

Versión ejecutiva  
consulta  
septiembre 2020

# Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial

2020-2040



**GOBIERNO DE  
MÉXICO**

**DESARROLLO TERRITORIAL**

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

## Presentación

México ha transitado por un proceso de cambios territoriales importantes en las últimas décadas; sin embargo, las políticas de vivienda de los últimos años, las modificaciones constitucionales sobre la propiedad agraria, así como la ausencia de una planeación urbana y de ordenamiento territorial, entre otros factores; aceleraron la expansión urbana sobre áreas agrícolas y naturales.

Si bien los procesos de urbanización y metropolización han favorecido el desarrollo económico del país; también han tenido efectos negativos; tales como un aumento de la desigualdad entre las regiones, un crecimiento urbano horizontal desordenado y una explotación irracional de los recursos naturales y degradación de los ecosistemas.

Además, no podemos soslayar que actualmente los efectos del cambio climático y la desigualdad son algunos de los retos más importantes de la humanidad, las decisiones que cada país tome sobre sus ciudades, territorios y aprovechamiento de recursos naturales, tendrán consecuencias directas hacia el resto del planeta.

En el marco de estos grandes retos, el Ordenamiento Territorial (OT) se plantea como una política pública de mediano y largo plazo que busca contribuir a la reducción de las desigualdades sociales, construir asentamientos humanos, rurales y urbanos, más sostenibles, seguros e incluyentes; y promover un uso más racional de los recursos naturales, teniendo como ámbito de actuación al territorio.

Por su complejidad, esta política es transversal a todas aquellas políticas, estrategias y acciones que inciden en el territorio, tanto de la Administración Pública Federal (APF), como de los otros órdenes de gobierno y de los sectores social y privado. Por ello, requiere de amplios procesos de discusión y coordinación para lograr los acuerdos necesarios entre todos los actores.

Así, la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) se plantea como el instrumento rector que, bajo un enfoque sistémico, configura la dimensión espacial y territorial del desarrollo de México en un horizonte de mediano y largo plazo hacia el 2020-2040. Con la ENOT se sientan las bases de la rectoría del Estado en la política nacional del ordenamiento territorial.

Sin duda, el OT es una tarea indelegable del gobierno mexicano, ya no se puede sostener la idea de que el mercado generará las condiciones para atender las necesidades. *"No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera"* es un compromiso que México ha asumido con miras a generar el bienestar de la población, no se puede seguir postergando la deuda con los grupos históricamente desfavorecidos.

Por todo lo anterior, la ENOT tiene propósitos de bienestar común, a un horizonte de largo plazo hacia el 2040, y transversal a la actuación de las distintas esferas del poder público sobre el OT. Y

para ello, se requiere de la coordinación equitativa y transparente de todos los actores que inciden en el territorio, incluyendo los sectores sociales y privados. Así, la ENOT señala la dirección hacia la que México deberá seguir en los próximos 20 años para alcanzar un escenario más sostenible en el uso y aprovechamiento de los recursos del territorio.

Versión ejecutiva  
consulta  
septiembre 2020

## CONTENIDO

PRESENTACIÓN	II
CONTENIDO	IV
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	VI
1 MARCO DE REFERENCIA	1
1.1 Los principios	1
1.2 Los propósitos	2
1.3 Las bases jurídicas	3
1.4 El marco internacional	5
2 SISTEMA NACIONAL TERRITORIAL: ESTADO ACTUAL Y TENDENCIAS	8
2.1 El sistema natural: su ineludible inclusión en el ordenamiento territorial	8
2.2 El sistema social, económico y de gobernanza	12
2.3 El sistema asentamientos humanos e infraestructura	16
3 LA ESTRATEGIA	22
3.1 El futuro deseable	24
3.1.1 Las Metas ENOT	25
3.2 Los Ejes Nacionales, los Objetivos Prioritarios y los Lineamientos Generales	28
3.2.1 Eje Nacional 1. Estructuración territorial	29
3.2.2 Eje Nacional 2. Desarrollo territorial	30
3.2.3 Eje Nacional 3. Gobernanza territorial	33
3.3 Estrategia ENOT por Sistema Urbano Rural	35
4 MECANISMOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	37
4.1 Mecanismos para su implementación	37
4.1.1 Implementación normativa	37
4.1.2 Implementación coordinada y participativa	38
4.1.3 Implementación financiera	41
4.2 Mecanismos de evaluación y seguimiento	42
4.2.1 Indicadores ENOT	44
BIBLIOGRAFÍA	46

**Índices de tablas, mapas, ilustraciones y gráficas:**

Tabla 1. Macro-regiones, Sistemas Urbano Rurales y entidades federativas	23
Tabla 2. Integración transversal y coordinación institucional	38
Mapa 1. Sistemas urbano-rurales y macro-regiones	18
Ilustración 1. Estructura de la Estrategia ENOT	24
Ilustración 2. Descripción de las metas	36
Ilustración 3. Descripción de la ficha de Lineamientos por SUR.	36
Ilustración 4. Esquema de implementación, seguimiento y evaluación de la ENOT.	44

Versión ejecutiva  
consulta  
septiembre 2020

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANP	Áreas Naturales Protegidas
APF	Administración Pública Federal
CNOTDU	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
COLEMUM	Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano
Conabio	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
Conagua	Comisión Nacional del Agua
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Conapo	Consejo Nacional de Población
Conavi	Comisión Nacional de Vivienda
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENOT	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial
EUA	Estados Unidos de América
GEI	Gases de Efecto Invernadero
Inegi	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INSUS	Instituto Nacional del Suelo Sustentable
LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
LGCC	Ley General de Cambio Climático
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
NAU	Nueva Agenda Urbana
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
Onavi	Organismos Nacionales de Vivienda
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Orevi	Organismos Estatales de Vivienda
OT	Ordenamiento Territorial
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNOTDU	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Sedatu	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SUR	Sistema Urbano Rural
UMA	Unidades de Manejo Ambiental
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México

# 1 MARCO DE REFERENCIA

---

## 1.1 Los principios

Para el logro de sus propósitos, la ENOT reconoce los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), tratados internacionales, principios enunciados en el artículo cuarto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU); y de los señalados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024 (PNOTDU) vigentes. Es así, que los principios en los que descansa la ENOT son los siguientes:

1. Reconocimiento a las personas en el centro de las políticas y acciones, teniendo como enfoque a los derechos humanos para la construcción de comunidades, ciudades, zonas metropolitanas y regiones sostenibles, resilientes, ordenadas y equitativas.
2. Procuración de la justicia socioespacial, principalmente de los grupos desprotegidos vulnerables e históricamente marginados, pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas para que vivan en entornos seguros; con acceso a una vivienda adecuada; y resilientes ante el cambio climático, desastres y otros fenómenos.
3. Reconocimiento al diálogo y la participación abierta e informada, así como al arraigo y la defensa de sus territorios, de todos los grupos y sectores involucrados en cualquier proyecto, programa o estrategia pública, social o privada de intervención en el territorio o sus recursos naturales.
4. Respeto a los derechos de los propietarios, ocupantes legítimos y núcleos agrarios para usar, aprovechar y defender la propiedad, así como la obligación del bienestar común y respeto al derecho de terceros.
5. Derecho de acceso libre y seguro a cualquier espacio público que permita el bienestar, la convivencia, el descanso, la recreación, la salud, la cultura y la movilidad sostenible.
6. Reconocimiento a conservar, proteger y restaurar los sistemas naturales para la preservación y uso sostenible de los servicios ecosistémicos.
7. Reconocimiento a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas así como de sus territorios y recursos naturales.

## 1.2 Los propósitos

La ENOT es un instrumento del Sistema Nacional de Planeación Territorial; el cual forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática; y tiene un horizonte de mediano y largo plazo, por lo que busca mantener sus propósitos más allá de los períodos de los gobiernos. De tal forma, se enlistan los siguientes propósitos:

<b>Transversalidad</b> Promover el OT como eje transversal a todas las acciones de la APF, de los tres órdenes de gobierno, y los sectores social y privado, garantizando su implementación en el mediano y largo plazos.
<b>Sostenibilidad</b> Plantear los lineamientos para fortalecer las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático y reducción de riesgos, el uso y ocupación racional del territorio y la conservación de los servicios ecosistémicos, todo ello en un marco de desarrollo equilibrado y sostenible, que incluya todas las regiones del país, de los sistemas urbano-rurales y las zonas metropolitanas.
<b>Equidad</b> Promover el OT como herramienta para reducir la desigualdad social en las regiones, zonas metropolitanas, ciudades, núcleos agrarios, pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.
<b>Estructuración territorial</b> Proponer los lineamientos para el desarrollo de proyectos estratégicos y su relación con el territorio al mediano y largo plazos, vinculando sus resultados al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y bienestar de todas las personas.
<b>Rectoría del Estado</b> Retomar la rectoría del Estado en la conducción de las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, suelo, vivienda y desarrollo agrario, impulsando que toda acción sobre el territorio sea factor de desarrollo de la sociedad, sostenibilidad ambiental y generación de actividades productivas y de empleo, garantizando los derechos humanos e igualdad así como el predominio del interés colectivo sobre el individual.
<b>Gobernanza</b> Desarrollar y promover mecanismos de coordinación, concertación y concurrencia entre los tres órdenes de gobierno, sector social, y privado con un enfoque incluyente de todas las personas, pueblos y comunidades que contribuyan a la cohesión social, promoviendo la bienestar de los habitantes y disminuyendo las desigualdades.

## 1.3 Las bases jurídicas

El marco jurídico de la ENOT no consiste únicamente en el fundamento que le otorga validez en el mundo del derecho, sino que constituye un complejo universo de normas que deben ser vinculadas en forma armónica para que la implementación de la ENOT responda a una gran diversidad de requerimientos. A continuación, se indican los componentes más importantes de dicho universo.

En primer lugar, se tienen presentes los fundamentos inmediatos de la ENOT, los cuales se encuentran en la LGAHOTDU, que deriva de los artículos 27, 115 y 73 constitucionales. Además de asignar a la Sedatu la responsabilidad de formular el proyecto de la ENOT con la participación de otras dependencias del Ejecutivo Federal, de los estados y municipios (artículo 8), esta Ley define con claridad sus objetivos al señalar que ella debe *configurar la dimensión espacial del desarrollo del país en el mediano y largo plazo, establecer el marco básico de referencia y congruencia territorial con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y regionales del país en materia de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos, y promover la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país* (Artículo 24). Para ello, se dispone que, en un horizonte de veinte años, la ENOT deberá:

1. Identificar los sistemas urbano rurales y la regionalización que estructuran funcionalmente al país; asimismo, orientar la delimitación y caracterización de las zonas metropolitanas estratégicas para impulsar el desarrollo económico y reducir las disparidades regionales;
2. Plantear medidas para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los Asentamientos Humanos y sus condiciones ambientales;
3. Proponer lineamientos para la dotación de la infraestructura, equipamientos e instalaciones fundamentales para el desarrollo de las regiones y el país, y
4. Plantear los mecanismos para su implementación, articulación intersectorial y evaluación.

