala micro-regional. Se combinan estas dos dimensiones espaciales, proponiendo tanto medidas de control regionales, como puntuales. La dimensión regional comprende una extensión aproximada de 535 km² de zona terrestre, extendiéndose sobre 45 km de litoral. La población en el área de ordenamiento es actualmente de 130000 habitantes, con densidades promedio que varían considerablemente según las poblaciones.

³ Gobierno del Estado de Michoacán. Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente. (2003)

Con una economía predominantemente industrial, el auge de la construcción ha ido disminuyendo notablemente en los últimos años con motivo de la conversión y cierre parcial o total de industrias. Esta región puede considerarse como una unidad socioeconómica, dadas las interrelaciones entre los centros de población, la influencia de la industria, y las unidades de producción primaria en la zona. Esta definición responde a las necesidades analíticas y estratégicas de la problemática ambiental en la región, por integrar a la mayor parte de los sectores que inciden sobre los recursos naturales, los problemas de contaminación y de riesgo, y por abarcar un área de influencia que si puede abordarse desde un marco de política regional. En cuanto a la dimensión local, la zona de estudio integra en el análisis y la definición de estrategias, localidades específicas, industrias puntuales e impactos sobre recursos naturales a nivel microrregional. Aborda problemáticas de los principales centros de población, de las industrias de mayores impactos, de los usos de suelo particulares en cada subregión, de la generación y disposición de aguas residuales y sólidos en áreas específicas, y de los impactos puntuales sobre recursos naturales como esteros y áreas con vegetación en condiciones de preservar.

El estudio de Ordenamiento Ecológico de la Región de Lázaro Cárdenas de Michoacán y Guerrero tiene como objetivo primordial el proponer una planeación integral de las actividades productivas en Lázaro Cárdenas, orientando su crecimiento económico y social de manera que se eleve el nivel de bienestar y la calidad de vida de la población, con sustento en la vocación natural de su territorio y la protección de sus recursos naturales. La dirección general del proyecto está a cargo de la Dirección General de Planeación Ecológica del Instituto Nacional de Ecología, Secretaría de Desarrollo Social. Bajo una escala local 1:50000 se presenta este ordenamiento, a excepción de los planos de cada una de las secciones del área que tiene una escala 1:20000. Éste fue publicado por el Periódico Oficial el 7 de Agosto del 2003.

El contenido de los programas de ordenamiento ecológico: un análisis comparativo

Con la información respectiva a ordenamientos actuales disponible en internet a la fecha de marzo de 2009, se definen en el cuadro 2 los contenidos de dichos programas para los tres casos de estudio aquí presentados. Éstos fueron desglosados para hacer coincidir los apartados equivalentes, lo que implica que los programas no necesariamente siguen el orden del cuadro.

Cuadro 2. Contenidos generales de los programas de ordenamiento ecológico local de Benito Juárez (QR), Los Cabos (BCS) y Lázaro Cárdenas (Mich.).

CONTENIDOS	BENITO JUÁREZ (Q.R.)	LOS CABOS (B.C.S.)	LÁZARO CÁRDENAS (MICH.)
Introducción	<ul style="list-style-type: none"> - Antecedentes - Localización - Marco jurídico y administrativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Situación y justificación - Antecedentes 	<ul style="list-style-type: none"> - Origen y justificación - Marco legal y administrativo - Marco técnico
Objetivos	Específicos	General y específicos	<ul style="list-style-type: none"> - General y específicos - Alcances
Metodología	Carente o no disponible	<ul style="list-style-type: none"> - Etapa de caracterización - Etapa de diagnóstico - Etapa de pronóstico - Etapa de propuesta 	Carente o no disponible
Resultados	Carente o no disponible	Caracterización del área: <ul style="list-style-type: none"> - Física - Biológica - Socioeconómica - Sectorial - Regionalización 	Descripción y análisis del área : <ul style="list-style-type: none"> - Delimitación territorial - Regionalización ecológica - Unidades de provincias ecológicas, de paisaje, naturales - Medio abiótico y biótico - Situación socio-económica
	Carente o no disponible	Diagnóstico: <ul style="list-style-type: none"> - Modelo aptitud - Interacciones y conflictos - Áreas de protección especial 	Diagnóstico: <ul style="list-style-type: none"> - Caracterización de impactos derivados de los sectores - Evaluación impacto sobre los recursos naturales
	Carente o no disponible	Pronóstico: <ul style="list-style-type: none"> - Comportamiento y degradación de atributos ambientales - Tendencias de crecimiento poblacional - Evolución espacio-temporal de conflictos ambientales - Escenarios 	Pronóstico en el área de estudio
	<ul style="list-style-type: none"> - Lineamientos para el aprovechamiento del territorio municipal (UGA) - Acciones específicas - MOEL (Políticas) 	Propuesta: <ul style="list-style-type: none"> - UGA - Criterios de regulación ecológica 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas ambientales - UGA - Lineamientos y criterios de regulación ecológica. - Gestión ambiental: <ul style="list-style-type: none"> · Escenarios alternativos · MOET · Programas específicos
	<ul style="list-style-type: none"> - Mapa de usos del suelo 	<ul style="list-style-type: none"> - Mapas - Tablas y figuras - Anexos 	<ul style="list-style-type: none"> - Mapa virtual - Anexos - Fichas unidades ambientales
Instrumentación legal	Leyes aplicables por uso de suelo	Vinculación con los ordenamientos jurídicos	Legal, administrativa y financiera por UGA's

Fuente: Bitácora ambiental del Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Benito Juárez (QR) (2005), Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de los Cabos (BCS)(2008), Bitácora ambiental del Estudio de Ordenamiento Ecológico para la Región de Lázaro Cárdenas (Mich.) (2003).

El análisis destaca en un primer momento, las diferencias encontradas en los distintos modos de definir el esquema y contenidos de los programas, así como la cantidad de información resultante. El POEL-MLC especifica su secuencia metodológica para el desarrollo de los objetivos del ordenamiento, la cual se define en los artículos 42 al 45 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico (DOF, 2003). En la etapa de diagnóstico se elaboró un modelo de aptitud basado en el método Peso-Valor (Cendrero y Fischer, 1997; Jiménez Beltrán, 2000), obteniendo índices de aptitud sectorial. Asimismo, en la etapa de pronóstico se estimó mediante una serie de índices, la predicción del comportamiento de los atributos ambientales, variables sociales y económicas que influyen el patrón de uso de suelo en el municipio de Los Cabos. Si bien el Reglamento no había sido publicado con anterioridad al OER-LC, sus contenidos se ajustan bastante a los que propone el reglamento. Por el contrario, el POEL-MBJ, elaborado con posterioridad al Reglamento, no cumple con la metodología ni contenidos expuestos en éste. Dispone menos información que los otros dos al no contar con los apartados de caracterización ni diagnóstico de la zona⁴. En su lugar realiza una descripción en la parte introductoria, pero sin detallar el trabajo técnico. La ausencia de estos contenidos supone una falta técnica. Si éstos existieran pero no se encuentran publicados, como lo establece el Reglamento, sería entonces una falta político-administrativa.

En cuanto a las densidades poblacionales de cada una de las zonas de ordenamiento, éstas quedan expuestas en el cuadro 3. En él se observa que existe una clara densidad mayor en Lázaro Cárdenas, teniendo casi la misma población que Los Cabos en un área unas siete veces menor que éste. El municipio de Benito Juárez posee una población cuatro veces mayor que los otros dos, en un área casi la mitad de extensa que Los Cabos.

Cuadro 3. Datos demográficos de los municipios de Benito Juárez (QR), Los Cabos (BCS) y Lázaro Cárdenas (Mich.)

	Benito Juárez	Los Cabos	Lázaro Cárdenas
Población (hab.)	570000	164000	130000
Área ordenada (km ²)	1922	3754	535
Densidad de población (hab./km ²)	300	48	1) Lázaro Cárdenas: 1250 2) Guacamayas: 630 3) La Mira: 550 4) Petacalco: 230

Fuente: Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Benito Juárez (QR), Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de los Cabos (BCS), Estudio de Ordenamiento Ecológico para la Región de Lázaro Cárdenas (Mich.).

⁴ En Mayo de 2009 la Dirección General de Ecología de Benito Juárez publica en internet los documentos correspondientes a la caracterización y diagnóstico de su programa de ordenamiento:

http://www.ecologia.cancun.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=27

Los objetivos específicos propuestos en cada plan se describen en el cuadro 4. De éstos, se destacan algunos de los propuestos por el POEL-MBJ, los cuales se exponen de modo poco preciso, sin especificar como materializarlos. Los otros dos programas poseen objetivos más detallados.

Cuadro 4. Objetivos específicos propuestos por los programas de ordenamiento ecológico.

BENITO JUÁREZ	LOS CABOS	LÁZARO CÁRDENAS
<ul style="list-style-type: none"> - Proteger zonas de captación y extracción de agua - Preservar humedales y asociaciones vegetales de selva baja y halófitas - Mantener la biodiversidad - Mantener integralmente los componentes del medio biótico - Propiciar el desarrollo rural - Impulsar el desarrollo sustentable del corredor Aeropuerto-Puerto Morelos - Detener avance de los asentamientos irregulares, establecer zonas específicas, promocionar otras formas - Favorecer actividades productivas sustentables - Aplicación de criterios de regulación ecológica en centros urbanos - Recuperación de zonas afectadas - Reducir la conversión de oferta turística de hospedaje en oferta inmobiliaria de Cancún - Preservar el patrimonio histórico y cultural - Dar certidumbre jurídica a la inversión y al desarrollo, entre los instrumentos normativos urbanos y ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> - Caracterizar el estado de los componentes: natural, social y económico - Generar un sistema de información geográfica para evaluar cualquier punto de la región - Elaborar el diagnóstico del área, los modelos y los mapas de aptitud territorial e interacciones sectoriales en el municipio. - Delimitar las áreas de atención especial para protección. - Examinar la evolución de los conflictos ambientales - Proponer un patrón de ocupación del territorio que maximice el consenso entre los sectores, minimice los conflictos ambientales y favorezca el desarrollo sustentable 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar un inventario, un análisis físico-ambiental y socioeconómico, y un diagnóstico de dinámica ecológica - Definir las tendencias de comportamiento de los procesos deterioro del área - Definir criterios de ordenamiento ecológico para las unidades de Gestión Ambiental - Desarrollar un modelo estratégico de gestión ambiental, que incluye alternativas y recomendaciones de gestión

Fuente: Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Benito Juárez (QR), Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de los Cabos (BCS), Estudio de Ordenamiento Ecológico para la Región de Lázaro Cárdenas (Mich.).

Barragán (1994) establece criterios para la elaboración de los objetivos clasificándolos como se muestra en el cuadro 5. De éste se puede concluir que los objetivos de Benito Juárez son en su mayoría del tipo global o primario, los de Los Cabos de tipo primario e intermedios principalmente, y los de Lázaro Cárdenas de tipo intermedio y de proyecto.

Cuadro 5. Tipos de objetivos en planificación ambiental.

Tipo de Objetivos	Descripción
1. Globales	Genéricos y de gran alcance. Comunes a cualquier planificación.
2. Primarios	Propiamente sectoriales, políticos.
3. Intermedios	Actuaciones concretas.
4. de Proyecto	Iniciativas concretas a ejecutar.

Fuente: Barragán (1994)

Las escalas de trabajo propuestas a nivel local establecidas en el Reglamento y el Ordenamiento Ecológico General del Territorio son de 1:20000 a 1:50000. Los tres programas trabajan con la escala 1:50000 salvo los casos particulares por sección en Los Cabos y Lázaro Cárdenas que son 1:20000. El Municipio de Lázaro Cárdenas tiene la particularidad de estar clasificado por la SEMARNAT como un ordenamiento local, pero éste se encuentra bajo un contexto regional al mismo tiempo. El motivo de darle alcances regionales fue por requerimientos de su dinámica ambiental. Otra particularidad de este mismo es que comprende una parte del estado de Guerrero. Esta clasificación se contrapone con el sistema dispuesto por el Reglamento.