En cuanto a su procedimiento, es aprobada por el Ejecutivo Federal, por lo que el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano conoció, analizó y formuló propuestas sobre el proyecto inicial (artículo 8 y 16); y fue sometido a consulta en las entidades federativas a través de los consejos estatales y del Congreso de la Unión. Una vez en vigor, puede ser revisada o actualizada cada seis años o cuando ocurran cambios profundos que afecten la estructura territorial de México (Art. 25).

Además de ese fundamento jurídico, existen cuatro grupos de normas que deben ser considerados para comprender los alcances y orientar la implementación de la ENOT. El primero de ellos se refiere a la gran diversidad de fuentes de derecho internacional que se consignan en el apartado

siguiente y que adquirieron un nuevo significado con la reforma constitucional de junio de 2011 en materia de derechos fundamentales.

Un segundo conjunto de normas es el que se refiere a los regímenes de propiedad. Más allá de cualquier discusión doctrinaria, lo que no puede ponerse en duda es que, en nuestro orden constitucional, toda forma de propiedad, individual o colectiva, está sujeta a dos principios; primero, ningún tipo de propiedad es un derecho fundamental sino un derecho derivado de la propiedad originaria de la Nación y, segundo, la regulación del aprovechamiento de los recursos por parte de sus propietarios debe orientarse hacia el interés colectivo, el cual deberá estar reflejado en la ENOT. Mientras esos principios sigan siendo parte del artículo 27 constitucional, un enorme conjunto de leyes (en materia ambiental, urbanística, sanitaria, patrimonial, de cambio climático, de desarrollo agropecuario, entre otras), deberán interpretarse y aplicarse de acuerdo a dichos principios.

En tercer lugar, están las normas que configuran el régimen de planeación, que no solamente están conformadas por el régimen de los asentamientos humanos que surgió en 1976, sino que comprenden las previsiones del artículo 26 de la Carta Magna, del que se desprende un sistema nacional de planeación democrática. Ese conjunto de normas no solo asegura la congruencia de la ENOT con el PND, sino que además hace necesario establecer articulaciones con otros instrumentos de planeación y estrategias como son los relativos al cambio climático, a la seguridad pública y el desarrollo agropecuario, entre otros. Uno de los retos de ese sistema para los próximos años es la articulación de la ENOT con el ordenamiento ecológico del territorio establecido por la legislación ambiental. Los pasos que se han dado para integrar un solo sistema de planeación territorial en entidades como la Ciudad de México, a través de su Constitución de 2017, o los estados de Guanajuato y Quintana Roo, indican el camino para un sistema de planeación territorial más simple y, sobre todo, legible.

Finalmente, debe atenderse un conjunto de normas relativas a la distribución de competencias y a la concurrencia de las atribuciones de los tres órdenes de gobierno en el ordenamiento territorial. Tal como está configurada jurídicamente, la ENOT constituye el espacio para que dichos órdenes ejerzan sus atribuciones de manera coordinada, sin renunciar a los poderes y las responsabilidades que la Constitución impone a cada uno de ellos.

A pesar de la complejidad de las normas jurídicas que inciden en el ordenamiento territorial, nuestro marco constitucional proporciona orientaciones suficientemente claras para el despliegue de la ENOT en las múltiples escalas y hacia las diversas ramas de la administración pública.

## 1.4 El marco internacional

La CPEUM siempre ha reconocido que los tratados internacionales son parte del orden jurídico de la nación. Sin embargo, la reforma constitucional del año 2011 hizo más explícita la relevancia de los derechos fundamentales reconocidos por el orden internacional en todas las esferas de la acción del Estado. En el OT se pone en juego una amplia gama de derechos y de orientaciones de política establecidas en instrumentos internacionales, los cuales conforman un orden en constante transformación. El cumplimiento de las obligaciones internacionales ahí contraídas, implica el reto de llevar a la dimensión territorial un conjunto de principios de política pública alineados hacia el goce progresivo de los derechos fundamentales.

Es importante tener presentes los derechos fundamentales relacionados con el OT. El primero de ellos es el derecho a la vivienda que, si bien fue reconocido por la Constitución desde 1983, ha adquirido un significado más preciso con la Observación Número 4 del Comité de la ONU sobre Derechos Humanos (1991), que lo vincula a las condiciones más amplias de asentamientos humanos socialmente incluyentes, más allá de las características de la vivienda considerada en sí misma. Algo similar ocurre con el derecho a un ambiente sano. Desde la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) se proclamó que los seres humanos “tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.” En las casi tres décadas que han transcurrido desde entonces, ese derecho se ha fortalecido tanto en la legislación de nuestro país como en el ámbito internacional.

Lo mismo puede decirse del derecho humano al agua y del derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa e informada sobre proyectos que puedan afectar sus derechos, de acuerdo con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En el caso del derecho a la ciudad, si bien no ha adquirido un reconocimiento internacional como derecho fundamental, en México se ha convertido en un referente para orientar el conjunto de acciones públicas que se incluyen en el concepto de OT. Incluso ha sido adoptado por la Constitución Política de la Ciudad de México y por la propia LGAHOTDU. Uno de los retos del OT en los años que vienen es el de avanzar en la configuración de ese derecho, de modo que no se limite a las áreas estrictamente urbanas, sino que se amplíe al conjunto de los asentamientos humanos.

Además de la obligación del Estado mexicano de respetar y promover el cumplimiento de los derechos,<sup>1</sup> está una enorme cantidad de tareas que el OT debe asumir a partir de múltiples instrumentos internacionales. Entre ellos, son cuatro los más relevantes hoy en día. El primero es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015, que cuenta con 17 Objetivos de

---

<sup>1</sup> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Art. 1 constitucional.

Desarrollo Sostenible (ODS), entre los que destacan el de ciudades y comunidades sostenibles, el fin de la pobreza, la igualdad de género, la acción por el clima, la energía asequible y no contaminante, el agua limpia y el saneamiento, la producción y el consumo responsables y vida de ecosistemas terrestres. En noviembre de 2019, siguiendo las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, México elaboró la Estrategia Nacional para la Implementación de dicha Agenda, con lineamientos que están presentes a lo largo de la presente Estrategia.

En un mundo cada vez más amenazado por los desastres, cobra especial relevancia el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres adoptado por países miembros de la ONU en marzo de 2015. Define siete objetivos mundiales para el año 2030, así como un conjunto de principios rectores que amplían el alcance de la reducción del riesgo incluyendo, entre otros temas, el de la gestión integral de riesgos y la resiliencia sanitaria.

En materia de cambio climático, el Protocolo de Kioto dio paso, en 2016, al Acuerdo de París, un instrumento jurídicamente vinculante, el cual busca reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático manteniendo el aumento de la temperatura mundial en este siglo muy por debajo de los 2 grados centígrados, y proseguir los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura a 1,5 grados centígrados.<sup>2</sup>

Finalmente, está la Nueva Agenda Urbana (NAU), contenida en la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos (Hábitat III), aprobada en 2016. De ahí se derivan tres grupos de compromisos. Los primeros son los relativos al desarrollo en pro de la inclusión social y la erradicación de la pobreza, tales como fomentar un desarrollo urbano y rural centrado en las personas, promover el acceso equitativo a los beneficios de la urbanización e instaurar mecanismos que permitan la participación significativa de la sociedad en los procesos de planificación.

Los siguientes compromisos de la misma NAU se refieren a la prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos, entre éstos se destaca el de desarrollar economías urbanas dinámicas, sostenibles e inclusivas, promover la conectividad entre las zonas rurales y urbanas, mejorando la movilidad y el transporte, mediante la utilización de energía renovable y asequible, así como desarrollar marcos espaciales urbanos y estrategias de desarrollo espacial que fomenten el uso sostenible de los recursos.

Por último, están los compromisos sobre el desarrollo urbano resiliente y ambientalmente sostenible, que incluyen el de facilitar la ordenación sostenible de los recursos naturales en las ciudades y asentamientos humanos para mejorar los ecosistemas urbanos y sus servicios ambientales, así como el de buscar soluciones basándose en los ecosistemas que garanticen el

---

<sup>2</sup> ONU, <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/que-es-el-acuerdo-de-paris>. Consultado el 5 de junio de 2020.

consumo y producción sostenible para no superar la capacidad regenerativa de los ecosistemas. De éstos, destacan los Sitios RAMSAR acordados por la “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas” (Convención RAMSAR); y en la cual México se adhirió en 1986.

Como puede apreciarse, en solo cinco años se han generado instrumentos internacionales que traen consigo diversos compromisos para el Estado mexicano. No hay duda que, en el periodo de vigencia de la presente ENOT, surgirán nuevos enfoques y orientaciones en las cuales México será un protagonista destacado.

Versión ejecutiva  
consulta  
septiembre 2020

## 2 SISTEMA NACIONAL TERRITORIAL: ESTADO ACTUAL Y TENDENCIAS

---

### 2.1 El sistema natural: su ineludible inclusión en el ordenamiento territorial

La República Mexicana comprende 1'964,375 kilómetros cuadrados de superficie continental e insular. Considerando la superficie del mar territorial y la Zona Económica Exclusiva de mar patrimonial, el territorio mexicano alcanza los 5.1 millones de kilómetros cuadrados. Estas características posicionan a México como el décimo segundo país en términos de extensión territorial (65%) y marítima (35%) (Inegi, 2017).

Este territorio posee una topografía muy compleja que contribuye a la presencia de una gran diversidad de patrones climáticos, desde los muy secos en el norte, hasta subhúmedos y muy húmedos al sur; secos y subhúmedos en la vertiente pacífica hasta húmedos con lluvias todo el año en la vertiente del Golfo de México; tropicales sobre las costas y depresiones, hasta fríos en los picos de las montañas más altas. Así mismo, existe una gran diversidad de suelos derivada de la historia geológica del territorio y su interacción con factores como el clima y la cubierta vegetal, la cual está representada por 26 grupos de suelos (Inegi, 2007). No obstante, la degradación edáfica como resultado de actividades antrópicas afecta a amplias zonas del país e impacta directamente sobre las funciones de los suelos, impulsando tanto la necesidad de prevenir la degradación mediante la adopción de prácticas de gestión sostenibles como la mejora de las tecnologías.

Debido a esta importante diversidad topográfica, climática y de suelos entre otras características ambientales, México pertenece a un grupo de 17 países reconocidos como megadiversos, los cuales albergan entre 60 y 70% de la diversidad biológica conocida del planeta. Sin embargo, esta diversidad se encuentra amenazada principalmente por la transformación, degradación y fragmentación de los ecosistemas debido a las actividades antropogénicas, tales como la ganadería, la agricultura, la urbanización, la infraestructura y la deforestación a causa del mal aprovechamiento de los recursos naturales. A estas causas, deben sumarse la extracción ilegal de

especies, la introducción de especies exóticas invasoras y el cambio climático. México perdió 321,000 hectáreas de bosque natural en 2019, de acuerdo con los datos más actualizados del Global Forest Watch.

Con el fin de proteger esta importante riqueza natural, se han decretado 182 Áreas Naturales Protegidas (ANP) federales, de las cuales actualmente 121 cuentan con un Programa de Manejo (CONANP, 2018). A pesar de los esfuerzos realizados en la última década, la superficie protegida resulta insuficiente. Una importante superficie de sitios prioritarios terrestres para la conservación (Conabio, 2008) se localiza actualmente sin ningún decreto de protección, en estos sitios inciden 5,494 localidades con una población de 8,481,785 habitantes (Inegi, 2010).

Todo este conjunto de recursos naturales son bienes fundamentales para la producción y reproducción social y económica, para sostener las condiciones del hábitat humano y la calidad del entorno ambiental. El 71.4% del país está cubierto por comunidades vegetales naturales; la superficie restante, alrededor del 28% del territorio, ha sido transformada a terrenos agropecuarios, áreas urbanas y otros usos del suelo antrópicos. Aunado a lo anterior, México cuenta con una red hidrográfica de 633 mil kilómetros, donde discurren 51 ríos que llevan el 87% del escurrimiento superficial en cuencas hidrográficas que se distribuyen en dos terceras partes de la superficie nacional. Actualmente, la gran mayoría de las cuencas en el país se consideran en una situación de extracción no sostenible y la disponibilidad de agua por habitante se ha reducido de modo alarmante, ya que pasó de 18,035 m<sup>3</sup>/hab/año en 1950 a solo 3,656 m<sup>3</sup>/hab/año en 2017 (Conagua, 2017).

México es un país vasto y diverso que encierra grandes potencialidades territoriales, pero que también resulta vulnerable ante los fenómenos naturales en todo el territorio. Tal es el caso del cambio climático, sus efectos se observan en los incrementos de la temperatura (0.85 °C en promedio en los últimos cincuenta años) y el nivel del mar (en algunos sitios del Golfo de México se ha elevado entre 1.79 y 9.16 milímetros/año y en el Pacífico entre 4.23 y 3.28), así como diversos impactos en la biodiversidad y cambios en los patrones de los fenómenos hidrometeorológicos extremos (Semarnat, 2018). A estos fenómenos se suman otros como el creciente estrés hídrico, la alta sismicidad y los fenómenos de origen geológico, los cuales impactan sobre todo de manera más aguda en los grupos de población más vulnerables.

En este sentido, México tiene grandes retos en materia ambiental, los cuales se resumen en la siguiente tabla:<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> La versión extensa de la ENOT contiene una descripción con mayor detalle cada uno de estos temas.

NO.	SUBTEMA	RETOS
1		Reducir la degradación edáfica que impacta directamente sobre las funciones de los suelos, impulsando tanto la necesidad de prevenir la degradación, mediante la adopción de prácticas de gestión sostenibles, como la mejora de las tecnologías de restauración de suelos degradados.
2	Los suelos y sus procesos de degradación	Identificar zonas críticas de suelos degradados dentro del territorio nacional, para proponer políticas de restauración. A nivel de entidad federativa, las actividades que propician degradación en el suelo tienen un impacto diferente, las actividades agrícolas contribuyen más a la degradación de los suelos en Aguascalientes (85.4% de su superficie degradada se debe a esta causa), Hidalgo (83.4%) y Tlaxcala; el sobrepastoreo en Chihuahua (71.2%), Sonora (55.5%) y Durango (52.2%); la deforestación en Nayarit (42.8%), Campeche (38.6%) y Chiapas (35.6%), y la urbanización en la Ciudad de México (65.6%), Baja California Sur (29.8%) y Baja California (26.2%).
3		Promover sistemas agropecuarios que sean polifuncionales, es decir, sistemas más productivos y diversos, que permitan mejorar las condiciones del suelo y la eficiencia de utilización de los nutrientes y el agua, de manera que favorezcan los servicios ecosistémicos y coadyuven a mitigar las emisiones de CO <sup>2</sup> y N <sup>2</sup> O.
4	El agua, su distribución inequitativa y el estrés hídrico	Es imperativo que en el territorio se garantice la seguridad hídrica a largo plazo. Esto tiene que ver con los diversos ámbitos del agua en el país, con las cuencas que han visto abatir sus niveles de disponibilidad para asentamientos humanos y ecosistemas, como en los propios acuíferos y cuerpos de aguas subterráneas
5	La biodiversidad terrestre y su alteración por las actividades humanas	Identificar aquellos sitios y zonas que albergan una extraordinaria biodiversidad que se encuentran bajo amenaza y sin ningún tipo de categoría de protección ambiental; incorporando en su conservación a las comunidades que las habitan y dependen de estos territorios. Se debe impulsar el aumento de la superficie considerada dentro del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, con la finalidad de cumplir con el compromiso del 17% de la superficie terrestre nacional, de acuerdo con las metas de Aichi.
6	Las Áreas Naturales Protegidas, instrumentos para la protección y conservación de la riqueza natural	
7	Áreas prioritarias para reducir la presión sobre los ecosistemas	
8	La biodiversidad marina, procesos de deterioro y sobreexplotación	Priorizar el desarrollo de una política de manejo y conservación de los recursos marinos, ya que su aprovechamiento y consumo en los últimos años se ha acelerado de tal manera que no se están regenerando.
9	Áreas prioritarias para reducir la presión sobre los ecosistemas	Garantizar la conservación de hábitats y especies bajo alguna categoría de riesgo, atender las emergencias ambientales, cumplir con los compromisos globales para hacer frente al cambio climático.

NO.	SUBTEMA	RETOS
10	Uso y aprovechamiento de los recursos naturales	<p>Detener la deforestación que avanza en varias regiones del país, particularmente en la pérdida de selvas y bosques por el cambio de uso de suelo, el crecimiento de la frontera agrícola y la actividad pecuaria.</p> <p>Impulsar la generación de energías limpias, particularmente de fuentes eólicas y solares al corto plazo. México no tiene un plan de acción para el cambio climático en el corto plazo, tal como lo señala el informe sobre la Brecha de Emisiones 2019 del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.</p>
11	Cambio climático y su impacto en el sistema territorial	Impulsar con mayor rigor acciones para dar cumplimiento a los compromisos internacionales en la reducción de los efectos del cambio climático, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero hasta en un 50% para el 2050 y alcanzar la deforestación cero para 2030.
12	Los peligros y amenazas naturales: vulnerabilidad en el territorio	Concientizar sobre la transversalidad de la Gestión Integral del Riesgo a la política pública que incide en la gestión y ordenamiento del territorio desde la escala local, y a través de la coordinación permanente con otros niveles territoriales: ya que es ahí donde los desastres tienen su origen y es ahí en donde ante el riesgo debe radicar prioritariamente la reducción de la vulnerabilidad de las localidades, misma que conlleva a la prevención de futuros desastres.

versión ejecutiva  
consulta  
septiembre 2022

## 2.2 El sistema social, económico y de gobernanza

México alcanzó los 127.8 millones de habitantes en 2020. Debido a una disminución sostenida de la mortalidad y de las tasas de natalidad, se calcula un ritmo de crecimiento de 0.94% anual. El crecimiento de la población urbana sigue siendo acelerado, por lo que 77 de cada 100 mexicanos viven en localidades de más de 25 mil habitantes, mientras que el 23% restante se encuentra disperso en poco más de 190 mil asentamientos. Esta combinación de concentración y dispersión de la población supone enormes retos y oportunidades en términos de empleo y provisión de servicios, educación, salud y vivienda, entre otros satisfactores básicos (Conapo, 2018).

México es la décimo primera economía del mundo y se estima que para 2050 sea la séptima (PWC, 2017). Los modelos económicos imperantes en el pasado generaron cambios en la distribución espacial de la población, transitando de una estructura jerárquica de ciudades hacia una distribución en red de ciudades que emergen en algunas regiones más dinámicas como en el Centro Occidente del país, en un modelo económico orientado al mercado externo. Así, se han ampliado las brechas entre regiones, con capacidades dispares en sus condiciones estructurales, institucionales, tecnológicas, competitivas, laborales y en su forma de inserción en los nuevos circuitos de la economía.

La desigual integración del territorio se manifiesta en un esquema de aglomeración demográfica-productiva y de ejes de crecimiento localizados que contrastan con los nichos y áreas desplazadas a posiciones periféricas y con una recurrente exclusión del Sur Sureste, con excepción de sus enclaves energéticos y turísticos. Los impactos ambientales de las actividades económicas son sumamente diversos y van desde la pérdida de biodiversidad asociada a la ganaderización del trópico húmedo hasta la exposición socialmente diferenciada a riesgos derivados de actividades industriales y extractivas.

Las demandas para el mejoramiento de los niveles de bienestar de los mexicanos se expresan, hoy en día, en el lenguaje de los derechos humanos. Si bien en las últimas décadas se abandonaron los principios del constitucionalismo social mexicano, los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales han tomado una fuerza sin precedentes, sobre todo después de la reforma constitucional de 2011. Una de las consecuencias de esta transformación es la participación, cada vez más activa, del Poder Judicial de la Federación en la solución de conflictos relacionados con el aprovechamiento de los recursos naturales y sus consecuencias ambientales y distributivas.

Por lo anterior, la ENOT reconoce y se hace cargo de las nuevas condiciones jurídicas de la satisfacción de las necesidades colectivas. Asimismo, un aspecto crucial para el ordenamiento territorial es reconocer la población en condiciones de vulnerabilidad, ya que ella expresa la dimensión más crítica de la relación entre la sociedad y el territorio. Además de identificar diversos tipos de fenómenos perturbadores que incrementan la vulnerabilidad de la población, la ENOT

contiene los elementos esenciales para una gestión integral de riesgos, así como el alineamiento a los instrumentos internacionales vigentes.

Para enfrentar esos retos, la gobernanza territorial tiene sólidos fundamentos legales, pero se caracteriza por una notable falta de coordinación entre los actores. Acorde con las dimensiones del sistema socio-territorial y de la estructura federal del estado, en el OT confluye una gran diversidad de órganos de gobierno, con facultades diversas pero convergentes, que tienen a su disposición numerosos instrumentos y recursos. Destaca la disociación que aún prevalece entre el ordenamiento ecológico del territorio previsto en la LGEEPA y los instrumentos de ordenación urbana previstos en la LGAHOTDU.

En materia de financiamiento, se hace evidente la debilidad fiscal que impide una redistribución equitativa de los excedentes económicos. Finalmente, la ENOT consigna serios déficits en cuanto a la participación social, en particular de mujeres y de las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos.

En este sentido, México tiene grandes retos en materia social, los cuales se resumen en la siguiente tabla:<sup>4</sup>

NO.	SUBTEMA	RETOS
1	Distribución de la población en el territorio nacional	Consolidar una nueva visión desde las políticas públicas sobre desarrollo sostenible del territorio, integrando el OT, ecológico y el desarrollo urbano/metropolitano para que: 1) en lo territorial, se definan los límites regionales más indicados, ya que los problemas ambientales no reconocen fronteras político-administrativas; y 2) en lo funcional, se adapten a la complejidad y volatilidad de los procesos ecológicos, económicos y sociales.
2		Aprovechamiento del bono demográfico mediante la generación de oportunidades de educación, empleo y vivienda, y la previsión a largo plazo de las necesidades futuras ante el envejecimiento de la población.
3		Reducir los procesos de migración y pérdida de población en poco más de un tercio de los municipios, sobre todo por la falta de oportunidades; particularmente de aquellos compuestos por localidades rurales y con población menor a los 100 mil habitantes.
4	La economía y sus patrones de distribución	Ampliación de las brechas de desigualdad entre el centro y norte del país con respecto al sur y sureste del país
5		Impulsar las actividades de manufactura, el turismo y la tecnología y la innovación en las regiones más rezagadas.
6		Lograr una mejor distribución de los beneficios de los enclaves energéticos y turísticos, particularmente en las ciudades y regiones del sureste del país.