Los resultados de los Programas de Ordenamiento Ecológico

Finalmente se analizan, de modo más exhaustivo, los resultados obtenidos por cada programa de ordenamiento ecológico. El cuadro 6 muestra esta información, la cual fue desglosada para poder establecer una equivalencia entre apartados.

Cuadro 6. Resultados de los programas de ordenamiento ecológico del Municipio de Benito Juárez (Q.R.), Los Cabos (B.C.S.) y Lázaro Cárdenas (Mich.)

		BENITO JUÁREZ (Q.R.)	LOS CABOS (B.C.S.)	LÁZARO CÁRDENAS (MICH.)
Caracterización del área	Medio ambiente	Información carente o no disponible	<ul style="list-style-type: none"> - Componentes físicas: <ul style="list-style-type: none"> · Ubicación geográfica, superficie y colindancias · Clima · Ciclones tropicales · Topografía · Geología · Edafología · Hidrografía - Componentes biológicas: <ul style="list-style-type: none"> · Flora · Fauna 	<ul style="list-style-type: none"> - Medio abiótico: <ul style="list-style-type: none"> · Clima · Temperatura · Precipitación · Vientos · Tormentas tropicales · Topografía- geomorfología · Geología · Morfología costera · Tectónica · Hidrogeología · Hidrología · Oceanografía · Edafología · Usos potenciales del suelo - Medio biótico: <ul style="list-style-type: none"> · Vegetación terrestre y acuática · Fauna acuática y terrestre · Áreas naturales

	Medio socioeconómico	Información carente o no disponible	<ul style="list-style-type: none"> - Factores socioeconómicos: <ul style="list-style-type: none"> · Población · Empleo · Vías de comunicación · Agricultura · Ganadería · Turismo - Representación sectorial: <ul style="list-style-type: none"> · Conservación · Turismo · Agropecuario · Agricultura · Ganadería 	<ul style="list-style-type: none"> - Situación socio-económica : <ul style="list-style-type: none"> · Antecedentes y cambios económicos (1960 – 2003) · Población · Economía y empleo · Desarrollo urbano, infraestructura y equipamiento - Actividades económicas: <ul style="list-style-type: none"> · Sector agrícola · Sector industrial y comercial
Regionalización	Información carente o no disponible	<p>Regionalización: 81 unidades ambientales (UA)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema: seis subcuencas hidrológicas - Unidades de paisaje: dunas, valles, bajadas, lomeríos y sierras - Unidades de vegetación: matorral, selva baja y bosque. 	<ul style="list-style-type: none"> - Delimitación territorial: cuatro secciones - Regionalización ecológica: <ul style="list-style-type: none"> · Unidades de provincias ecológicas, · Unidades de paisaje: playa, estero, planicie costera, planicie fluvial, lomerío bajo, lomerío alto, valle, cañada, zona de inundación. · Unidades naturales: Uso de suelo, geología, geomorfología, edafología, nivel de perturbación, flora, fauna y ecología. · Síntesis regionalización ecológica, integración de unidades (sistemas terrestres, unidades de paisaje y unidades naturales) 	
Diagnóstico	Información carente o no disponible	<ul style="list-style-type: none"> - Modelo aptitud (talleres sectoriales) <ul style="list-style-type: none"> · Sector conservación · Sector turismo - Interacciones y conflictos sectoriales: <ul style="list-style-type: none"> · Conservación – turismo · Conservación – agropecuario · Turismo – agropecuario - Áreas de atención especial para protección 	<ul style="list-style-type: none"> - Caracterización de impactos derivados de los sectores: <ul style="list-style-type: none"> · Sector primario: agricultura, ganadería, pesca y acuicultura. · Sector secundario: procesos industriales (contaminación del agua, aire, suelo y subsuelo). · Sector terciario: usos del suelo habitacional, riesgos ambientales y saneamiento ambiental. - Evaluación impacto sobre los recursos naturales: <ul style="list-style-type: none"> · Hidrología: reservas y calidad del agua · Vegetación · Fauna · Riesgos naturales: erosión, inundación, riesgo sísmico - Integración del diagnóstico 	

Pronóstico		Información carente o no disponible	<ul style="list-style-type: none"> - Comportamiento y degradación de atributos ambientales relacionados con la aptitud por sectores - Tendencias de crecimiento poblacional - Evolución espacio-temporal de conflictos ambientales, relacionados con la población y el uso de suelo - Escenarios: <ul style="list-style-type: none"> · Tendencial · Contextual · Estratégico 	<ul style="list-style-type: none"> - Simulación cualitativa por regiones: <ul style="list-style-type: none"> · Usos del suelo, vocación de usos y medio natural · Usos urbanos, proyecciones demográficas y expansión urbana · Servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado - Gestión ambiental: <ul style="list-style-type: none"> · Escenarios alternativos · MOET: estrategias 	
	Propuesta	UGA's	<ul style="list-style-type: none"> - Terrestres: 43 UGA's - Lagunares: 4 UGA's 	Superficie total: 30 UGA's	<ul style="list-style-type: none"> - Sección 1: 60 UGA's - Sección 2: 62 UGA's - Sección 3: 57 UGA's - Sección 4: 9 UGA's
		Políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Protección - Preservación - Restauración - Aprovechamiento sustentable: <ul style="list-style-type: none"> · urbano · no urbano · sujeto a Programa Parcial de Desarrollo Urbano 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovechamiento sustentable - Conservación - Preservación 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovechamiento - Restauración - Conservación - Protección
	Criterios de regulación ecológica	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicación general: en todo el territorio municipal - Aplicación específica: <ul style="list-style-type: none"> · Actividades agropecuarias y acuícolas · Actividades forestales · UGA's lagunares · Asentamientos humanos · Construcción · Turísticos · Equipamiento e infraestructura · Flora y fauna · Industria · Ecosistemas · Minería 	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicación general: en todo el área - Aplicación específica: <ul style="list-style-type: none"> · agricultura · pecuario · industria · acuicultura · turismo · agua · vías de comunicación · generación y distribución de energía · construcción · manejo de residuos · dunas · minería · línea de costa · flora y fauna · asentamientos humanos · porcentaje de desmonte 	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategias o criterios generales: todo el área - Criterios particulares: <ul style="list-style-type: none"> · Protección de reserva biótica · Restauración sistemas costeros y lomeríos · Aprovechamiento de áreas naturales · Manejo de aguas · Infraestructura urbana y turística · Uso agrícola · Actividades industriales 	

Documentación cartográfica	<ul style="list-style-type: none"> - Mapa Base del Municipio Benito Juárez - Plano de políticas de ordenamiento (Modelo de Ordenamiento Ecológico Local) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ubicación geográfica y colindancias - Regionalización - Zonas de riesgo - Fisiografía - Geología - Edafología - Hidrología superficial - Acuíferos - Vegetación - Vías de comunicación - Áreas naturales protegidas - Aptitud del sector conservación, turismo, y agropecuario - Interacción entre los sectores: <ul style="list-style-type: none"> · Conservación-Turismo · Conservación-Agropecuario · Turismo-Agropecuario - Áreas de atención especial para protección - Índice de presión - Presión por proyectos turísticos - Índice de fragilidad - Vulnerabilidad - Política ambiental - Cambio de cobertura, calidad y fragmentación de vegetación - Cambio de número de especies (mamíferos, reptiles y aves) 	<ul style="list-style-type: none"> - Vocación de usos del suelo o políticas ambientales - Criterios generales - Puntos de mitigación de impactos de aguas residuales - Áreas de interés biológico.
-----------------------------------	--	---	--

Fuente: Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Benito Juárez (QR) (2005), Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de los Cabos (BCS) (2008), Estudio de Ordenamiento Ecológico para la Región de Lázaro Cárdenas (Mich.) (2003).

La principal diferencia encontrada es la ya comentada ausencia de la publicación de las etapas de caracterización, regionalización, diagnóstico y propuesta del área de estudio en el POEL-MBJ⁵. En él resalta la consideración del Plan Parcial de Desarrollo Urbano entre las políticas de uso del suelo. Este programa es el único de los tres que incluye las zonas urbanas en el ordenamiento. En cuanto a la información cartográfica es escasa en comparación con los otros dos, contando tan sólo con un mapa base y otro con las políticas de uso del suelo.

El POEL-MLC, creado con posterioridad a la publicación del nuevo manual de 2006, añade la consideración de los intereses sectoriales. En este caso el diagnóstico se hace mediante un modelo de aptitud sectorial a través de talleres, teniendo en cuenta la participación pública. Destaca la abundante cartografía resultante, conteniendo un completo análisis de atributos ambientales a partir de índices, todo ello producto del tipo

⁵ En Mayo de 2009 la Dirección General de Ecología de Benito Juárez publica en internet los documentos correspondientes a la caracterización y diagnóstico de su programa de ordenamiento: http://www.ecologia.cancun.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=27

de método empleado para la elaboración del modelo de ordenamiento. La clasificación empleada en la regionalización (sistema-paisaje-unidad natural) es la propuesta por la SEDUE (1988) indicada para la escala 1:50000.

EL estudio de OER-LC divide en secciones su área total, al considerarse ésta mayor que la normalmente empleada para los ordenamientos locales. Dentro de la caracterización, realiza un extenso análisis socioeconómico de los últimos 40 años. El estudio muestra como los criterios de uso del suelo empleados se tomaron principalmente en función de uso agrícola. En el año de 1998, se realizaron talleres participativos con los sectores productivo, académico, gubernamental y la sociedad civil (SUMA, 2009). Los criterios de regulación ecológica llevan implícitas las estrategias, lo que resulta práctico en su lectura y comprensión. Finalmente, el sistema de clasificación para la regionalización utiliza unidades de provincias ecológicas, las cuales se emplean en escala regional (SEDUE, 1988), para contextualizar. La síntesis de dicha regionalización es el resultado de la integración sistema-paisaje-unidad natural, propuesto para escala local. Esta información queda registrada en su bitácora ambiental (SUMA, 2009).

Conclusiones

Del análisis realizado se destaca en primer lugar, que el POEL-MBJ determina los usos del suelo sin categorización ni diagnóstico previos, o al menos sin disponer públicamente dicha información⁶. La alta densidad poblacional de dicho municipio, y el rápido crecimiento del turismo en la zona, sugieren la importancia de mostrar estos apartados para la comprensión e interpretación de las decisiones tomadas. En el objetivo general se fomentan las actividades turísticas y la necesidad de la regulación de los usos del suelo, pareciendo que fueran objetivos separados, cuando en la regulación del uso del suelo están implícitas todas las actividades, el turismo entre ellas. Asimismo, se encuentra poca concreción en los objetivos específicos resultando bastante ambiguos. Los objetivos de un programa son el medio de materializar las acciones del mismo, por lo tanto si éstos no son tangibles, el éxito en la aplicación de las propuestas del programa tampoco lo será. La cartografía resultante es escasa en comparación con los otros dos programas.⁷

El estudio de OER-LC contextualiza un ordenamiento de escala local dentro de su ámbito regional. Trabaja con una escala local 1:50000, salvo los casos particulares por sección que son 1:20000, ya que se consideró que necesitaban un mayor nivel de detalle

⁶ En Mayo de 2009 la Dirección General de Ecología de Benito Juárez publica en internet los documentos correspondientes a la caracterización y diagnóstico de su programa de ordenamiento:
http://www.ecologia.cancun.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=27

⁷ En Mayo de 2009 la Dirección General de Ecología de Benito Juárez publica una mapoteca con toda la cartografía correspondiente al programa de ordenación:
http://www.ecologia.cancun.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=43

según características o problemática. Esta definición poco concisa, puede generar confusión a la hora de clasificarlo y aplicar la legislación, ya que no se ajusta con la que ésta establece. También cuenta con la particularidad de incluir en su área parte de otro estado contiguo, lo que tampoco puede aplicar como ordenamiento local según el Reglamento, aunque la SEMARNAT así lo clasifique.

Las diferentes metodologías empleadas en Lázaro Cárdenas y en Los Cabos logran resultados semejantes en términos de contenidos. El hecho de detallar el método, como en el caso de Los Cabos, supone una ventaja para conocer qué criterios se emplearon para obtener los resultados, la toma de decisiones, plantear estrategias, etc. De este modo pueden ser validados en caso de que sea necesario. Por otro lado, la aplicación de índices de atributos ambientales, supone resultados añadidos para el POEL-MLC. De éste se obtuvieron multitud de mapas que ayudan a complementar la información.

En cuanto a los sectores económicos, los tres programas tienden a destacar en alguno, de acuerdo con las principales problemáticas o requerimientos. Los municipios de Benito Juárez y Los Cabos tienen una mayor demanda del sector turismo, mientras que Lázaro Cárdenas se centra principalmente en el sector industria. Es importante tener en cuenta las particularidades de cada uno, las cuales determinarán acciones específicas, pero sin dejar de establecer un equilibrio.

De los tres programas, únicamente el Municipio de Benito Juárez contempla la zona urbana en sus políticas a través de la vinculación con el Programa Parcial de Desarrollo Urbano. A pesar de la importancia que puede tener su influencia, especialmente por las altas densidades de estos municipios, la legislación no exige la inclusión del área urbana en los POE. Teniendo esto en cuenta, sería positiva su consideración, ya que el rápido crecimiento de los asentamientos urbanos permite que éstos se adentren cada vez más en el medio natural, tanto por extensión de los principales núcleos urbanos, como por su desarrollo de manera dispersa o desordenada. Por este motivo, se debería reconsiderar la vinculación de estas zonas con las naturales, de manera regulada.

El empleo de distintos modelos para elaborar los programas de ordenamiento en México hace que se individualicen demasiado, perdiendo la capacidad de ejercer como referente para otros. Legalmente no están obligados a seguir la metodología, por lo que si se establecen estos principios básicos de modo regulado, se facilitaría tanto la elaboración de ordenamientos, como su comprensión y análisis en este tipo de estudios comparativos. Del mismo modo, se restablecería el vacío de contenidos que puedan surgir en algunos estudios, resultando programas más equilibrados. La actual situación de desarrollo económico afecta a los ámbitos ambientales, esto obliga a fortalecer los instrumentos de política ambiental facilitando en lo posible su lenguaje y aplicación eficientes.

Bibliografía

AZUELA, A. El ordenamiento ecológico del territorio en México: génesis y perspectivas. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2006. pp. 15-17

CENDRERO, A., D. FISHER. A procedure for assessing the environmental quality of coastal areas for planning and management. *Journal of Coastal Research*. 13(3), 1997. pp. 732-744

CENTRO ESTATAL DE INFORMACIÓN de Baja California Sur. 2006. Programa Nacional de Turismo 2001-2006. Secretaría de Turismo. México.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico (LGEEPA). 8 de agosto de 2003

DIRECCIÓN GENERAL DE ECOLOGÍA BENITO JUÁREZ. Bitácora Ambiental. http://www.ecologia.cancun.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=263&Itemid=27. [Consulta: 26 de mayo de 2009]

GÁMEZ, A., B. MONTAÑO. Diagnóstico del sector turismo en Baja California Sur. En: Ivanova, A y M. Ángeles (Eds). Diagnóstico Estratégico de Baja California Sur. Universidad Autónoma de Baja California Sur. La Paz, Baja California Sur. 2003. 444 pp.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN. Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente. Estudio de Ordenamiento Ecológico para la Región de Lázaro Cárdenas (Mich.). 2003

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA (INE). El ordenamiento ecológico del territorio: Logros y retos para el desarrollo sustentable (1995-2000). México D.F., 2000. pp. 118-120.

INE-SEMARNAP. Ordenamiento Ecológico General del Territorio. México D.F., 2000. p. 5.

INE-SEMARNAT. Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico. México D.F., 2006. pp. 23-27.

JIMÉNEZ BELTRÁN, D. Los indicadores ambientales como instrumentos al servicio de la política ambiental y para el desarrollo sostenible, y de participación y control público. Avances y perspectivas. Instituto de Estadística de Andalucía IEA. Sevilla, España. 2000.

ROSETE VERGES, F. Semblanza histórica del ordenamiento ecológico territorial en México. Instituto Nacional de Ecología. SEMARNAT, 2006. pp. 34-36.

SEDUE. Manual de Ordenamiento Ecológico del Territorio. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, México, D.F., 1988.

SEMARNAT, GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, H. AYUNTAMIENTO DE BENITO JUÁREZ. Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Benito Juárez (Q.R.), 2005.

SECRETARÍA DE URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE. Gobierno de Michoacán. Sistema para la Bitácora Ambiental. <http://bitacoraambiental.suma.michoacan.gob.mx/bitacora/publicador/publicacion/opr_consulta_ord.jsp?ord=1> [Consulta: mayo 2009]

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA SUR, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA, SAN DIEGO STATE UNIVERSITY, INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL. Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de los Cabos (B.C.S.), 2008.

3. EXPERIENCIAS EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO LOCAL EN ESPAÑA: UN ANÁLISIS COMPARATIVO.

Lorena Poncela Rodríguez

Universidad Autónoma de Baja California (Ensenada B.C., México)
lorena.poncela@gmail.com

Dr. José Luis Fermán Almada

Universidad Autónoma de Baja California (Ensenada B.C., México)
jlferman@uabc.mx

Dra. Martha Ileana Espejel Carbajal

Universidad Autónoma de Baja California (Ensenada B.C., México)
ileana@uabc.mx

Dra. Concepción Arredondo García

Universidad Autónoma de Baja California (Ensenada B.C., México)
conchita@uabc.mx

Dr. Enrique Francés Arriola

Universidad de Cantabria (Santander, España)
enrique.frances@unican.es

Experiencias en la Ordenación del Territorio Local en España: un análisis comparativo (Resumen)

La ordenación del territorio en España está regida por la legislación de las Comunidades Autónomas que la conforman, lo que hace a los planes de ordenación diversos en cuanto a estructura y contenidos. Es necesaria una clarificación de estos procesos entre comunidades autónomas, alcanzando así un lenguaje común que los integre. Se disminuirían así las dificultades de su aplicación cuando se actúa sobre más de una autonomía. Se identifican los contenidos de ordenación del territorio a nivel local en España, a partir de la comparación de tres planes vigentes: Plan Territorial Parcial Bilbao Metropolitano, Plan de Ordenación del Territorio Bahía de Cádiz, y Plan Territorial Insular de Menorca. El análisis muestra como los tres planes se comportan de modo muy diferente, focalizando sus acciones principalmente sobre una temática particular, Bilbao en urbanismo, Cádiz en el litoral, y Menorca en turismo. La diversidad legislativa y los intereses sectoriales determinan por tanto, sus contenidos.

Palabras clave: Bahía de Cádiz, Bilbao Metropolitano, Menorca, política ambiental, Comunidades Autónomas.

Local Land planning experiences in Spain: a comparative analysis (Abstract)

Land planning in Spain is determined by a regionalist government composed by Autonomous Communities. That fact makes the land planning programs very diverse about structure and contents. It is necessary a clarification of these processes between the Autonomous Communities, in order to reach a common language that may integrate them. It would decrease the difficult application when this instrument implicates more than one Autonomous Community. It identifies the local land planning contents in Spain, beginning with the comparison of three actual programs located in Bilbao, Bay of Cadiz, and Menorca. The analysis shows how the three programs works in very different ways, focusing in particular actions, as: urban issues at Bilbao, coastal zone actions at Cadiz, and tourism at Menorca. Therefore, the legislative diversity and sectorial interests determine their contents.

Key words: Bay of Cadiz, Bilbao, Menorca, environmental policy, Autonomous Communities.

Introducción

La Carta Europea de Ordenación del Territorio define este proceso como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad, siendo a la vez una disciplina científica, técnico-administrativa y política, concebida con un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector (Consejo de Europa, 1983).

Por ese motivo, también la Ordenación del Territorio persigue la definición de un modelo futuro de territorio en el que se implanten las actividades y aprovechamientos propiciados por las políticas sectoriales acordadas por la sociedad, con el objetivo de alcanzar un desarrollo sostenible en ese territorio (Gómez Orea, 2001). Esta idea de futuro justifica el carácter orientativo que caracteriza a la ordenación territorial (Martínez Vega et al., 2002). Según Benabent (2006), los objetivos de la ordenación territorial son tanto funcionales, como instrumentales. Los primeros establecen los propósitos básicos que deben alcanzarse desde la ordenación, y los segundos hacen referencia al modo en que debe desarrollarse la actuación pública en esta materia.

Esta función pública se materializa mediante instrumentos conocidos como planes territoriales (Benabent, 2006). España no cuenta con una estructura metodológica única para elaborar los planes de ordenación del territorio, si no que está regida por la legislación de las distintas Comunidades Autónomas (CC.AA.) que la componen. Este antecedente hace que los planes de ordenación sean muy diversos en cuanto a su estructura y escalas de aplicación. En la actualidad España cuenta con 31 planes a nivel regional, y con 116 a nivel subregional (Ministerio de Medio Ambiente, 2008). Los planes dentro de algunas CC.AA. guardan cierta relación o parentesco, aunque también se da el caso contrario no conteniendo los mismos aspectos, lo que dificulta su comparación cuando ésta se hace necesaria.

De igual manera, en el contexto europeo, las competencias en ordenación del territorio elaboran básicamente sus planes territoriales de modo descentralizado y a nivel regional. No obstante, en todos ellos hay consciencia de que la coordinación de las diferentes planificaciones territoriales requiere algún tipo de entendimiento en el ámbito nacional, bien mediante la elaboración de un plan territorial de ámbito nacional, bien mediante otras fórmulas (Margareto, 2008).

En la época de los noventa, desde la comisión europea se generan esfuerzos para explicar y hacer comprender que sólo una cooperación y una acción conjunta de todas las partes implicadas y en todos los niveles, basadas en un marco común de ordenación del territorio, permitirá alcanzar un desarrollo armónico sostenible y equilibrado (Comisión Europea, 1995). Otro ejemplo a destacar en esta misma década se obtuvo en la mesa de trabajo titulada *Planificación transfronteriza y desarrollo regional* durante el Coloquio Ibérico de Geografía en 1996 (Campesino et al.), cuya filosofía central fue la de ver más allá de los límites administrativos para poder actuar sobre el territorio. Gaspa, sugirió aquí el policentrismo como alternativa para alcanzar la llamada «globalización de la sociedad» en una época de abolición de fronteras. López Trigal en esta misma mesa defendió la idea de sustituir frontera como borde divisorio por la de frontera como región de cooperación, y por tanto como un espacio necesitado de una ordenación territorial integrada.

Trasladando estos mismos conceptos al estado español, se hace necesaria una clarificación de los procesos de ordenación del territorio entre las distintas CC.AA. que la componen, de modo que se logre establecer un lenguaje común que los integre. Esta integración disminuiría los posibles conflictos o dificultades en los procesos de aplicación de ordenación cuando abarquen más de una comunidad autónoma. Tal es el caso del polémico proyecto de trasvase del río Ebro contemplado en el Plan Hidrológico Nacional de 2001, el cual pretendía trasvasar agua del cauce del Ebro de la Comunidad de Aragón a otras cuatro CC.AA. más, y que por una serie de deficiencias de tipo económico, ambiental y técnico en su planteamiento, fue derogado por ley en 2004 (Moral, 2004). Según este mismo autor, en el fondo no hay un problema de agua o de energía, si no un problema básico de ordenación del territorio. Asimismo, un análisis detallado de algunos casos actuales, de los que se obtenga una visión global de la ordenación del territorio en España, permitiría analizar tanto posibles deficiencias, como producir una realimentación entre unos y otros planes.

Según exponen Guaita et al. (2008), el crecimiento económico de España viene fuertemente acoplado a la destrucción de una parte del territorio. El desarrollo sostenible implica necesariamente, una disociación entre estas variables. Es llamativa la carencia tanto de estrategias de sostenibilidad y legislación adecuada, como de participación pública en la toma de decisiones para reorientar estos procesos de cambios de ocupación del suelo de alto impacto. Existen notables oportunidades todavía para detener procesos insostenibles, especialmente los más irreversibles, mejorar los sistemas de gobernación e información para aumentar la calidad de vida y bienestar de las generaciones presentes y futuras (INSPIRE, 2006).