<sup>4</sup> La versión extensa de la ENOT contiene una descripción con mayor detalle cada uno de estos temas.

NO.	SUBTEMA	RETOS
7		Desarticulación del desarrollo turístico con las políticas urbanas, de vivienda y ambientales.
8	Derechos humanos y su expresión en el territorio	Incorporar mecanismos e instrumentos efectivos que promuevan y garanticen el respeto a los derechos humanos en los procesos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
9		Establecer los cambios y ajustes institucionales, normativos y de políticas públicas para superar la dicotomía campo – ciudad, que aún domina en amplios sectores de la opinión pública, y que impide una ponderación adecuada del conjunto de los derechos asociados al territorio.
10		Hacer eficientes los procesos de atención y resolución de conflictos en el aprovechamiento del territorio; ya que el Poder Judicial y la administración pública no ejercen todos los recursos jurídicos, financieros y de concertación, para lograr acuerdos duraderos entre actores sociales en torno al aprovechamiento sostenible de los recursos.
11		Reducir la excesiva judicialización de los conflictos sobre el aprovechamiento del territorio, hacia formas de concertación, distribución equitativa de responsabilidades y apoyo mutuo entre autoridades, ciudadanos y comunidades.
12		Establecer reglas, mecanismos de vigilancia y sanciones claras sobre el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo para acotar la generalización de altas expectativas de ganancia que el desarrollo urbano ha creado entre los propietarios (colectivos e individuales).
13		Vulnerabilidad social frente a los riesgos de desastre
14		Alta exposición de más de 20 millones de habitantes viviendo en zonas con alto grado de vulnerabilidad social y ante el cambio climático; particularmente en sur u sureste del territorio nacional
15		Altas tasas de delitos como el robo en el espacio público y en el transporte público en las principales zonas metropolitanas es un factor social que impacta directamente en el bienestar de la población, aumenta la percepción de inseguridad y limita la interacción en los espacios públicos.
16	Gobernanza territorial: ¿quiénes, cómo, con qué?	Lograr el desarrollo e implementación de mecanismos efectivos para promover la concurrencia de las diferentes entidades y dependencias de la APF, y entre los estados y municipios en materia del ordenamiento territorial y ecológico.
17		Dar seguimiento a los mecanismos que aseguren la implementación de objetivos y lineamientos para el logro de resultados en el mediano y largo plazo.
18		Establecer el componente del territorio y del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en las

NO.	SUBTEMA	RETOS
		políticas, programas y proyectos de los tres órdenes de gobierno.
19		Fortalecer las capacidades y recursos para los gobiernos estatales y municipales para atender los problemas en sus territorios.
20		Articular las políticas fiscales y urbanas para captar una mayor recaudación tributaria que permita a los municipios acceder a recursos económicos destinados a financiar acciones y proyectos en materia de vivienda, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
21		Consolidar un sistema de espacios para el diálogo y la participación de todo los sectores involucrados y afectados - directa e indirectamente- en todas las escalas territoriales sobre su uso y ocupación.
22		Fortalecer los mecanismos de articulación vertical y transversal de políticas, instrumentos e instituciones con incidencia territorial; evitar el tratamiento fragmentado a los problemas territoriales. En este sentido se deben armonizar los ordenamientos territoriales locales con los objetivos nacionales y regionales.

versión ejecutiva  
consulta  
septiembre 2020

## 2.3 El sistema asentamientos humanos e infraestructura

El actual Sistema Urbano Nacional<sup>5</sup> está integrado por 401 asentamientos humanos, de los cuales 74 son zonas metropolitanas (con un total de 417 municipios) donde residen 78.6 millones de personas (62.8% del total del país); 132 se consideran conurbaciones con siete millones de habitantes (5.6% del total); y 195 centros urbanos con 7.3 millones de mexicanos (5.9% del total).

Estos procesos de urbanización y ocupación del suelo guardan una relación estrecha con las modalidades de la propiedad del suelo. Por un lado, la propiedad rural que tiene dos rasgos distintivos: 1) una reducida proporción de la propiedad pública (1.48%); y 2) una amplia superficie del país sujeta a dos modalidades: la de los individuos (la pequeña propiedad) y la de los núcleos agrarios (ejidos y comunidades). Éstos últimos están constituidos por 32 mil núcleos agrarios y ocupan el 53% del territorio nacional. En este último sector, el incremento de la proporción de mujeres propietarias (que para el año 2000 ya alcanzaba 17.7 % en los ejidos y 19.9 % en la pequeña propiedad), es sin duda uno de los procesos que debe destacarse, sobre todo si las políticas de OT han de tener una perspectiva de género (Robles-Berlanga, 2000).

Por otro lado, si bien las ciudades ocupan el 1% del territorio nacional<sup>6</sup>, su impacto y expansión de los últimos años ha sido preocupante. Este tema puede verse en dos procesos que, si bien están íntimamente ligados entre sí, es conveniente comprender de forma separada: uno es el aprovechamiento del suelo mediante su edificación en espacios urbanos; y el otro es la incorporación de suelo rural al desarrollo urbano. Sobre esto último, entre 1980 y 2010 la expansión urbana de las ciudades fue en promedio de siete veces, mientras que su población en el mismo período fue de dos veces (Soto, 2015); lo que pone de manifiesto un modelo de expansión altamente disperso y con densidades de población muy bajas. Este fenómeno trae consigo enormes retos para los gobiernos en la atención de los servicios urbanos, vivienda y equipamiento; además de presionar a los cambios de uso en zonas de valor ambiental.

Estos procesos de expansión urbana han tenido importantes impactos en el bienestar de la población, uno de ellos ha sido en la movilidad intraurbana; tales como la contaminación atmosférica, los accidentes viales y la congestión vial -que aumenta los niveles de estrés y de enfermedades asociadas a este padecimiento-. Los costos vinculados a la falta de movilidad en las ciudades son tan altos que pueden llegar a representar hasta el 4.9% del PIB (ITDP, 2019).

Otro tema asociado a la expansión de las ciudades es la vivienda. En este sentido, el Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS) estima que actualmente existen 7.5 millones de lotes

<sup>5</sup> Sistema Urbano Nacional 2018 Conapo, Inegi y Sedatu.

<sup>6</sup> Sistema Urbano Nacional 2018, Conapo

irregulares de uso habitacional. Aunado a ello, uno de los mayores retos en esta materia ha sido la disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura para las viviendas; tan solo en 2018 se estimaba que una de cada cinco viviendas en el país, carecía de algún o varios servicios básicos como el agua, el drenaje y/o la energía.

México guarda uno de los patrimonios históricos más importantes del mundo; según el INAH se tienen registradas 45,732 zonas arqueológicas (de las cuales sólo 48 tienen una declaratoria) (Ramiro, 2019)<sup>7</sup> y cerca de 35 lugares bajo la categoría de Zonas Patrimonio de la Humanidad reconocidas por la ONU, entre los que se incluyen diez centros históricos, nueve sitios arqueológicos y el resto como inmuebles artísticos, históricos y ecosistemas naturales<sup>8</sup>. Todo este patrimonio histórico y cultural representa un gran reto para su preservación e integración con los contextos en los que se encuentran.

En la escala nacional, la infraestructura y los servicios de comunicaciones y transportes juegan un papel relevante para el país. El sistema aeroportuario de México consta de 77 aeropuertos, 64 de ellos internacionales. La infraestructura ferroviaria en el año 2015 se constituía por 26,727 kilómetros de vías. En 2016, el sistema portuario se conformaba con 102 puertos y 15 terminales fuera de puerto. Pese a ello, existen amplias zonas del país con importantes rezagos de comunicación terrestre y servicios, lo que se ve agudizado por las difíciles condiciones topográficas y la enorme dispersión de los asentamientos rurales, ya señalados previamente.

Finalmente, la ENOT identifica aquellas relaciones funcionales de los centros urbanos y asentamientos rurales con sus contextos naturales; a los cuales denomina *Sistemas Urbano Rurales* (SUR)<sup>9</sup>, que a su vez se agrupan en otro nivel de escala territorial denominadas *Macro-regiones*. Así, la definición de los SUR que adopta la ENOT fue el resultado del análisis funcional con base en modelos de interacción espacial, tales como los modelos gravitacionales<sup>10</sup>, de tal manera que se delimitaron 20 SUR en todo el territorio nacional y seis Macro-regiones. Esta regionalización es una forma de profundizar en las relaciones funcionales existentes entre las entidades federativas, así como las ciudades, zonas metropolitanas y localidades rurales.

Por su parte, las macro-regiones son fundamentales para lograr mejores espacios diálogo y coordinación de las relaciones intergubernamentales. Por ello, las macro-regiones se aproximan a los límites de las entidades federativas, lo que permite su caracterización, morfología y grado de integración. La identificación y delimitación de las Macro-regiones y SUR son la base para la organización de los objetivos prioritarios, metas y lineamientos generales y regionales de la ENOT.

---

<sup>7</sup> Ramiro, D. El patrimonio inmobiliario cultural propiedad de la nación: razones pasadas y necesidades presentes, en Soto, E. (2020). La administración de los inmuebles públicos. UNAM, INAP, INDAABIN-SCHP. México

<sup>8</sup> Consultado el 27 de julio de 2020. <http://whc.unesco.org/en/list/&order=country#alphaM>

<sup>9</sup> Artículo 3 de la LGAHOTDU, en el cual señala que el Sistema Nacional Territorial está compuesto por las "regiones y los sistemas urbano rurales... y establece la jerarquización y caracterización de las zonas metropolitanas, conurbaciones y centros de población, así como sus interrelaciones funcionales

<sup>10</sup> Ver Anexo A de la versión extensa de la ENOT.

En el siguiente mapa se pueden observar su identificación y delimitación.

Mapa 1. Sistemas urbano-rurales y macro-regiones



Fuente: Elaborado con base en componentes de relaciones funcionales y ambientales (Ver Anexo A de la versión extensa de la ENOT)

En este sentido, México tiene grandes retos en materia ambiental los cuales se resumen en la siguiente tabla:<sup>11</sup>

NO.	SUBTEMA	RETOS
1		Mejorar cuantitativa y cualitativa los servicios básicos en las ciudades y en los sectores rurales para elevar los niveles de bienestar, particularmente de la población históricamente excluida.
2	Suelo y derechos de propiedad factores de justicia socioespacial	Promover la vigilancia y seguridad de los ecosistemas protegidos así como de los pueblos, comunidades indígenas y afroamericanos que las defienden de aquellos que devastan y las saquean.

<sup>11</sup> La versión extensa de la ENOT contiene una descripción con mayor detalle cada uno de estos temas.