En este escrito se identifican la estructura y contenidos del ordenamiento territorial a nivel local o subregional en España, a partir de la comparación de tres planes vigentes: Plan Territorial Parcial (PTP) de Bilbao Metropolitano, Plan de Ordenación del Territorio (POT) de la Bahía de Cádiz, y Plan Territorial Insular (PTI) de Menorca. Éstos fueron seleccionados en función de su disponibilidad pública en internet, y de ciertas características técnicas similares como, la escala geográfica de análisis empleada, características poblacionales, su situación en zona costera, o que comprenden más de un municipio. En ellos se analizarán primeramente los contenidos que dicta la ley para las respectivas CC.AA., y posteriormente la estructura y contenidos de los tres planes. Finalmente se establecerá un estudio comparativo de dichos contenidos.

Perspectivas de la ordenación del territorio en España

El Observatorio de Sostenibilidad en España, ha analizado la situación de cambios sufridos en el territorio español, relacionando las dinámicas socioeconómicas y ambientales. Las principales conclusiones, además de la rapidez de dichos cambios son: un importante ritmo de artificialización, tanto en el interior como en la franja litoral; los cambios en la estructura y composición de ecosistemas forestales motivados por falta de gestión, entre ellos, aumento de matorralización y riesgo de incendios; el aumento de regadíos, en ocasiones en zonas con escasez de recursos hídricos, y finalmente, la disminución de zonas húmedas naturales e incremento de láminas de agua artificiales. Se han perdido por tanto, servicios de los ecosistemas y calidad ambiental. Estas tendencias se mantienen en el tiempo (Guaita et al., 2008).

Según Rueda (2003), los conflictos ambientales no son únicamente internos al sistema urbano, ya que los problemas han traspasado sus límites impactando sobre los ecosistemas locales, regionales y globales, superando en ocasiones, su capacidad de carga y su viabilidad en el tiempo. El modelo urbano ha de buscar la obtención de una ciudad sostenible social, económica y ambientalmente, reduciendo las disfunciones de la ciudad existente, y evitando las potenciales en la ciudad futura. Uno de los modelos que, en principio, se acomoda mejor a los propósitos mencionados, es el mostrado por la ciudad mediterránea compacta y densa con continuidad formal, multifuncional, heterogénea y diversa en toda su extensión. Es un modelo que permite concebir un aumento de la complejidad de sus partes internas que es la base para obtener una vida social cohesionada y una plataforma económica competitiva, al mismo tiempo que se ahorran suelo, energía y recursos materiales y se preservan los sistemas agrícolas y naturales.

Desde el Ministerio de Vivienda se apuesta por un modelo de ordenación del territorio que suponga el mantenimiento de cierta estructura y nivel de explotación sostenible de los sistemas no urbanos, rurales y naturales, así como una ciudad compacta y diversa en los sistemas urbanos. Dicho modelo cuenta con dos extremos de una fuerte diversidad, constituidos por la ciudad compacta en un lado, y un ecosistema natural de tamaño suficiente en el otro lado, también diverso y con una tasa de renovación relativamente

reducida. En el centro, el campo de juego, cultivos, pastos, setos, márgenes, donde las interacciones del hombre y de algunos organismos del bosque son fuertes, y se mantiene reducida la diversidad biótica de las comunidades (Rueda, 2003).

El contenido de los planes de ordenación del territorio: los casos del País Vasco, Andalucía, e Islas Baleares

La legislación definida por cada una de las distintas CC.AA. que componen al estado español, propone cuales serán los contenidos que han de conformar los planes de ordenación dentro de cada una de ellas. El cuadro 1 muestra esta documentación, que será común en todos los planes subregionales de cada una de las CC.AA. en cuestión.

Cuadro 1. Documentación que ha de contener un plan de ordenación para distintas Comunidades Autónomas.

PAÍS VASCO	ANDALUCÍA	ISLAS BALEARES
<ul style="list-style-type: none"> - Estudios y planos de información - Memoria explicativa del Plan. - Estudio Económico-financiero - Programa de ejecución, desglosado en etapas de cuatro años - Planes y normas de ordenación - Otros documentos que se consideren necesarios y adecuados a sus fines y naturaleza 	<ul style="list-style-type: none"> - Memoria informativa, con análisis y diagnóstico de oportunidades y problemas para la Ordenación del Territorio - Memoria de ordenación, con definición de objetivos y criterios de ordenación, propuestas y medidas - Memoria económica, con estimación de las acciones comprendidas en el plan y su orden de prioridad de ejecución - Normativa con las determinaciones de ordenación y de gestión del plan - Documentación gráfica, con planos de información y propuesta a escala adecuada 	<p>Documentos escritos y gráficos necesarios para formular el diagnóstico de los problemas existentes en relación con:</p> <ul style="list-style-type: none"> - asentamientos urbanos y productivos - medio físico - recursos naturales - pautas previsibles de desarrollo

Fuentes: Ley 4/1990 de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial (Islas Baleares).

Haciendo referencia estrictamente a los contenidos de ordenación del territorio dentro de los planes, éstos quedan definidos por la ley en el cuadro 2. En él se establece una comparación de los criterios equivalentes para cada comunidad autónoma.

Cuadro 2. Ordenanzas en los contenidos de un plan de ordenación definidos por la ley de distintas Comunidades Autónomas.

	PAÍS VASCO	ANDALUCÍA	ISLAS BALEARES
Consecución de Objetivos	Objetivos de ordenación a partir del análisis del estado actual del territorio, situación socioeconómica y posibilidades de evolución.	Objetivos territoriales a alcanzar y propuestas a desarrollar durante su vigencia.	Medidas de apoyo para incentivar actuaciones que favorezcan la consecución de los objetivos fijados en las directrices de ordenación territorial y en el propio plan.

Zonificación	No especifica	Indicación de zonas para la ordenación y compatibilización de usos del territorio.	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico territorial del área, uso de los recursos naturales, población, planeamiento urbanístico vigente y situación socioeconómica. - Criterios para la ordenación de terrenos colindantes de diferentes municipios.
Equipamientos supramunicipales	Ubicación de equipamientos de interés común.	Distribución de equipamientos y servicios supramunicipales.	Ubicación de los equipamientos de interés supramunicipal
Infraestructura	Señalamiento de espacios aptos para soporte de grandes infraestructuras.	Esquema de infraestructuras básicas.	<ul style="list-style-type: none"> - Ubicación y características de grandes infraestructuras. - Indicación de servicios para utilización común de los municipios.
Protección de Espacios	Definición de espacios objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación, para evitar su degradación o conseguir su recuperación para usos, y los programas y medidas de apoyo necesarios.	Indicación de zonas para protección y mejora del paisaje, recursos naturales y patrimonio histórico y cultural.	<ul style="list-style-type: none"> - Señalización de espacios naturales y áreas de protección de construcciones o lugares de interés histórico-artístico con indicación de medidas protectoras. - Criterios básicos relativos al uso sostenible de los recursos naturales.
Urbanismo	Criterios, principios y normas generales de ordenación urbanística.	No especifica	Establecimiento de techos máximos de crecimiento para cada uso y distribución espacial.
Uso agrícola	No especifica	No especifica	Definición de suelos de uso agrícola o forestal.
Mecanismos De Coordinación	No especifica	Determinación de planes con incidencia territorial y de los planes urbanísticos vigentes objeto de adaptación, justificando las alteraciones propuestas para los mismos.	Fijación de los criterios específicos para la redacción de los planes directores sectoriales que corresponda aprobar a los Consejos Insulares.
Previsiones	No especifica	Previsiones para el desarrollo, seguimiento y ejecución del plan.	No especifica
Económicos	Cuantificación de superficies reservadas a: <ul style="list-style-type: none"> - Construcción de viviendas de protección oficial. - Promoción pública de suelo industrial para formación de polígonos urbanizados. 	No especifica	Estudio de las posibilidades de desarrollo socioeconómico de las distintas áreas con características homogéneas.

Criterios Adicionales	Criterios, normas y principios necesarios para el desarrollo de las determinaciones contenidas en las Directrices.	Los demás aspectos que el Consejo de Gobierno considere necesario incluir para la consecución de los objetivos.	No especifica
------------------------------	--	---	---------------

Fuentes: Ley 4/1990 de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial (Islas Baleares).

Los planes de Bilbao metropolitano, Bahía de Cádiz e insular de Menorca

Se presentan como ejemplo, las características particulares de tres casos actuales de planes de ordenación del territorio en las CC.AA. mencionadas.

- **Plan de Territorial Parcial (PTP) de Bilbao metropolitano (País Vasco)**

El Plan Territorial Parcial de Bilbao metropolitano fue aprobado definitivamente por Decreto del Gobierno Vasco 179/2006, de 26 de septiembre, siendo publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 7 de noviembre de 2006 (Diputación Foral de Bizkaia, 2008-A). El área funcional de Bilbao metropolitano comprende un total de 35 municipios, ocupando aproximadamente el 25% del Territorio Histórico de Vizcaya. Éste concentra con casi 900000 habitantes, más del 80% de la población vizcaína y a su vez la mitad de la población total del País Vasco. De estos, su capital Bilbao cuenta con 300000 habitantes.

El Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Bilbao Metropolitano tiene como objetivos fundamentales, conseguir una postura activa y más comprometida con el medio físico, garantizar un desarrollo sostenible con la transformación del espacio urbano y una nueva actividad económica, coordinando las acciones con incidencia territorial que se deben producir en un horizonte temporal de 16 años (Diputación Foral de Bizkaia, 2008-B).

El plan describe como la implantación de grandes industrias productivas relacionadas con la siderurgia, así como el auge de la industria naval, produjeron una gran ocupación del suelo. Estas actividades ocuparon las vegas fluviales y fueron dotando a toda la Ría de Bilbao de una intensidad fabril, llegando a colmatar sus espacios. Bilbao, como capital del área, vio surgir una intensa actividad de servicios vinculada a estos activos industriales. Actualmente, la apuesta por la terciarización de la economía ha resultado ser felizmente compatible con el mantenimiento de una sidero-metalurgia competitiva. Se trata de apostar por un modelo mixto en el que la industria medioambientalmente sostenible conviva con la actividad terciaria en su amplia diversidad de variantes, en el que las actividades económicas y la residencia se integren espacialmente y en el que las diversas tipologías ocupen el lugar que les corresponde dentro del área.

La compatibilización de planeamientos de los municipios de Bilbao Metropolitano tiene como objetivo facilitar la gestión y el desarrollo de las acciones de ámbito supramunicipal propuestas por el PTP, con especial incidencia en aquéllos que se encuentran en el entorno de la ría. Contempla además la intervención en el denominado

Ámbito de Armonización de la Ordenación del Entorno de la Ría, que comprende distintos y muy diversos modos de intervención, pero todos ellos al servicio de la vertebración y dimensionado metropolitano del Área Funcional.

Compuesto por los documentos del cuadro 3, se presenta como un documento extenso y completo, y a disposición pública en su página web. Este contiene mayor cantidad de información que la dictada por la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco (Cuadro 2).

- **Plan de Ordenación del Territorio (POT) de la Bahía de Cádiz (Andalucía)**

El Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz queda aprobado en el Decreto 462/2004, de 27 de julio. Está delimitado por El Acuerdo del Consejo Gobierno por el que se formula un ámbito formado por los municipios de Cádiz, Chiclana de la Frontera, San Fernando, Puerto Real y El Puerto de Santa María. El ámbito definido coincide con el espacio en el cual se aprecia con mayor nitidez el efecto transformador de la expansión del sistema urbano, ya que en él se manifiestan los principales conflictos respecto a usos del suelo, equipamientos, movilidad, etc.

El área urbana compuesta por los cinco municipios abarca una población de aproximadamente 400000 habitantes. Las ciudades tienen una dimensión homogénea y oscilan en un tamaño poblacional entre los 35000 y los 140000 habitantes cada una. La ciudad principal, Cádiz, no alcanza el 35% de la población total y su peso dimensional en el conjunto se ha ido reduciendo al tener agotada su posibilidad de crecimiento físico.