NO.	SUBTEMA	RETOS
3		Promover la elaboración e instrumentación y actualización de atlas de riesgos en cuando menos el 85% de los municipios para que permitan dar continuidad y tomar acciones locales en la identificación de amenazas, riesgos y vulnerabilidad ante los fenómenos naturales, antropogénicos y consecuencias del cambio climático.
5	Conurbación y metropolización: procesos acelerados de urbanización	Incentivar la colaboración entre sectores y entre los tres órdenes de gobierno, a fin de lograr una visión y acciones compartidas de planeación estratégica de las zonas metropolitanas por su alta influencia económica, territorial y social, siendo que en ellas se concentra el 76% del PIB nacional y el 63% de la población.
6		Lograr el reconocimiento normativo del fenómeno metropolitano como estratégico en el desarrollo económico, social y ambiental del país, desde el ámbito constitucional y de manera homologada en todas las entidades federativas como medida para la obligatoriedad en la implementación y el fortalecimiento de los instrumentos metropolitanos de gobernanza, planeación y financiamiento.
7	Rezago y vivienda inasequible: limitantes de la habitabilidad	Lograr una oferta de suelo urbano a precios asequibles, en localizaciones seguras y debidamente integradas al tejido urbano, particularmente en las periferias urbanas.
8		Identificar las viviendas en condición de irregularidad en la tenencia de la tierra, estimada en poco más de 7.5 millones de viviendas en todo el territorio.
9		Promover el derecho a la vivienda adecuada, del que son titulares todas las personas independientemente del tamaño de la localidad donde habitan, estableciendo modalidades a la propiedad de quienes lo detentan sin beneficio para la colectividad.
10		Crear reservas territoriales suficientes y bien ubicadas en todo el territorio nacional para desarrollar vivienda asequible y adecuada para la actual y futura demanda.
11		Ampliar la cobertura de programas de financiamiento para adquirir una vivienda adecuada hacia el 66% de la fuerza laboral, que actualmente no tiene forma de hacerlo, principalmente los sectores informales y de menores ingresos.
12		Rediseñar programas y reasignar recursos públicos para reducir el rezago en los materiales, disponibilidad de servicios básicos y de hacinamiento de cuando menos el 20% del total de viviendas en el país.
13		Diseñar e implementar una normatividad para incorporar los temas culturales, diversidad, inclusión y de accesibilidad en las viviendas.
14	Redes de infraestructura y equipamiento	Fortalecer las capacidades institucionales, tecnológicas, competitivas y laborales de las ciudades y sus regiones para lograr una mejor inserción en los circuitos emergentes de la economía.

NO.	SUBTEMA	RETOS
15	como estructuradores del territorio	Lograr una mejor distribución de los beneficios de los enclaves energéticos y turísticos, particularmente en las ciudades y regiones del sureste del país.
16		Lograr una mejor integración económica de México con los países de América Central y el resto de América Latina. Es importante reforzar la integración regional hacia el sur con los medios de transporte y comunicación, con proyectos conjuntos de infraestructura e interconexión energética.
17		Promover la incorporación de temas asociados al OT en los sectores públicos y privados vinculados los sectores de la manufactura, la industria automotriz, el turismo, la tecnología y la innovación.
18		Lograr un desarrollo equilibrado entre las actividades turísticas y el aprovechamiento de los recursos naturales, los cuales han dado como resultado la pérdida de las cualidades ambientales del lugar, contaminación y destrucción de ecosistemas naturales.
19		Lograr una mejor distribución de los beneficios en las regiones de las economías de aglomeración.
20	La movilidad a nivel nacional e infraestructura de conectividad de interés nacional	Mejorar la Red Carretera Nacional, cuando menos en una tercera parte, ya que presenta deterioro superficial y estructural que dificulta el tránsito, eleva el número de accidentes y disminuye velocidades de operación de los vehículos.
21		Ampliar y mejorar el sistema carretero en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, y con carreteras de alta especificación que comuniquen de manera eficaz y continua sus litorales y sus ciudades más importantes.
22		Desarrollar una red aeroportuaria más equilibrada en todo el territorio nacional, particularmente en el centro del país, ya que actualmente registra niveles de saturación muy elevados.
23		Establecer un sistema de movilidad de personas más articulado entre los distintos modos de transporte regionales y urbanos.
24		Fortalecer un sistema de transporte ferroviario de pasajeros y mercancías en todo el territorio nacional, para bienestar reducir los costos de traslados, mejorar la velocidad actual y la seguridad de la carga.
25		Fortalecer la creación de plataformas logísticas potenciales y mejorar las existentes, para promover las cadenas de valor y exportación de servicios.
26		Fortalecer la infraestructura portuaria y de conectividad en las costas de los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, lo que permitiría generar nuevos patrones de movilidad, flujos comerciales, así como localizaciones industriales y residenciales con un impacto económico regional mayor.
27		Reducir la dependencia de recursos fósiles en la generación de energía hacia fuentes más sostenibles para el ambiente.

NO.	SUBTEMA	RETOS
28	Redes de infraestructura y equipamiento como estructuradores del territorio	Lograr una mayor cobertura del servicio de energía eléctrica en las zonas que presentan mayor rezago de los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas.
29		Lograr mejores sistemas de administración y mantenimiento permanente de todas las redes de infraestructura, en particular, en transporte y comunicaciones.
30		Ampliar la cobertura y calidad de agua potable y saneamiento, particularmente en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas donde tienen niveles muy por debajo de la media nacional.
31		Mejorar los sistemas alternativos de captación de aguas, particularmente en las localidades de mayor dispersión y condiciones fisiográficas complejas
32		Reducir las fugas de agua potable e incrementar los sistemas de reciclado, particularmente en las grandes ciudades.

Versión ejecutiva  
consulta  
septiembre 2020

## 3 LA ESTRATEGIA

---

Por su naturaleza, *la ENOT tiene propósitos de bienestar común, a un horizonte de largo plazo hacia el 2040, y transversal a la actuación de las distintas esferas del poder público sobre el OT.* Por lo anterior requiere de la coordinación equitativa y transparente de todos los actores que inciden en el territorio, incluyendo los sectores sociales y privados. Así, la ENOT señala la dirección hacia la que México deberá seguir en los próximos 20 años para alcanzar un escenario más sostenible en el uso y aprovechamiento de los recursos del territorio.

El cumplimiento de la ENOT en el futuro será el resultado del trabajo de coordinación permanente entre los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado. *La ENOT identifica problemas comunes sobre el territorio más allá de los límites político administrativos, para los cuales establece lineamientos a los que cada uno de los sectores involucrados determinarán sus formas de actuación para contribuir a la resolución de esos propósitos comunes. Así, la ENOT constituye un instrumento en sí que busca atender los problemas territoriales desde la escala regional.*

*La ENOT constituye un acuerdo nacional por el territorio, el cual se traduce en el bienestar común de los ciudadanos y de los sistemas naturales al largo plazo.*

A partir de lo anterior, el futuro deseable en materia de OT se construye con base en los retos identificados en el capítulo 2, denominados *Retos ENOT*, de su alineación con las políticas planteadas en los distintos instrumentos vinculados al OT -programas nacionales sectoriales-, y las *Metas ENOT* -descritas más adelante-, las cuales al mismo tiempo buscan contribuir a los compromisos establecidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Así, la Estrategia de la ENOT tiene la siguiente estructura: tres Ejes Nacionales, que a su vez tienen sus Objetivos Prioritarios, cada uno con sus Lineamientos Generales; y finalmente en Lineamientos Regionales. Los tres Ejes Nacionales son:

**Eje Nacional 1. Estructuración Territorial.** Es la identificación, localización, articulación y regulación de los usos del suelo en el Sistema Nacional Territorial que vincula a las redes de infraestructura con los nodos estratégicos, el equipamiento y los servicios en armonía con la preservación del ambiente.

**Eje Nacional 2. Desarrollo Territorial.** Es el proceso de mejoramiento del bienestar de la población en el territorio nacional, garantizando la justicia socio-espacial y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en el marco del cambio climático, con el impulso de las fuerzas socio-políticas, culturales, económicas y tecnológicas.

**Eje Nacional 3. Gobernanza Territorial.** Se trata de la consolidación de espacios de diálogo e inclusión, coordinación y concertación entre los diversos actores de la sociedad con las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, con base en el Sistema Nacional de Planeación y las normas e instrumentos para su operación en el territorio.

Las Metas y Lineamientos (Generales y Regionales) ENOT toman como una unidad mínima geográfica los Sistemas Urbano Rurales,<sup>12</sup> los cuales constituyen espacios de influencia con fuertes relaciones funcionales, lo que incentiva la participación de distintas entidades federativas y municipales a resolver problemas comunes. En este sentido, un SUR puede pertenecer a distintas entidades federativas. En la siguiente tabla se muestra la alineación de los SUR con sus respectivas macro-regiones y entidades federativas.<sup>13</sup>

Tabla 1. Macro-regiones, Sistemas Urbano Rurales y entidades federativas

<b>MACRO REGIÓN (PREDOMINANTE)</b>	<b>SISTEMA URBANO RURAL NOMBRE</b>	<b>ENTIDADES FEDERATIVAS</b>
<b>NOROESTE</b>	Noroeste I (La Paz-Los Cabos)	Baja California Sur
	Noroeste II (Tijuana-Mexicali)	Baja California, Sonora
	Noroeste III (Hermosillo-Ciudad Obregón)	Sonora
	Noroeste IV (Culiacán-Mazatlán)	Sinaloa,
<b>NORTE CENTRO</b>	Norte Centro I (Ciudad Juárez-Chihuahua)	Chihuahua, Durango
	Norte Centro II (Torreón-Durango)	Coahuila, Durango
<b>NORESTE</b>	Noreste I (Monterrey-Saltillo)	Coahuila, Nuevo león, Tamaulipas, Zacatecas
	Noreste II (Tampico-Poza Rica)	Hidalgo, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz
<b>CENTRO OCCIDENTE</b>	Centro Occidente I (San Luis Potosí-Aguascalientes)	Aguascalientes, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potos y Zacatecas
	Centro Occidente II (Morelia-Uruapan)	Guanajuato, Michoacán,
	Centro Occidente III (León-Querétaro)	Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, y Querétaro.
	Centro Occidente IV (Guadalajara-Tepic)	Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Zacatecas
<b>CENTRO</b>	Centro I (Veracruz-Xalapa)	Puebla, Veracruz y Oaxaca
	Centro II (CDMX-Toluca)	Ciudad de México, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla y Veracruz
	Centro III (Puebla-Tlaxcala)	Puebla, Tlaxcala, Morelos y Oaxaca
	Centro IV (Acapulco-Chilpancingo)	Guerreo, Oaxaca, Estado de México y Michoacán
	Centro V (Oaxaca-Tehuantepec)	Oaxaca y Puebla
<b>SUR - SURESTE</b>	Sureste I (Tuxtla-Tapachula)	Chiapas, Tabasco, Campeche y Veracruz
	Sureste II (Villahermosa-Minatitlán)	Veracruz, Tabasco, Campeche, Chiapas
	Sureste III (Mérida-Cancún)	Campeche, Mérida y Quintana Roo