Las ciudades cuentan con un nivel de servicios y equipamientos urbanos capaces de satisfacer las necesidades de sus respectivas poblaciones, al menos en los niveles básicos, lo que disminuye la movilidad entre núcleos. La distribución del empleo por municipios refleja la especialización de los mismos según el siguiente modelo: Cádiz concentra administración y servicios; Puerto Real actividad y empleo industrial; El Puerto de Santa María presenta un reparto equilibrado entre el sector servicios, administración y actividad industrial; San Fernando actividades e industria militar; y por último, Chiclana de la Frontera concentra actividades ligadas al sector de la construcción, servicios e industria turística.

Acorde con la legislación del cuadro 1, el esquema general del POT se compone de los documentos expuestos por la ley de planeación. Estos documentos contienen exactamente, la información del cuadro 2.

- **Plan Territorial Insular (PTI) de Menorca (Islas Baleares)**

El Plan Territorial Insular de Menorca fue aprobado por el Ple del Consell Insular de Menorca el día 26 de junio de 2006. Menorca, con poco más de 700 km², constituye a gran escala un espacio que transmite imagen de homogeneidad. La población de Menorca, es de unos 78000 habitantes (padrón de 2002). La gran mayoría viven en los dos núcleos de población más importantes de la isla, Maó y Ciutadella. Estos dos

núcleos de población albergan casi dos terceras partes de la población insular. La población de la isla está repartida entre los 8 municipios que la conforman de manera desigual (Fullana, 2005).

El PTI se presenta bajo el enfoque del desarrollo sustentable y dentro del contexto de la perspectiva estratégica del planeamiento espacial, que supone la ampliación de cuestiones como: la integración de las políticas sectoriales, la incorporación de criterios ambientalmente sostenibles al diseño de las acciones, y la adaptación del Plan al ámbito espacial variable en el que los problemas y oportunidades se manifiestan. Estas cuestiones constituyen argumentos esenciales del entramado conceptual de la Estrategia Territorial Europea (ETE) formulada, en su versión definitiva, por ministros responsables de ordenación del territorio de la UE en Postdam en Mayo de 1999 y publicada ese mismo año.

El modelo territorial plasmado cartográficamente, constituye la síntesis de las operaciones de proyecto del PTI, cuyo detalle se especifica en cada uno de los planos temáticos, con el objetivo de representar la coherencia de las políticas sectoriales en el marco referencial del modelo o estrategia territorial de conjunto. En ellos se muestran la estructura ambiental, el sistema de movilidad, sistema de infraestructuras, sistema de asentamientos, acciones de valorización ambiental, y acciones de transformación territorial.

Las actividades dirigidas a la prestación de servicios a los visitantes desempeñan un papel central en el sistema económico, social y territorial. El modelo turístico de Menorca ha introducido un conjunto de desequilibrios sobre los que es necesario actuar. El territorio de Menorca presenta una situación de incapacidad de acogida de más plazas turísticas. Se plantea aquí un plan específico para estos aspectos, el Plan de Ordenación de la Oferta Turística (POOT).

Como se muestra en el cuadro 1, la Ley 14/2000 de Ordenación Territorial para las Islas Baleares, es poco detallada en cuanto a la documentación que han de contener los PTI, luego en este sentido deja bastante abierto el proceso de elaboración de los mismos. No obstante, los contenidos del PTI de Menorca se muestran completos y cargados de información.

Análisis comparativo de los planes de ordenación:

Con la información existente a disposición pública, se presenta a continuación, un estudio comparativo de tres casos actuales de planes de ordenación, analizando la estructura general y contenidos en primer lugar, y profundizando posteriormente en las propuestas de ordenación de cada uno.

- **Estructura general y contenidos:**

Al establecer una comparación entre los tres casos, se observa las notables diferencias de la estructura de los planes en cada uno. El cuadro 3 muestra los contenidos de la documentación de los mismos. Dicho cuadro comparativo se realizó concordando la

información de contenidos similares o equivalentes por apartados, por lo tanto, el cuadro no sigue el esquema original de dichos planes. De él se comentan algunos elementos a matizar.

Cuadro 3. Contenidos del Plan Territorial Parcial de Bilbao, del Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y del Plan Territorial Insular de Menorca.

CONTENIDO	BILBAO (País Vasco)	CÁDIZ (Andalucía)	MENORCA (Islas Baleares)
Justificación y objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Antecedentes - Objetivos 	<ul style="list-style-type: none"> - Factores justificación: <ul style="list-style-type: none"> · Potencialidad bahía · Singularidad medio físico · Crecimiento y usos urbanos · Comunicaciones y transporte · Espacios libres · Equipamientos · Vivienda · Espacio industrial · Infraestructuras · Finalidad del POT 	<ul style="list-style-type: none"> - Criterio sostenibles - Contexto de Menorca sostenible - Comparación con el modelo hasta entonces actual y perspectivas de evolución
Metodología	No específica	No específica	<ul style="list-style-type: none"> - Bases metodológicas - Justificación de criterios de escala y composición - Participación pública
Propuesta ordenación	<ul style="list-style-type: none"> - medio físico - suelo - equipamientos supramunicipales - malla verde - transporte - infraestructura y servicios - compatibilización planeamientos municipales 	<ul style="list-style-type: none"> - articulación de áreas urbanas, transporte y espacios libres - ordenación y compatibilización de usos y actividades - protección y mejora de recursos ambientales y culturales - infraestructura, energía y recursos sólidos 	<ul style="list-style-type: none"> - recursos naturales y paisaje - medio rural - riesgos - usos permitidos - sistema de asentamiento - patrimonio histórico y cultural - infraestructura y transporte - residuos - equipamientos - actividad turística
Evaluación económica	<ul style="list-style-type: none"> - Cuantificación oferta-demanda de suelo residencial - Modelo económico de reequilibrio estratégico 	<ul style="list-style-type: none"> - Alcance - Inversión pública - Prioridad y vinculación entre programas de actuación 	<ul style="list-style-type: none"> Estudio de competitividad: <ul style="list-style-type: none"> - sector agrario - actividades de transformación industrial
Estrategias	Implícito en la ordenación	Fichas de los programas de actuación	Especificado en cada punto de ordenación
Regulación	Normativa propia para cada punto del plan	Normativa regulatoria propia de la propuesta	<ul style="list-style-type: none"> - Marco jurídico de la propuesta - Vínculos con otras leyes

Fuente: Departamento de Ordenación del Territorio Gobierno Vasco-Eusko Jaularitza (2006), Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Junta de Andalucía (2004), Consell Insular de Menorca, Conselleria d'Urbanisme, Ordenació del Territori i Medi Ambient (2003).

Se destaca el diferente esquema seguido por el PTI de Menorca, convirtiéndose en un documento demasiado extenso al contemplar muchos contenidos de información base. No obstante, un resumen al lado de los márgenes facilita su lectura ayudando a

encontrar la información. En él se muestran las estrategias integradas dentro de las propuestas de ordenación así como la normativa. El PTP de Bilbao incluye también las estrategias dentro de los puntos de ordenación, pero éste tiene la normativa en un documento aparte. El caso del POT de Bahía de Cádiz la separación de las partes informativa, de ordenación, económica, y normativa, hace más fácil su lectura. Asimismo, dicho POT cuenta con fichas de actuación para las estrategias, lo que lo hace más práctico.

En cuanto a los objetivos, el PTP de Bilbao se centra en la optimización del territorio ya utilizado, y el tratamiento especial de la ría. El POT de la Bahía de Cádiz, en mantener el sistema de varios núcleos de los municipios que integran la bahía. En este sentido es aquí el PTI de Menorca quien marca la diferencia, centrándose en el aumento de espacios protegidos. El PTI también trata aspectos como la vivienda, el turismo y la agricultura sostenible. Haciendo referencia a los principios de la ciudad compacta mediterránea anteriormente comentados, el PTP de Bilbao opta por este modelo, el POT Bahía de Cádiz menciona la importancia de la integración y presencia del medio natural en el medio urbano, y el PTI de Menorca también apuesta por un modelo de desarrollo territorial policéntrico, vinculando a la vez campo y ciudad.

Cuadro 4. Demografía y escalas empleadas de los planes de ordenación

	BILBAO	CÁDIZ	MENORCA
Superficie ordenada (Km²)	500	600	700
Municipios	35	5	8
Habitantes	900000	400000	78000
Escala	1:35000 (información y ordenación) 1:20000 (partes modelo territorial) 1:10000 (entorno de la ría)	1:50000	1:50000

Fuente: Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Junta de Andalucía (2004), Consell Insular De Menorca, Conselleria D'Urbanisme, Ordenació del Territori i Medi Ambient (2003), Departamento de Ordenación Del Territorio Gobierno Vasco-Eusko Jaularitza (2006).

En cuanto a la información cartográfica, la del PTP de Bilbao resulta completa y extensa. Trabaja a una escala mucho más fina que los otros dos con un total de 25 mapas de diferentes escalas (cuadro 4). El tratamiento de la información base para la ordenación se hace a una escala 1:35000, disminuyendo la escala para el análisis del modelo territorial por partes a 1:20000. En el entorno de la ría lo hace a 1:10000, reflejo de la importancia que da a su problemática. Del cuadro 4 también se destaca la alta concentración de municipios y densidad poblacional presentes en el Bilbao metropolitano, en un área prácticamente similar en extensión a los otros casos de estudio. Este hecho supone un reto a la hora de generar la planificación de su territorio y seguir el modelo de ciudad compacta en un espacio saturado.

Bajo una escala de mapa 1:50000, el POT de Bahía de Cádiz, presenta la cartografía en cuatro mapas del esquema rector de usos del suelo, de recursos ambientales y

paisajísticos, de infraestructuras de comunicaciones y transportes, y de infraestructuras básicas.

El PTI de Menorca, también bajo una escala 1:50000, representa cartográficamente en seis mapas los usos del suelo, altimetría, planeación vigente, los ámbitos, estado y grados de ejecución de plan en aspectos de suelo urbanizable y no urbanizable.

El único de los tres que detalla sus criterios metodológicos es el de Menorca. Los pasos se detallan en el cuadro 5. El mostrar la metodología dentro del plan no es algo común en los planes de ordenación en España, luego es un elemento a destacar que el PTI sí lo mencione.

Cuadro 5. Esquema metodológico PTI de Menorca.

- a. Análisis de la información
- b. Diagnóstico. Valoración de escenarios y tendencias
- c. Formulación de objetivos, acordes con políticas, planes y programas.
- d. Avance del plan territorial insular
- e. Estrategias y de ordenación y gestión del territorio:
 - Sistema de asentamientos
 - Gestión de recursos naturales
 - Infraestructuras básicas
 - Integración interterritorial

Fuente: Consell Insular de Menorca, Conselleria d'Urbanisme, Ordenació del Territori i Medi Ambient (2003)

Asimismo el PTI de Menorca destaca el tratamiento de los instrumentos de participación institucional y social con la aplicación de cuestionario Delphi a actores institucionales, la Consultiva del Consell Insular de Menorca sobre Territorio y Reserva de la Biosfera, y exploraciones participativas a los municipios. De acuerdo con Barragán (2003), para la mayoría de proyectos de interés público resulta muy conveniente la participación ciudadana, entendiéndola como tal, un proceso interactivo que pone en contacto a los responsables técnicos y políticos de una determinada iniciativa con los ciudadanos.

• Las propuestas de ordenación:

El cuadro 6 establece una comparación de los contenidos en ordenación de cada uno de los planes objeto de estudio. En él se establece una relación tratando de equilibrar los contenidos de los mismos. No obstante, en ocasiones éstos no serán exactamente proporcionales en cada uno de los apartados. A continuación se comentan las diferencias más relevantes:

- **Medio litoral:** el POT de la Bahía de Cádiz es el único que trata al litoral por separado en su ordenación del medio físico, a pesar de que los tres planes de estudio están situados en una zona vulnerable como es la costera. La línea litoral y los suelos inundables constituyen el rasgo de identidad propio de su territorio, que le individualiza de las áreas urbanas y naturales cercanas. El frágil equilibrio ambiental entre las distintas unidades se ha visto amenazado por los procesos característicos de aglomeración urbana. Estas zonas se corresponden con el

frente litoral abierto y las marismas, terrenos de dominio público marítimo terrestre y zonas de servidumbre que tienen valores ambientales, paisajísticos y territoriales que deben ser cautelados y potenciados por su significación en la configuración de la Bahía. Bilbao no destaca una especial actuación en toda su zona litoral, pero si en la ría de Bilbao, consecuencia de la alta industrialización de la metrópoli y el papel de la ría como medio receptor de toda esta industria. La condición de insularidad de Menorca hace implícitas las actuaciones de medio litoral, pero no lo resalta de manera particular.