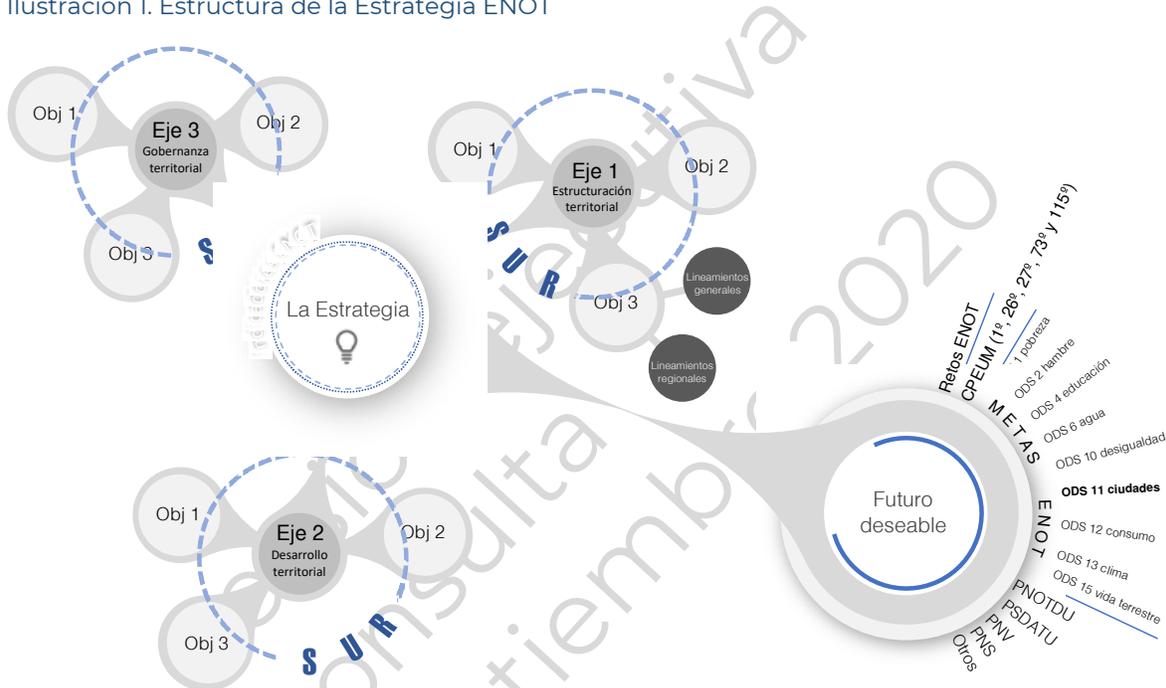
<sup>12</sup> Señalados en el apartado 2.3.3 Las macro-regiones y los sistemas urbano-rurales de la versión extensa.

<sup>13</sup> Puede haber más de una entidad federativa participante en un SUR y/o macro-región. Se consideran las mismas de acuerdo al apartado correspondiente del Capítulo 2.

Para cada uno de los Ejes Nacionales se tienen sus Objetivos Prioritarios y Lineamientos Generales. Ambos tienen un ámbito de aplicación para todo el territorio nacional. Para aquellos SUR donde se requiere una mayor precisión, se establecen Lineamientos Regionales, en caso contrario, aplican los Lineamientos Generales. Asimismo, el trabajo de evaluación y seguimiento de la ENOT, que se describe en el Capítulo 4, tiene sus bases en los denominados Indicadores ENOT, que a diferencia de las Metas ENOT, están orientadas a la escala nacional, mientras que estas últimas se encuentran a la escala de SUR, como se señaló previamente.

La Estrategia y vinculación con el Futuro Deseable se puede observar con más detalle en el siguiente esquema.

Ilustración 1. Estructura de la Estrategia ENOT



### 3.1 El futuro deseable

México tiene grandes retos para el futuro, muchos de ellos señalados en el capítulo anterior. Sin embargo, también cuenta con recursos y riquezas que ofrecen un gran potencial y oportunidades favorables para su desarrollo que se pueden valorar y aprovechar, sobre todo, en relación con el diseño e instrumentación de políticas públicas para establecer un nuevo modelo espacial de desarrollo socioeconómico y ambiental. Entre ellos se pueden destacar los siguientes:

1. La existencia de recursos humanos, económicos y naturales, así como su localización geográfica con respecto a los grandes flujos comerciales, los cuales se estima reposicionen al país en los próximos años entre las primeras diez economías del mundo.

2. El crecimiento del mercado interno y fuerza laboral asociado al incremento aproximado de 20 millones de nuevos habitantes; así como la consolidación del bono demográfico con jóvenes educados y capacitados.
3. La diversificación del modelo económico espacial y su integración a cadenas globales de valor.
4. La existencia de una amplia y variada riqueza social, cultural, económica y ambiental en casi todas las ciudades y regiones del territorio nacional, lo cual ofrece un importante potencial de desarrollo endógeno.
5. La existencia de importantes recursos naturales y biodiversidad en todo el territorio nacional, los cuales proveen la base para las actividades y bienestar de la población.
6. Alto potencial para el aprovechamiento de energías renovables como la eólica (La Ventosa), la solar (Desierto de Sonora) y geotérmica (volcanes).
7. Alto potencial para el desarrollo turístico, que incluye paisajes, playas, cultura, historia, gastronomía, entre otros.
8. Amplio andamiaje institucional que sin duda debe continuar su fortalecimiento para enfrentar los grandes retos del país.
9. Amplia infraestructura universitaria con un potencial para vincularse con los sectores productivos y de gobierno.

### 3.1.1 Las Metas ENOT

Con base en los retos señalados en los apartados previos, así como los aspectos que determinarán el futuro posible y deseable para el país, se establecen las metas que se deben alcanzar para el 2040. En este contexto, para los temas que corresponda, la ENOT se articula también a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como marco base para la definición de metas en los diferentes aspectos que es posible vincular a la presente estrategia y su territorialización con base en los SUR. Si bien el escenario de la Agenda es al 2030, la ENOT considera metas más allá de ese plazo (2040), lo que implica que de cumplirse las metas para el 2030 como lo establece este instrumento, deberán continuar las acciones correspondientes para mantenerlas hacia el 2040.

Las Metas ENOT están territorializadas con base en los SUR, por lo que incluyen a los municipios y gobiernos estatales que integran a cada uno de ellos. Estas metas son una guía para dar seguimiento y cumplimiento de los Ejes Nacionales, Objetivos Prioritarios, Lineamientos Generales y Lineamientos Regionales de la ENOT.

Las metas por SUR, que a su vez están constituidos por municipios, y que algunos pertenecen a distintas entidades federativas, fortalecen la idea de que se comparten problemas comunes entre distintos gobiernos estatales, y así alcanzar las mismas metas.

A continuación, se describen las Metas ENOT

**Meta 1. Bienestar.** Para 2040, la proporción de población urbana y rural que vive en la pobreza en todas sus dimensiones se reducirá a la mitad; logrando que menos del 22.1% de habitantes tengan una carencia social e ingreso por debajo de la línea de bienestar social, mejorando las condiciones de más de 26 millones de habitantes en el país.

**Meta 2. Seguridad alimentaria.** Para 2040, se habrán generado acciones que permiten terminar con el hambre y dar seguridad alimentaria a toda la población, en particular de los pobres y las personas en situaciones vulnerables, para lo cual deberá reducirse del 21.6% al 10.8% la proporción de población con carencia por acceso a la alimentación.

**Meta 3. Eficiencia productiva agrícola.** Para 2040, se incrementará el rendimiento del suelo con destino agrícola, dado que éste es un recurso escaso y lo será gradualmente aún más en el futuro, lo cual representa una amenaza para la seguridad alimentaria, para lo cual deberá aumentarse en un 40% la producción agrícola evitando la expansión de las tierras agrícolas.

**Meta 4. Salud universal.** Para 2040, México logrará reducir el porcentaje de la población con rezago en el acceso a la salud.

**Meta 5. Educación básica universal.** De aquí a 2040, México logrará reducir el porcentaje de población de niños y niñas con acceso a educación primaria y secundaria.

**Meta 6. Educación para mejores oportunidades.** Para 2040, aumentará en más del doble el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento aumentando al 50% la proporción de habitantes mayores de 15 años con educación media superior y superior.

**Meta 7. Equidad en la gestión territorial.** Para 2040 se asegurará la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo en los niveles decisorios en materia de ordenamiento territorial. Se alcanzará una proporción similar al 50% de mujeres en las instancias de gobierno encargadas de la gestión territorial en todos los municipios.

**Meta 8. Equidad en la propiedad social.** De aquí al 2040 se emprenderán reformas que otorguen a las mujeres igualdad de oportunidades de acceso a la propiedad social.

**Meta 9. Equidad en la economía.** De aquí al 2040 se emprenderán reformas que otorguen a las mujeres igualdad de oportunidades de acceso a un empleo formal.

**Meta 10. Economía incluyente.** Para 2040 México mantendrá un crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual.

**Meta 11. Economía local.** Para 2040 se espera que en México se logre un crecimiento del 30% de las micro, pequeñas medianas y macro unidades económicas, así como fortalecer su desempeño.

**Meta 12. Investigación aplicada.** En México para el 2040 se espera que las actividades de investigación tecnológica, de ciencias exactas, naturales y sociales se hayan duplicado en número y en el número de personas que trabajan en investigación.

**Meta 13. Innovación e industria.** En México en 2040 el sector manufacturero y la innovación mostrará un crecimiento del doble de su capacidad actual, se incrementará la competitividad y existirá un uso más eficiente de los recursos.

**Meta 14. Brecha de desigualdad.** De aquí a 2040, se logrará el crecimiento sostenido de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional, reflejando una reducción de la desigualdad equivalente a 0.16 puntos en el índice Gini.

**Meta 15. Acceso universal a zonas verdes.** Para 2040, en las ciudades mexicanas se reducirá el número de personas que no tienen acceso a un espacio público y de calidad a una distancia razonable de su vivienda.

**Meta 16. Comunidades sostenibles.** De aquí a 2040, México aumentará el acceso a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorará los barrios marginales, logrando reducir a la mitad el rezago social en la calidad y espacios de la vivienda, así como en los servicios básicos tales como drenaje, agua, energía eléctrica e internet.

**Meta 17. Movilidad sostenible.** Para 2040 el acceso a sistemas de transporte será seguro, asequible, accesible y sostenible para todos y mejorando la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, logrando así una satisfacción del servicio superior al 80% en sus usuarios.

**Meta 18. Ciudades compactas.** De aquí al 2040, México generará políticas públicas encaminadas a recuperar la función social del suelo y generar una urbanización inclusiva, sostenible y participativa, mejorando la ocupación del suelo a través del aprovechamiento del suelo intraurbano, reduciendo a 9% la proporción de solares urbanos baldíos.

**Meta 19. Instrumentos territoriales.** Para el 2040 aumentará el número de ciudades y asentamientos humanos que implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos naturales, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él, en consonancia con el Marco de Sendai; logrando que 100% de los municipios del país cuenten con programas e instrumentos de planeación territorial, urbana, gestión del suelo, ordenamiento ecológico y gestión integral de riesgos.

**Meta 20. Gestión integral de los residuos sólidos.** México al 2040 reducirá el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y a la gestión de los residuos sólidos y de otro tipo de contaminantes en el 80% de los municipios.

**Meta 21. Instrumentos para la gestión de riesgos.** En México se habrá fortalecido la capacidad adaptación a los riesgos de desastre relacionados con fenómenos naturales de origen hidrometeorológico y geológico. Al 2040 el 100% de los municipios que conforman el territorio nacional, cuentan con Atlas de Riesgos vigentes y actualizados que incorporan medidas relativas al cambio climático en sus políticas, estrategias y acciones.

**Meta 22. Conservación de ecosistemas continentales.** Para 2040, México habrá preservado la biodiversidad, impulsando acciones tendientes a la protección y conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce, así como a los servicios ecosistémicos que proporcionan, manteniendo al menos una superficie ecosistémica de 1,356,500 km<sup>2</sup>, el 97.9% de la superficie actual y particularmente una superficie de 939,629 km<sup>2</sup> de bosques, selvas y manglares.