- **Paisaje:** el tratamiento del paisaje ha sido en ocasiones subsumido dentro del marco de la ordenación como un aspecto ambiental más que estrictamente paisajístico, confusión que todavía aparece en algunos planes y sólo en muy pocas ocasiones ha tenido una aproximación específica (Benabent, 2006). La protección del paisaje en el POT de Bahía de Cádiz, se establece planteando criterios generales para la ordenación de los usos, en función de la capacidad de acogida de cada tipo de paisaje. Se han identificado a este respecto cinco grandes unidades de paisaje en dicha zona. No obstante, el PTI de Menorca es el que trata más profundamente esta ordenación del paisaje con mapas y fichas descriptivas.
- **Vivienda:** el PTP de Bilbao centra su política de ordenación de uso del suelo residencial en la optimización de suelo ya existente para ese uso, sin utilizar suelo nuevo, así como hace especial mención a la superficie de suelo para la vivienda de protección oficial. El POT Bahía de Cádiz por el contrario si tiene en cuenta nuevas áreas a urbanizar y la integración de zonas suburbanizadas. El PTI de Menorca trata este aspecto de manera más estratégica evaluando las necesidades de vivienda y la dinámica del mercado inmobiliario, y haciendo especial incidencia en las necesidades de los jóvenes.
- **Transportes:** el PTP de Bilbao posee una propuesta de red alternativa de infraestructuras viales para dotar de mayor espacio al peatón frente al coche, y potenciar el transporte público o de otros medios alternativos como la bicicleta. Una propuesta similar no la poseen los otros planes, o al menos no de manera tan concreta en cuestión de actuaciones. El PTP de Bilbao también contempla la intermodalidad entre los distintos modos de transporte, lo que supone un enfoque integrador hacia dentro y hacia fuera. Opta en este aspecto por seguir los principios de la ciudad compacta.
- **Servicios:** el PTI de Menorca difiere de los demás al introducir en el plan de ordenación las telecomunicaciones dentro de la infraestructura de servicios.
- **Espacios verdes:** por parte del PTP de Bilbao se presenta el proyecto de la Malla Verde de gran alcance. El POT de Bahía de Cádiz contempla similares actuaciones que Bilbao con un enfoque integrador del espacio en la sociedad. El PTI de Menorca considera algunas actuaciones relacionadas con estos aspectos dentro de su Plan de Ordenación de la Oferta Turística, aunque en menor medida.

- **Energías renovables:** son en este caso el PTP de Bilbao y el PTI de Menorca quienes apuestan por la introducción de energías alternativas y de alta eficiencia, así como por la disminución de la demanda en el caso particular de Menorca.
- **Actividades económicas:** ya se mencionó como el PTI de Menorca asigna una especial importancia a la componente turística. El análisis realizado por Benabent (2006) sobre la componente turística destaca, como ya desde los años setenta, el Plan Provincial de Baleares (1973), plantea la opción turística como la única alternativa viable para el desarrollo de las islas. Todas las islas del archipiélago balear se siguieron el Plan de Ordenación de la Oferta Turística (POOT). En el caso de Menorca, es en este POOT donde se definen los límites de máximos de clasificación de suelo urbanizable por municipios para plazas de alojamiento, y establece un ritmo de crecimiento mediante la determinación de un número máximo de plazas de alojamiento anuales

Cuadro 6. Contenidos de la propuesta de ordenación para el Plan Territorial Parcial de Bilbao, Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y Plan Territorial Insular de Menorca.

	BILBAO (País Vasco)	CÁDIZ (Andalucía)	MENORCA (Islas Baleares)
Bases modelo territorial.	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudad sostenible basada en una utilización razonable del territorio. - Reequilibrio territorial. - Capacidad de acogida de los suelos vacantes. - Ciudad densa con carácter muy urbano. - Cercanía al transporte público (especialmente ferrocarril y metro) de los nuevos desarrollos. - Usos mixtos (vivienda, terciario, equipamientos) en las áreas de renovación y expansión. - Prioridad a la reutilización de suelos industriales obsoletos - Estudio de Compatibilización del Entorno de la Ría 	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidar los cascos como centros funcionales del sistema urbano. - Mantener el sistema polinuclear de ciudades. - Integrar la Bahía en el sistema de asentamientos provincial 	<ul style="list-style-type: none"> - Protección activa de los recursos naturales y el paisaje rural, apostando por un incremento de los espacios protegidos. - Desarrollo urbano basado en una utilización prudente del territorio: <ul style="list-style-type: none"> · Salvaguardar el patrimonio cultural · Satisfacer las necesidades de alojamiento de la población permanente, en especial de los jóvenes. · Limitación del crecimiento de las áreas turísticas. · Dimensionamiento eficaz y sostenible de infraestructuras. - Transformación cualitativa del turismo basada en una gestión creativa de los recursos territoriales. - Agricultura sostenible y diversificada como garantía de la preservación de los recursos y el paisaje rural.
Medio Físico	<ul style="list-style-type: none"> - Categorías de Ordenación que han de respetar la planificación sectorial y municipal: <ul style="list-style-type: none"> · especial protección · protección de aguas superficiales · protección del medio rural - Condicionantes de uso superpuestos a las Áreas de Protección, limitando el desarrollo de actividades según el tipo de riesgo (áreas vulnerables): <ul style="list-style-type: none"> · contaminación de acuíferos · riesgo de erosión · inundaciones · interés cultural - Componentes notables del medio natural: <ul style="list-style-type: none"> · puntos de interés faunístico y florístico · puntos de interés geológico 	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuir a la protección, recuperación y puesta en valor de los recursos ambientales y paisajísticos de la Bahía. - Determinación de zonas sometidas a restricción de usos en el litoral y zonas rurales - Prevenir riesgos naturales en el entorno: <ul style="list-style-type: none"> · riesgo de contaminación del acuífero · zonas con riesgo de procesos erosivos · riesgo de inundación 	<ul style="list-style-type: none"> - Diversidad biológica y espacios naturales protegidos. - Zonificación y regulación del suelo rústico. - Mantenimiento y revitalización de la actividad y de los espacios agrarios, sobre la base de su viabilidad económica y ambiental - Riesgos y su prevención en el territorio: <ul style="list-style-type: none"> · incendio · erosión del suelo · inundación - Mantenimiento, mejora y/o reordenación paisajística: <ul style="list-style-type: none"> · Fichas de unidades del paisaje. · Mapa de áreas de interés paisajístico. - Determinación de áreas de protección territorial. - Matrices de usos permitidos

Urbanismo	<ul style="list-style-type: none"> - Proyección de la población hasta 2018 - Frenar el consumo de nuevo suelo, análisis de: <ul style="list-style-type: none"> · Necesidad y demanda · Gestión de la oferta: optimizar el patrimonio edificado, cuantificar las superficies de suelo para vivienda protegida, establecer la cuantificación de la oferta residencial. 	<p>Adecuar el crecimiento urbano a las características y condicionantes físico-ambientales del territorio en relación con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · nuevas áreas a urbanizar · localización de usos residenciales en la aglomeración · integración y ordenación de las zonas suburbanizadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de la capacidad de acogida de la isla de Menorca y los núcleos de población: <ul style="list-style-type: none"> · Efectos de la dinámica demográfica · Dinámica del mercado inmobiliario · Características de la demanda de vivienda - Criterios para la ordenación de las parcelaciones en Suelo Rústico: delimitación de núcleos rurales y huertos de ocio
Actividades económicas	<ul style="list-style-type: none"> - Oferta de nuevos suelos específicos y de promoción pública para usos y actividades económicas - Reequilibrio estratégico en sentido espacial y sectorial. - Desarrollo del sector servicios de manera compatible con los usos residenciales (zonas de usos globales mixtos). 	<p>Equilibrar la localización de actividades urbanas para mantener activo el conjunto del territorio en relación con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · localización de actividades productivas · localización de equipamientos · zonas de especial reserva para la localización de actividades · zonas de reserva para actividades turísticas 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de ordenación de la oferta turística (POOT): <ul style="list-style-type: none"> · localización de oferta turística hotelera frente a edificaciones residenciales · análisis FODA de fortalezas y debilidades del turismo en Menorca. - Sector agrario (principalmente ganadero) <ul style="list-style-type: none"> · análisis FODA - Actividades de transformación industrial
Espacios verdes	<p>La protección de los espacios naturales de mayor interés se complementa con la creación de una MALLA VERDE compuesta de:</p> <ul style="list-style-type: none"> · espacios libres urbanos · parques metropolitanos · áreas rurales de interés paisajístico · red ciclable y peatonal 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer el sistema de espacios libres de la Bahía para integrar las áreas naturales, rurales y urbanas - Crear un sistema de parques metropolitanos sobre terrenos de uso y dominio público, incorporando actividades de recreación de acuerdo con la preservación de los recursos naturales y limitaciones propias de cada lugar - Configuración de cada municipio como área de servicio local en materia de zonas verdes 	<p>El POOT promueve la presencia de zonas verdes con una completa serie de equipamientos:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Instalaciones deportivas ambientalmente sostenibles. · Centros de convenciones y congresos · Actividades de cicloturismo · Actividades náuticas · Actividades relacionadas con la naturaleza · Senderismo · Actividades ecuestres
Infraestructura transportes	<ul style="list-style-type: none"> - Redes de transporte para viajeros en área metropolitana, y entre el área metropolitana y ámbito externos al territorio histórico. - Red de aparcamientos intermodales. 	<p>Potenciar el transporte público y generar un sistema de transportes multimodal, que favorezca y garantice la accesibilidad de todo el territorio:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Modos, itinerarios y nodos del sistema de transporte · Mejorar la accesibilidad interna y la eficacia del transporte público por carretera. · Integración del transporte privado en áreas urbanas. 	<p>Actuaciones en el transporte colectivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Reorganización y mejora de servicios · Racionalización de la red de transporte regular · Coordinación entre modos de transporte · Mejora de la competitividad de los servicios regulares

	<ul style="list-style-type: none"> - Mejor integración de las vías rodadas en el medio urbano, tratando de aproxima estas arterias principales a los núcleos urbanos de forma progresiva. - Esquema de la red viaria: <ul style="list-style-type: none"> · Red estructurante (sistema de carretera y autopistas) · Red distribuidora (accesos a zonas urbanas) · Red capilar (interior zonas urbanas y rurales) 	<p>Actuaciones en la red viaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Determinar la finalidad de cada itinerario, relacionar zonas y establecer conexiones con otras infraestructuras. · Recomendaciones de trazados · Conexiones a nivel del interior peninsular y regional, en los ámbitos limítrofes, municipios entre sí e internamente entre núcleos y áreas productivas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de nuevas vías sólo cuando se justifique su necesidad y compatibilidad Reserva de la Biosfera. - Jerarquización de la red viaria en función del tipo de tráfico e intensidades detectadas, prevaleciendo la conservación del entorno natural y paisaje frente la duración de los trayectos.
	Alternativas para subsanar las deficiencias detectadas en la red ferroviaria, tras un análisis intensivo de la movilidad metropolitana, identificando magnitud y cobertura.	Adecuación del ferrocarril en las áreas urbanas.	No especifica
	Modernización del puerto y compatibilización de las instalaciones a lo largo de la Ría con la ordenación de los distintos ámbitos en función de la nueva realidad metropolitana.	Actuaciones en las áreas portuarias en función de las condiciones marítimas y de las previsiones de futuro, previendo la integración en las redes de transporte y su incidencia sobre las áreas urbanas limítrofes.	<ul style="list-style-type: none"> - Actuaciones en puertos comerciales y transporte marítimo, así como en puertos deportivos. - Ampliación de los mismos frente a la creación de nuevos.
	Actuaciones de desarrollo del aeropuerto y otras externas de apoyo.	No especifica	<p>Aeropuerto y transporte aéreo:</p> <ul style="list-style-type: none"> · asegurar las comunicaciones de la isla sin fomentar el incremento del tráfico aéreo mediante un aumento de la oferta infraestructural
	<p>Red alternativa de infraestructuras viales:</p> <ul style="list-style-type: none"> · dotar de mayor espacio al peatón frente al coche · potenciar el transporte público u otros medios alternativos como la bicicleta. 	No especifica	No especifica
	Puntos de intermodalidad, que permitan la relación entre distintos modos de desplazamiento (terminales de transporte y comunicación, redes de ferrocarril, etc.)	No especifica	No especifica
Infraestructura servicios	<ul style="list-style-type: none"> - Asume los criterios del Consorcio de Aguas en materia de abastecimiento de agua y recomienda medidas de mantenimiento para evitar la pérdida de recurso. - Plantea la necesidad de ejecutar un emisario y una red de agua industrial para grandes consumidores - Obras hidráulicas, relacionadas con el cauce de la ría. 	<p>Modernizar y racionalizar las estructuras del ciclo del agua, en relación a:</p> <ul style="list-style-type: none"> · abastecimiento del agua · depuración y reutilización de vertidos · redes municipales · la canalización y evacuación de aguas de lluvia 	Conseguir una gestión integral del agua, de los elementos naturales, obras e instalaciones de infraestructura hidráulica

	<ul style="list-style-type: none"> - Potenciar el aprovechamiento de los recursos renovables (eólica o de residuos sólidos urbanos) - Incorporar nuevas tecnologías de alta eficiencia - Reforzar la calidad del sistema eléctrico actual 	Asegurar el abastecimiento energético a los ámbitos de la bahía (eléctrica y gasística)	<ul style="list-style-type: none"> - Energía (convencional y alternativa) - Disminuir demanda de energía o fomentar la utilización racional de los recursos, sin afectar los servicios de las instalaciones, ni los niveles de comodidad de usuarios - Actuaciones en combustibles, eléctrica, gas natural, parques eólicos, energía solar, y energías alternativas domésticas.
	Regeneración sobre vertederos y construcción de infraestructuras que permitan una correcta gestión de los residuos generados por la actividad industrial y dar una solución ambientalmente adecuada a los residuos de demolición y saneamiento de suelos contaminados para procesos de regeneración urbanística y medioambiental	Organizar y modernizar la ordenación y gestión de las instalaciones de concentración y transferencia de residuos sólidos.	Adecuada gestión de los residuos sólidos urbanos: <ul style="list-style-type: none"> · Minimización del impacto ecológico y social. · Optimización de los costos de tratamiento. · Aprovechamiento prioritario mediante su transformación.
	No especifica	No especifica	Ordenar la instalación de infraestructuras para asegurar la salud de los ciudadanos y el respeto al medio ambiente, en cuanto a telefonía móvil y fibra óptica.
Patrimonio cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Especial protección para las áreas con interés cultural - Definición de conjuntos monumentales o unidades culturales bajo régimen de protección. 	Valorar e integrar los recursos culturales del territorio	<ul style="list-style-type: none"> - Delimitar áreas de protección de bienes inmuebles de interés histórico-artístico - Establecer criterios para fomentar e incentivar la conservación de núcleos de tipología tradicional - Identificar y caracterizar áreas de reconversión territorial para centros históricos degradados
Equipamientos	Centros de empresas de actividades tecnológicas, parque tecnológico, reserva estratégica, áreas de actividades económicas mixtas.	Cada municipio se configura como un área de servicio local a efectos de las prestaciones dotacionales básicas en materia de educación, salud, deporte, zonas verdes y prestaciones sociales, así como del espacio turístico y la creación de nuevas conexiones viarias y de transporte.	Equipamiento educativo, sanitario, social, deportivo, cultural, juveniles, culturales de cabecera, comercial, protección civil y seguridad, administrativo.

Fuente: Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Junta de Andalucía (2004), Consell Insular de Menorca, Conselleria D'urbanisme, Ordenació Del Territori I Medi Ambient (2003), Departamento de Ordenación del Territorio Gobierno Vasco-Eusko Jaularitza (2006).

Conclusiones

Existen notables diferencias en cuanto a la estructura de los planes de ordenación del territorio en cada uno de los casos de estudio. Todos contienen más información de la exigida por sus respectivas leyes, a excepción del POT de Cádiz que refleja exactamente la dictada. Tanto el PTP de Bilbao como el PTI de Menorca, contienen más información de la que la ley determina. Si los responsables de la elaboración de los planes determinaron que era necesaria más información de la que se hace referencia en la legislación, hace evidente la necesidad de una revisión de algunos apartados de la legislación. Tal es el caso de la correspondiente al País Vasco, al no establecer algo básico para la ordenación territorial como es la zonificación.

Haciendo referencia a las distintas metodologías empleadas por cada plan, resulta complicado establecer un patrón metodológico sin riesgo de que éste se convierta en una simple interpretación. Incluso dentro de las mismas áreas temáticas de los distintos planes, el lenguaje que emplean es complejo. Es en ocasiones difícil distinguir que se hace referencia a un mismo tema, si se es ajeno a la terminología. Es importante destacar el hecho de que un plan de ordenación, por sus características ya comentadas, tendrá un público de muy distintos ámbitos, por lo que debería tener un lenguaje accesible. Por este motivo, se aconseja que éstos publiquen además un resumen ejecutivo dirigido a los tomadores de decisiones y público en general.

En cuanto a los sistemas cartográficos empleados, los tres planes constan de información bastante completa. Destaca especialmente la información contenida en el PTP de Bilbao, con un mayor nivel de detalle, necesario debido al impacto que puede provocar alta densidad poblacional y la complejidad en su ordenación, a pesar de que como ya se comentó, su ley no exija claramente la presencia de contenidos de zonificación.

Tras la lectura del PTP de Bilbao es fácilmente apreciable la profundidad que tienen los asuntos urbanísticos en él. La alta densidad poblacional del Bilbao metropolitano, hace que el PTP tenga como premisa la optimización de los suelos ya urbanizados. El problema de la vivienda queda plasmado por tanto en los objetivos del plan.

Un factor destacable en el POT de Cádiz es que es el único que hace una especial incidencia en el litoral, determinado en cuales de estas zonas litorales se restringirán sus usos. Este factor no se incluye en Bilbao y Menorca de manera particular para la zona costera, lo que sería de esperar, al encontrarse el ámbito de los planes dentro de zona litoral. Ésta es una componente muy importante dadas las ya conocidas características vulnerables de la zona costera. Asimismo posee un enfoque integrador desde la perspectiva de la sociedad, economía y medio ambiente.

El PTI de Menorca contiene más componentes de tipo medioambiental, probablemente debido a su galardón de reserva de la biosfera por parte de la UNESCO, la cual le confiere esa responsabilidad de preocupación ambiental. Otro aspecto que puede justificar estos objetivos ambientales es la baja densidad poblacional de Menorca en

comparación con Bilbao y Cádiz. Este PTI de Menorca se convierte en un documento muy justificado al contener gran cantidad de información base. Se inclina en buena parte por el sector turismo, buscando fortalezas y debilidades en otras actividades económicas. Cabe destacar, la participación social tenida en cuenta en el PTI de Menorca, tanto en actores institucionales como exploraciones participativas a los municipios.

Respecto al modelo de ciudad compacta mediterránea sugerido, los tres planes siguen esta idea de modelo polinuclear de ciudades compactas y complejas, abandonado el concepto de ciudad difusa e integrando los sistemas rurales en los urbanos, estando todo interconectado. Se aprecia como Cádiz y Bilbao tienen en cuenta un enfoque integrador en sus zonas urbanas, tomando el espacio como bien de la sociedad, en cambio Menorca orienta más estos espacios urbanos a la oferta desde la perspectiva de recursos turísticos. Asimismo, Menorca toma un enfoque precautorio en sus actuaciones referentes al transporte, lo que encaja con su condición de insularidad y la consecuente limitación del recurso espacio.

El análisis realizado define a la ordenación del territorio como un instrumento de política ambiental que refleja las necesidades actuales de la sociedad. Este hecho, aunado a la diversidad de autogobiernos de las CC.AA., determina la estructura y contenidos de unos y otros planes. Por este motivo los tres planes analizados se comportan de modo muy diferente. La adopción de ciertos patrones comunes a todas las CC.AA., pero a la vez adaptables a estas necesidades de los sectores y a las particularidades legislativas, sería una adecuada estrategia para facilitar los procesos de ordenación del territorio, tanto su elaboración, aplicación y comprensión. Esto disminuiría los conflictos y mejoraría los mecanismos de integración y coordinación entre las distintas CC.AA. y dentro de las mismas.

Bibliografía

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. La ordenación del territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. 2006, pp. 200, 202, 353, 364, 374.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. Medio Ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la Planificación y Gestión Integradas. Servicio de Publicaciones de la universidad de Cádiz. 2003, p. 176.

BIZKAIKO FORU ALDUNDIA - DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (A): <http://www.bizkaia.net/hirigintza/lurraldekoziatiegitasmoa/areas.asp?idarea=1&Tem_Codigo=3723> Consulta: Agosto 2008

BIZKAIKO FORU ALDUNDIA - DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (B): Noticia: <http://www.bizkaia.net/home2/Noticias/Contenido_Noticia.asp?Not_Codigo=1046>

CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. J., VELASCO BERNARDO, C. (coords.): Portugal-España: Ordenación territorial del suroeste comunitario. (Actas del VII Coloquio Ibérico de Geografía). Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 1996, p. 171.

COMISIÓN EUROPEA. Cooperación para la ordenación del territorio europeo. Europa 2000 +. 1995. Luxemburgo.

CONSELLERIA D'URBANISME, ORDENACIÓ DEL TERRITORI I MEDI AMBIENT. Avance del Plan Territorial Insular de Menorca. Consell Insular de Menorca, 2003.

FULLANA COLL, A. Evolución de la población de Menorca a finales de siglo XX. Incidencia de la actividad turística en su desarrollo. Cuadernos Geográficos, 36 (2005-1), 307-317. Universidad de Granada.

GOBIERNO VASCO-EUSKO JAULARITZA. Departamento de Ordenación Del Territorio. Plan Territorial Parcial Del Bilbao Metropolitano, 2006.

GUAITA, N., LÓPEZ, I. Y PRIETO, F. Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XL (156) 2008. Ministerio de Vivienda de España. pp. 235, 258.

INSPIRE. Infrastructure for Spatial Information in Europe. <<http://www.ec-gis.org/inspire/>> Consulta: mayo, 2006.

JUNTA DE ANDALUCÍA. Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Plan de ordenación del territorio Bahía de Cádiz, Julio 2004.

MARGARETO FERNÁNDEZ, J. La planificación del desarrollo territorial en Europa. <<http://www.uniovi.es/cecodet/formacion/OrdenacionTerritorio/docum0607.php>> Consulta: septiembre 2008

MARTÍNEZ VEGA, J., MARTÍN LOU, M.A (2002): Agenda 21 Local como instrumento de ordenación territorial: La Mancha Alta Conquense, Estudios Geográficos, nº 248/249, pp. 711-731

MORAL ITUARTE, L. La derogación del trasvase del Ebro: inicio de un nuevo ciclo de política de aguas. Sevilla (España), julio de 2004. Boletín CF+S 27. El Plan Hidrológico español: un estudio de caso. <<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n27/almor2.html>>

5. CONCLUSIONES

Con la intención de establecer un análisis comparativo de los procesos de ordenación del territorio en México y España, a continuación se muestra una síntesis de los resultados obtenidos en los tres análisis realizados, los cuales comprendieron, el marco político de los planes de ordenación en México y España y la revisión de varios casos de estudio. El cuadro 1 resume las diferencias o similitudes en los procesos de ordenación del territorio para ambos países. Asimismo, dada la complejidad para comprender la terminología respecto a este instrumento entre los distintos países, se elaboró el cuadro 2, dónde se establece una semejanza entre términos homólogos o equivalentes, con el fin de poder extrapolar los conceptos de un país al otro. Cabe destacar que estas equivalencias son sólo una aproximación a los conceptos de cada uno, por tanto no han de ser tenidos en cuenta como exactamente iguales.