**Meta 23. Protección de ecosistemas prioritarios y biodiversidad (ANP).** En México se habrá promovido la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, impulsando acciones para disminuir considerablemente la pérdida de ecosistemas, disminuyendo la tasa de deforestación registrada en el período 2004-2014 (0.236%), a por lo menos la mitad para el periodo 2020 - 2040 y logrando una tasa 0 para 2040, recuperando los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación.

**Meta 24. Protección de bosques.** La superficie de ANP aumentará considerablemente (155,000 km<sup>2</sup>) en áreas prioritarias para la conservación, logrando así el cumplimiento de la meta 11 de Aichi del Convenio de Diversidad Biológica para cada uno de los SUR que componen el territorio de nuestro país, reduciendo el sesgo geográfico y ecológico de la superficie protegida actual, y aumentando la posibilidad de la conservación de especies en riesgo o endémicas

## 3.2 Los Ejes Nacionales, los Objetivos Prioritarios y los Lineamientos Generales

A continuación se enlistan los Lineamientos Generales, agrupados a partir de los Ejes Nacionales y Objetivos Prioritarios. Cada uno de ellos se retoman en el siguiente apartado “Estrategia ENOT por Sistema Urbano Rural” con la finalidad de vincularlos a cada uno de los SUR, sus prioridades y Lineamientos Regionales cuando es el caso.

### 3.2.1 Eje Nacional 1. Estructuración territorial

*Objetivo prioritario 1.1 Fortalecer la complementariedad y sinergia entre los asentamientos humanos, atendiendo a la estructura y funcionamiento del sistema.*

- 1.1.1 Promover la integración de estrategias de planeación que permitan la vinculación económica, social y ambiental entre las localidades urbanas y rurales, con el objetivo de reducir las desigualdades territoriales.
- 1.1.2 Propiciar una mayor integración de las localidades rurales en torno a centros urbanos pequeños e intermedios, mediante el establecimiento articulado de servicios rurales integrados, y concentrados accesibles para atender a la población dispersa con mayores rezagos, respetando el entorno natural y fomentando una visión de sostenibilidad.
- 1.1.3 Planear una red carretera que conecte centros de población, puertos, aeropuertos, centros logísticos y de intercambio modal, y que mejore el acceso a localidades con altos niveles de marginación.
- 1.1.4 Promover la construcción de infraestructura de transporte con enfoque multimodal (ferroviario, aeroportuario, transporte marítimo, transporte masivo) que amplíe la cobertura del transporte y mejore la conectividad nacional y regional.
- 1.1.5 Gestionar el desarrollo urbano y de transporte, entendiéndolo como un fenómeno interrelacionado que determina el nivel de desarrollo de un área, configura la estructura de las ciudades, impulsa el desarrollo y crea polos de atracción a través de la planeación de las redes inter e intraurbanas y el desarrollo de conjuntos urbanos industriales y urbanos alrededor de las vías de comunicación.

*Objetivo prioritario 1.2 Identificar los sitios más adecuados para el mejor aprovechamiento de la función social y económica de la infraestructura y los equipamientos estratégicos.*

- 1.2.1 Identificar las zonas subutilizadas o de baldío dentro de las manchas urbanas y definir instrumentos de regulación para su ocupación que garanticen el acceso asequible a la vivienda con áreas mixtas de servicios y equipamientos.
- 1.2.2 Mitigar la emisión de gases de efecto invernadero, contribuir a la diversificación de la matriz de generación de energía eléctrica e impulsar a los sectores más intensivos en uso de energía. A través del desarrollo de infraestructura estratégica de generación de energía y energías limpias.
- 1.2.3 Contribuir al desarrollo social y económico y al enriquecimiento cultural al reducir la brecha digital, a través del incremento de la cobertura de banda ancha y redes de comunicación. Con el fin de promover el acceso a internet y telecomunicaciones e incidir en la productividad y la creación de puestos de trabajo, así como, en mejorar en los servicios de educación y de salud a distancia.

*Objetivo prioritario 1.3 Fomentar, regular y proteger los ecosistemas atendiendo a su potencial y sus vínculos con el espacio socialmente construido.*

- 1.3.1 Promover la articulación de programas para incentivar la protección, conservación y restauración de áreas de alto valor ambiental, así como proyectos productivos sostenibles en zonas de periferia urbana y en zonas rurales con potencial de conservación ecológica, con la finalidad de frenar el avance de las fronteras agrícola y urbana.
- 1.3.2 Incentivar proyectos productivos sostenibles en zonas de periferia urbana y en zonas rurales con potencial de conservación ecológica.
- 1.3.3 Articulación de instrumentos de OT y OE con la finalidad de frenar el avance de las fronteras agrícola y urbana.
- 1.3.4 Impulsar el desarrollo de proyectos de infraestructura verde en las zonas metropolitanas y ciudades medias y pequeñas a través de la incorporación en los instrumentos de OT y OE, criterios que proporcionen una base de sostenibilidad social, ambiental y económica a la trama urbana.

### 3.2.2 Eje Nacional 2. Desarrollo territorial

*Objetivo prioritario 2.1 Procurar la igualdad socio-espacial con mejoras en la bienestar con un enfoque de derechos humanos y respeto a los pueblos indígenas y afroamericanos.*

- 2.1.1 Identificar viviendas en condiciones de irregularidad de la tenencia de la tierra y facilitar los procesos administrativos con la finalidad de que sus ocupantes cuenten con una tenencia segura sobre su vivienda.
- 2.1.2 Gestionar suelo estratégico suficiente, seguro y factible para introducir servicios, con la finalidad de que cualquier persona pueda tener acceso al suelo para vivienda adecuada.
- 2.1.3 Promover acciones para que las personas que habitan en los núcleos agrarios puedan beneficiarse de la revalorización de sus tierras, siempre que no se impida el acceso a los sectores de bajos ingresos.
- 2.1.4 Ampliar la cobertura de los programas de vivienda, tanto para adquirir, ampliar o mejorar, particularmente hacia los grupos de menores ingresos, con la finalidad de que nadie se quede fuera del acceso a una vivienda adecuada.
- 2.1.5 Promover en los programas de construcción de vivienda nueva la incorporación de criterios de género, culturales, diversidad, inclusión y accesibilidad a las viviendas.
- 2.1.6 Equilibrar las condiciones de participación de la mujer en la gestión del territorio, particularmente en el sector rural.

*Objetivo prioritario 2.2 Promover un modelo físico espacial más equilibrado con el desarrollo económico y con acciones de inclusión socioeconómica y cohesión territorial*

- 2.2.1 Implementar instrumentos de planeación urbana para reducir la especulación de suelo, con la finalidad de facilitar la vivienda adecuada al interior de las zonas urbanas.
- 2.2.2 Ampliar la cobertura de servicios y equipamientos de servicios en las localidades rurales, particularmente las que rodean a las ciudades del SUR y las más alejadas, con la finalidad de reducir la movilidad diaria hacia los principales centros urbanos, principalmente en los rubros de salud, educación y cultura.
- 2.2.3 Impulsar la inversión pública y privada buscando la complementariedad entre distintos proyectos de desarrollo económico, en los cuales resultará ideal integrar a las periferias urbanas y regiones marginadas en la dinámica de desarrollo.
- 2.2.4 Impulsar programas que favorezcan la integración de las empresas en las cadenas de valor y en la actividad exportadora, considerando las regiones rezagadas y aquellas que tienen el potencial de promover el comercio internacional.
- 2.2.5 Promover la protección, conservación y restauración de los sitios arqueológicos históricos, y de restos paleontológicos del país, y fomentar su integración con los contextos urbanos y ecológicos donde se encuentran.

*Objetivo prioritario 2.3 Recuperar, cuidar y usar de manera sostenible los ecosistemas para asegurar sus servicios ambientales actuales y futuros.*

- 2.3.1 Fomentar la conservación de las funciones de soporte, regulación y provisión de los ecosistemas, así como sus valores culturales asociados, a través de la incorporación de criterios que propicien el manejo y aprovechamiento sostenible de éstos dentro de los instrumentos de ordenamiento territorial a partir de actividades productivas de bajo impacto ambiental.
- 2.3.2 Fomentar el manejo forestal sostenible y la diversificación en la retribución económica por los bienes y servicios ecosistémicos, a través de la participación e inclusión de las comunidades en el diseño de políticas de ordenamiento territorial.
- 2.3.3 Impulsar la incorporación de sitios que albergan una extraordinaria biodiversidad y que se encuentran bajo amenaza al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, a través de la vinculación de los instrumentos de planeación territorial con los instrumentos de protección y conservación ambiental considerando en estas tareas a las comunidades que las habitan y dependen de estos territorios.
- 2.3.4 Fomentar el manejo sostenible de tierras en todos los ecosistemas del país para reducir la degradación edáfica generada por actividades antrópicas, a través de la inclusión de criterios para la adopción de prácticas de gestión sostenibles dentro de los instrumentos de planeación territorial.
- 2.3.5 Promover la racionalización y la regulación del consumo de agua, a través de la incorporación de un enfoque de acuíferos y cuencas hidrográficas en los instrumentos de planeación territorial que fomenten la preservación de la integridad de estos,

particularmente en aquellos sistemas que se encuentran en proceso de sobreexplotación y agotamiento.

- 2.3.6 Impulsar la implementación de sistemas agropecuarios polifuncionales y en consecuencia más productivos y diversos, a través de la incorporación de criterios dentro de los instrumentos de OT, que permitan mejorar las condiciones del suelo y la eficiencia de utilización de los nutrientes y el agua, incrementando la productividad agrícola en zonas aptas y la reducción de la expansión de la agricultura en zonas que no son aptas o que son frágiles para el proceso de intensificación.
- 2.3.7 Impulsar la generación y fortalecimiento de políticas públicas para promover la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas, así como el mantenimiento de los bienes y servicios ecosistémicos en la propuesta y desarrollo de proyectos de infraestructura o estratégicos, además de impulsar otras acciones (p. ej. campañas, acciones transversales y colaboraciones internacionales) orientadas a mantener y restablecer la integridad de los ecosistemas, procesos migratorios, servicios de polinización, centros de origen de especies domesticadas, conectividad y procesos biológicos, en particular en aquellas áreas de alta relevancia para la conservación de especies en riesgo o endémicas, a través de la articulación de los instrumentos de planeación, gestión territorial y de política ambiental.
- 2.3.8 Fomentar la articulación de los objetivos, metas y lineamientos generales y regionales de los programas de ordenamiento territorial regional, así como otros programas e instrumentos con los programas de ordenamiento ecológico marinos, a través de la alineación de sus políticas públicas y creando sinergias entre sectores y la sociedad organizada, mediante la aplicación de acciones transversales y coordinadas, que coadyuven en un mejor conocimiento y valoración de la biodiversidad marina y costera, como la base para garantizar su preservación, su aprovechamiento sostenible y el impulso de proyectos estratégicos en la zona costera.
- 2.3.9 Desarrollar políticas de planeación integral para las ciudades y polos turísticos considerando criterios de sostenibilidad para los sitios turísticos que permitan incrementar la competitividad.