La principal diferencia que va a condicionar el marco legal de la ordenación del territorio entre ambos es, que México tiene competencia federal o centralizada, y España rige bajo un gobierno de competencia autonómica o descentralizada. México posee un Reglamento que regula el ordenamiento ecológico del territorio a nivel nacional, el cual se encuentra dentro de una ley de carácter federal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA). Contrario es el caso de España donde a cada una de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) que la conforman, le corresponde la responsabilidad de legislar los planes de ordenación del territorio.

Tras el análisis de la legislación mexicana en materia de ordenamiento ecológico, se observa como ésta se centra más en especificar el proceso de elaboración de los planes, que en la instrumentación de los mismos. El Reglamento detalla cuidadosamente los contenidos que se requerirán, y hace referencia a los mecanismos de coordinación necesarios cuando éstos abarquen más de una entidad federativa, o dentro de las instituciones implicadas en los casos locales, pero lo hace de manera poco concreta, delegando responsabilidades sin entrar en profundidad. En el caso español, el hecho de que la legislación sea distinta por CC.AA., puede dar lugar a que en aquellas situaciones en las que se implique más de una CC.AA., puedan surgir conflictos a la hora de acordar o coordinar que legislación o estrategias emplear. No hay que olvidar que las CC.AA. poseen gobiernos propios los cuáles suelen tener diferentes intereses políticos, económicos o sociales.

Por otro lado, la competencia de ordenamiento en México excluye de sus zonas a ordenar, a los centros de población urbana. España sí tiene en cuenta en la ordenación esta área urbana, lo que en ocasiones genera una complejidad en cuanto a solapamiento de leyes emitidas por medio ambiente y urbanismo en un mismo territorio.

Del mismo modo, también solapamiento de más de un instrumento de planificación territorial en una misma área (como se vio en el caso español de los PORN, en el artículo uno), puede suponer un mayor control en favor de los recursos naturales. Sin

embargo, implica también una buena comunicación y coordinación interinstitucional en las fases de elaboración, la cual en ocasiones es difícil de alcanzar. La existencia de distintas entidades generadoras de los ordenamientos (como el caso mexicano), también supone una mayor complejidad en el entendimiento de proceso.

Cuadro 1. Comparativa de la ordenación del territorio entre México y España.

	MÉXICO	ESPAÑA
Marco político	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno centralizado: competencia federal • Presencia de Reglamento y manual metodológico 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno descentralizado: competencia autonómica • Ausencia de patrón metodológico
Planes de ordenación / Programas de ordenamiento	<ul style="list-style-type: none"> • POEL-Municipio Benito Juárez: turismo • POEL-Los Cabos: turismo • OER-Lázaro Cárdenas: industria 	<ul style="list-style-type: none"> • PTP Bilbao: urbanismo, industria y transporte • POT Bahía de Cádiz: turismo e industria, acciones en litoral • PIT Menorca: turismo y medio ambiente
	<ul style="list-style-type: none"> • No todos acordes con la legislación • Diferencias a pesar de contar con Reglamento y manual • Diversidad en calidad de los contenidos • Reflejan intereses sectoriales • No inclusión zona urbana 	<ul style="list-style-type: none"> • Acordes con cada legislación • Diferencias en metodología, estructura y contenidos • Información muy completa • Focalización de acciones en intereses concretos: planes de acción específica • Inclusión zona urbana

Cuadro 2. Equivalencias de algunos términos relacionados con política ambiental en México y España.

MÉXICO	ESPAÑA
Federación	Estado o Administración General del Estado
Estados o entidades federativas	Autonomías o Comunidades Autónomas (CC.AA.)
Gobierno del estado	Gobiernos o Juntas de las CC.AA.
Municipio	Provincia
Asentamiento urbano	Municipio
Secretaría	Ministerio
Secretaría de Medio ambiente y Recursos Naturales(SEMARNAT)	Ministerio de Medio Ambiente Medio Rural y Marino (MMAMRM)
Secretaría de desarrollo social (SEDESOL)	Ministerio de Vivienda Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)	No existe una ley equivalente a nivel nacional. Cada CC.AA. tiene su propia competencia.
Ordenamiento ecológico del territorio (OET)	Ordenación del Territorio (OT) Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN)
Programa de ordenamiento	Plan de ordenación
Manejo ambiental	Gestión ambiental
Ordenamiento General del Territorio	Planes regionales
Ordenamientos regionales y locales	Planes subregionales

En cuando a los aspectos metodológicos, México posee un manual como guía para el proceso de elaboración de los programas de ordenamiento ecológico. A pesar de esto, es necesario tener en cuenta que en ocasiones no se podrá disponer de toda la información que el modelo exige. España está carente de un patrón metodológico similar, por lo que aquí los planes seguirán las pautas que estimen las entidades elaboradoras de los mismos.

Paralelo a esto, en el estudio se realizó una presentación de los instrumentos de política ambiental a nivel internacional, así como la revisión de algunos ejemplos concretamente, de la Agenda o Programa 21. Este breve análisis permitió comprobar cómo la ordenación del territorio y dicha Agenda 21, pueden trabajar con éxito de modo complementario. La Agenda 21 está representada por multitud de instituciones que pretenden lograr la necesaria coordinación interinstitucional. La adquisición de este instrumento como ejemplo, permitiría transportar esa esencia de claridad, comunicación y coordinación, a los procesos de ordenación. Los instrumentos legislativos de carácter internacional, aunque no son de obligado cumplimiento, suponen un buen referente a la hora de analizar los resultados obtenidos por parte de aquellos países que sí los cumplen.

En cuanto a la revisión de los casos de estudio realizada en el artículo dos, se encontraron ciertas deficiencias en los programas de ordenamiento en México en cuanto a que algunos de éstos no estaban del todo conformes a la legislación, como fue el caso de Benito Juárez (Q.R.), al no publicar toda la información que determina el Reglamento⁸. Se mostraron también diferencias de calidad y cantidad de contenidos, resultando documentos muy poco equilibrados entre ellos. Todo esto, a pesar de contar con dicho Reglamento que establece estos contenidos, y con el Manual de Ordenamiento Ecológico, como guía metodológica.

En el caso de España, los casos revisados en el artículo tres se mostraron acordes con la legislación, contando incluso con más información de la exigida por ésta. No obstante, presentaron bastantes diferencias entre ellos en cuanto a estructura general, contenidos, metodología y lenguaje empleado. Pese a estas diferencias, la información incluida en todos fue muy completa. Un común denominador fue el reflejo de un mayor peso por parte de determinados sectores, focalizando sus acciones en intereses concretos y generando planes de acción específica dentro de los propios programas de ordenación (cuadro 1).

El empleo de distintos modelos para la elaboración de los programas de ordenamiento en México, genera que se individualicen demasiado, perdiendo la capacidad de ejercer como referente para otros. La ordenación del territorio refleja las necesidades actuales

⁸ En mayo de 2009 la Dirección General de Ecología de Benito Juárez publica en internet los documentos correspondientes a la caracterización y diagnóstico de su programa de ordenamiento:
http://www.ecologia.cancun.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=27

de la sociedad. Este hecho, aunado a la diversidad de autogobiernos de las CC.AA. en el caso español, determina la estructura y contenidos de unos y otros planes.

Si se establecen principios básicos de modo regulado, se facilitaría, tanto la elaboración de ordenamientos, como su comprensión y análisis en este tipo de estudios comparativos. Del mismo modo, se restablecería el vacío de contenidos que puedan surgir en algunos estudios, como sucedió en el ejemplo de México, resultando programas más equilibrados. La adopción de ciertos patrones comunes a todas las CC.AA. en el caso de España, pero a la vez adaptables a estas necesidades de los sectores y a las particularidades legislativas, sería una adecuada estrategia para facilitar los procesos de OT, tanto su elaboración, aplicación y comprensión. De este modo se disminuirían los conflictos y mejorarían los mecanismos de integración y coordinación entre las distintas CC.AA. y dentro de las mismas.

En general, para ambos países se observan grandes diferencias metodológicas y de contenidos, así como la necesidad de fortalecer el proceso dentro del propio país. No es mucho el tiempo que se llevan trabajando estos asuntos. A pesar de que los inicios se remontan a casi tres décadas para ambos países, ha sido prácticamente en la última década cuando éstos se han comenzado a desarrollar con mayor efectividad, debido en gran parte a las mejoras de la informatización. Este ejercicio mostró también, la utilidad de los mecanismos jurídicos internacionales, así como la necesidad de seguir una misma tendencia para facilitar el entendimiento de estos procesos entre países y dentro de los mismos. Son patentes por tanto, los beneficios que conllevaría el hecho de extrapolar el lenguaje de este instrumento de política ambiental a nivel internacional.

Estudios como el presentado en esta tesis, suponen un antecedente para inspirar futuros análisis similares de tipo internacional, bien entre otros países, o bien entre otros instrumentos de política ambiental. Después de comprobar las ventajas del uso de estos instrumentos con un carácter global, y de lo analizado para el caso particular de la ordenación del territorio, elegido por ser el más utilizado a nivel internacional, se propone continuar en esta misma línea con otros instrumentos. Siguiendo con el caso de la relación entre México y España, resultaría interesante desarrollar ahora, experiencias similares con la aquí presentada Agenda 21 local. En el primer artículo de este trabajo se vio como México se encuentra en sus fases iniciales en este sentido, y España muestra ya casos exitosos. Algunos de los modelos empleados en estos ejemplos de localidades españolas, podrían ser extrapolados en las fases de elaboración de las futuras Agendas 21 locales en México, transmitiendo así la experiencia adquirida de un país a otro.

6. BIBLIOGRAFÍA

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA (INE). El ordenamiento ecológico del territorio: Logros y retos para el desarrollo sustentable (1995-2000). México D.F., 2000. pp. 118-120.

INE-SEMARNAP. Ordenamiento Ecológico General del Territorio. México D.F., 2000. p. 5.

CONSEJO DE EUROPA (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio. Consejo de Europa, Torremolinos.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. Embajada de México en España. Declaración para Profundizar la Asociación Estratégica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, suscrita por los Presidentes Felipe Calderón Hinojosa y José Luis Rodríguez Zapatero el 16 de julio de 2007, p. 3-4. <<http://portal.sre.gob.mx/espana/index.php?option=displaypage&Itemid=73&op=page&SubMenu>>

VARGAS HERNÁNDEZ, J.G. Economía política ambiental global e internacional. DELOS: Revista Desarrollo Local Sostenible. Grupo Eumed.net y Red Académica Iberoamericana Local Global. 2008.

ANEXO 1. Acuse de recibo del artículo enviado a la revista de Geografía y Ciencias Sociales *Scriptanova*. Universidad de Barcelona.

envio artículo Scripta Nova Recibidos | X

★ de **Lorena Poncela Rodríguez** ocultar detalles 21-abr Responder

<lorena.poncela@gmail.com>
para scriptanova@ub.edu
fecha 21 de abril de 2009 20:32
asunto envio artículo Scripta Nova
enviado por gmail.com

Por este medio se remite el original del escrito titulado "Análisis de los planes de ordenación del territorio en México y España" para someter a publicación en la revista *Scripta Nova* al mismo tiempo que ha sido enviado por correo postal.

Atentamente,

Lorena Poncela Rodríguez.

Universidad Autónoma de Baja California

Facultad de Ciencias Marinas
Km 103 Carretera Tijuana-Ensenada
CP 22800 Ensenada B.C., México

Análisis del marco político de los planes de ordenación del territorio en México y España..htm
102 K [Abrir como documento de Google](#) [Vista](#) [Descargar](#)

Responder Reenviar

★ de **Scripta Nova** <scriptanova@ub.edu> ocultar detalles 30-abr Responder

para Lorena Poncela Rodríguez
<lorena.poncela@gmail.com>
fecha 30 de abril de 2009 3:45
asunto Re: envio artículo Scripta Nova
enviado por ub.edu

Estimada profesora:

Acusamos recibo del artículo que nos ha propuesto para su publicación en la revista *Scripta Nova*.

Le saluda cordialmente,

Scripta Nova

----- Original Message -----
From: [Lorena Poncela Rodríguez](#)
- Mostrar texto citado -

Responder Reenviar