*Objetivo prioritario 2.4 Promover las acciones de prevención, mitigación, adaptación y remediación ante los efectos ocasionados por el cambio climático, así como por otros fenómenos de origen natural o antropogénico.*

- 2.4.1 Contribuir en las acciones en materia de mitigación y adaptación ante el cambio climático y la disminución de la vulnerabilidad de la sociedad, a través de la incorporación de criterios para la mejora de las capacidades adaptativas del territorio en los instrumentos de OT.
- 2.4.2. Impulsar la gestión integral del riesgo como una política transversal que incida en la prevención, mitigación, adaptación y recuperación del territorio que se ve afectado por

fenómenos naturales, que propicie un hábitat adaptativo en el que todas las personas vivan seguras y en condiciones de equidad.

- 2.4.3 Promover el impulso en la generación de energías limpias, particularmente de fuentes eólicas y solares al corto plazo en los SUR con potencial, como forma alternativa de energías derivadas de fuentes fósiles, a través de la incorporación de criterios de sostenibilidad en los instrumentos de planeación del territorio, que aseguren la compatibilidad de la energía renovable con el ambiente y los objetivos de desarrollo.
- 2.4.4 Promover la incorporación en los programas y planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano mecanismos que incentiven el mantenimiento de los ecosistemas y la reducción del impacto ambiental de los asentamientos humanos a fin de prevenir la propagación de riesgos asociados al cambio climático y otros fenómenos naturales.
- 2.4.5 Fomentar el desarrollo de proyectos de generación de energía con fuentes renovables y tecnologías sostenibles en lugares que tengan el máximo potencial y que impulsen el desarrollo territorial.
- 2.4.6 Promover el diseño e implementación de instrumentos (de planeación o normativos), políticas y acciones que impulsen la capacidad adaptativa del territorio, de manera que se logre una mejor Gestión Integral de Riesgos en el territorio.

### 3.2.3 Eje Nacional 3. Gobernanza territorial

*Objetivo prioritario 3.1 Conformar espacios de diálogo, coordinación y concertación entre actores para lograr una mayor articulación entre órdenes de gobierno y sus dependencias buscando la estrecha vinculación con los actores de la sociedad.*

- 3.1.1 Promover la creación de amplios espacios de inclusión para el diálogo y la concertación no solo entre sí, sino también con los ciudadanos, a través del reconocimiento y seguimiento de los acuerdos, donde los gobiernos son facilitadores para atender las necesidades legítimas de las personas.
- 3.1.2 Promover la colaboración entre gobiernos estatales y/o municipales a través de mecanismos compensatorios, claros y transparentes cuando más de una entidad y/o municipios se coordinan.
- 3.1.3 Promover los mecanismos para la capacitación y certificación permanente de todos los servidores públicos particularmente en los gobiernos de los estados y municipios, de las áreas de desarrollo urbano, participación social y ambiente.
- 3.1.4 Promover el fortalecimiento de los comités y consejos metropolitanos, mediante la creación de reglamentos y criterios para la planeación y funcionamiento conjunto de los sistemas y servicios urbanos, así como para el diseño, implementación y evaluación de proyectos y políticas de impacto metropolitano.

*Objetivo prioritario 3.2 Orientar programas sectoriales, regionales y especiales en la conformación coherente de los planes y programas correspondientes a los diferentes órdenes de gobierno, con un enfoque de federalismo cooperativo.*

- 3.2.1 Promover las acciones necesarias para armonizar las leyes, reglamentos e instrumentos del OT y de OE de los tres órdenes de gobierno, con especial énfasis en la integración de los programas de desarrollo urbano y los ordenamientos ecológicos territoriales.
- 3.2.2 Fortalecer el diálogo con los gobiernos estatales y municipales a través del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; consejos estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; comisiones metropolitanas y de conurbaciones, y consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda.
- 3.2.3 Fortalecer los mecanismos que permitan alinear las tareas del OT de toda la APF y de los gobiernos municipales y estatales, para que cualquier acción o proyecto en el territorio vaya acompañada con toda la fuerza del Estado.
- 3.2.4 Fortalecer los ingresos propios de los municipios con la finalidad de que puedan cubrir cuando menos el 50% sus egresos anuales.
- 3.2.5 Desarrollar indicadores para dar seguimiento a las condiciones de realización del derecho a la ciudad, particularmente en lo que se refiere al acceso al suelo en localizaciones que permitan a la población beneficiarse de la vida urbana.
- 3.2.6 Dar seguimiento al cumplimiento de la ENOT a partir de la construcción de un sistema de información oficial, así como con el acompañamiento de los gobiernos estatales y municipales, lo anterior para ponerlo a la consideración del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
- 3.2.7 Promover el desarrollo de mecanismos que aseguren la implementación y seguimiento de proyectos y estrategias de mediano y largo plazo, principalmente en áreas prioritarias del territorio vinculadas a gestión de riesgos y mitigación de efectos del cambio climático que afecten a las zonas más vulnerables y grupos históricamente desfavorecidos.
- 3.2.8 Promover la incorporación legislativa de términos y condiciones para la coordinación intergubernamental en las zonas delimitadas como metropolitanas y conurbadas.
- 3.2.9 Promover, ante los gobiernos estatales y municipales y las dependencias federales competentes, la adopción de estrategias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del OT en sus diferentes escalas y desarrollar indicadores de cumplimiento para el desarrollo de dichas estrategias.

*Objetivo prioritario 3.3 Incorporar los lineamientos en los planes y programas de ordenamiento correspondientes en todas las escalas del Sistema Nacional Territorial.*

- 3.3.1 Promover la alineación de las metas, objetivos y lineamientos generales y regionales planteados en la ENOT en los instrumentos de OT.

3.3.2 Promover la integración del enfoque urbano y ambiental en todos los instrumentos del OT.

### 3.3 Estrategia ENOT por Sistema Urbano Rural

En este apartado se presentan las fichas que concentran los Ejes Nacionales, Objetivos Prioritarios, Lineamientos Generales y Lineamientos Regionales, con sus respectivas prioridades. Las prioridades señalan la temporalidad en la que se deberá prever el inicio de los trabajos para su atención. Su cumplimiento dependerá de muchos factores, -disposición de recursos, alineación de acciones de todos los actores, factores externos, condiciones ambientales, entre muchos más-, por lo que la temporalidad para alcanzar las metas podrán ser al corto, mediano o largo plazo.

La prioridad se establece a partir de la siguiente clasificación:

1. Prioridad 1. Que se deberá atender el Lineamiento General y/o Regional a partir del primer año (2021) para alcanzar las metas para el 2040. Su cumplimiento no necesariamente estará asociado al corto plazo; por los factores que se señalaron anteriormente.
2. Prioridad 2. Que se podrá comenzar a atender el Lineamiento General y/o Regional a partir del tercer año (2023). Su cumplimiento no necesariamente estará asociado al mediano plazo; por los factores que se señalaron anteriormente.
3. Prioridad 3. Que se podrá comenzar a atender el Lineamiento General y/o Regional a partir del quinto año (2025). Su cumplimiento no necesariamente estará asociado al largo plazo; por los factores que se señalaron anteriormente.

Las prioridades son el resultado de los siguientes criterios:

- Por considerarse como un tema de seguridad nacional.
- Por considerarse como un tema de seguridad ciudadana que ponga en riesgo la integridad física de las personas.
- Por la brecha de la situación actual con respecto a la Meta ENOT. A mayor brecha, la prioridad es mayor para lograr su cumplimiento hacia el 2040.
- Por su importancia con respecto al cumplimiento de otros Lineamientos Generales y/o Regionales.

Por cada SUR se establecen las Metas ENOT, contenidas en la primera página, seguidas de los Lineamientos Generales y Regionales alineados a cada uno de los Objetivos Prioritarios y Ejes Nacionales.

En los siguientes esquemas se hace una breve descripción de la información contenida sobre los Lineamientos para cada SUR. **En la versión extensa de la ENOT se muestran a detalle cada una**

**de los Lineamientos regionales y su alineación con los Lineamientos Generales, Objetivos Prioritarios y Ejes Nacionales.**

Ilustración 2. Descripción de las metas

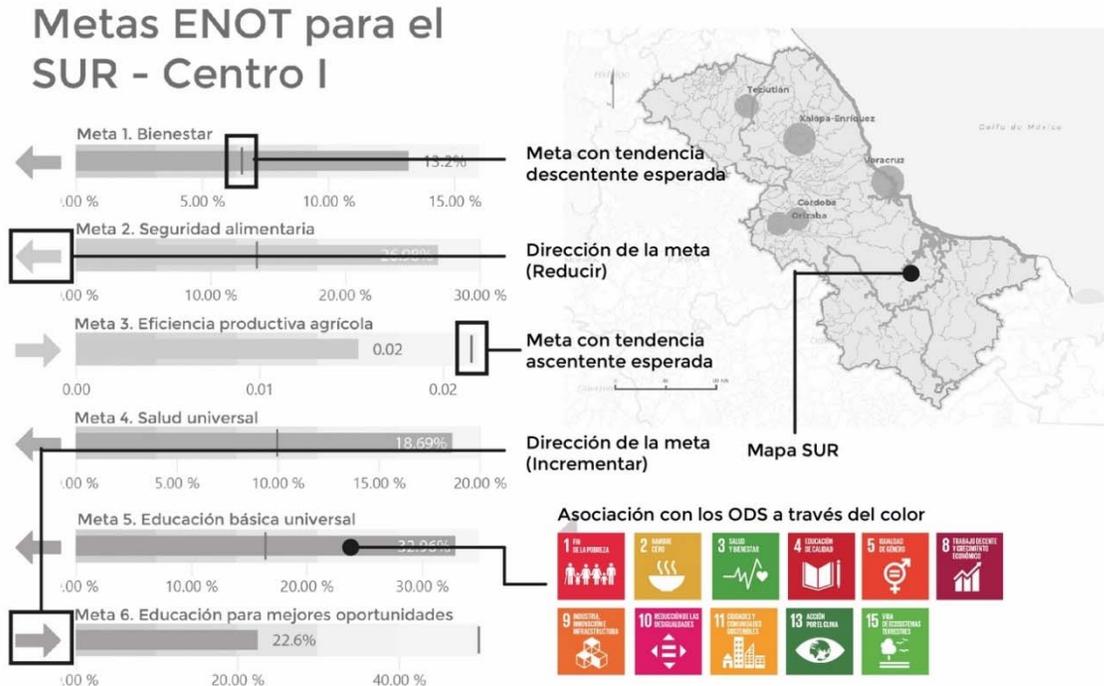


Ilustración 3. Descripción de la ficha de Lineamientos por SUR.

EJE NACIONAL I		LINEAMIENTOS REGIONALES SUR - Centro I	
EJE NACIONAL I	O.P. 1.1	LG 1.1.1	Incorporar en la planeación territorial estrategias que incentiven relaciones funcionales, económicas y sustentables entre las localidades urbanas y rurales a través de la actualización de los programas de ordenamiento territorial, ecológico y urbano, y la elaboración de los instrumentos respectivos en al menos 144 municipios más a fin de alcanzar su implementación en el 80%
		1.1.2	Incrementar en número y jerarquía los equipamientos, principalmente de salud, educación y cultura, en las localidades rurales, a través de la creación y consolidación de concentraciones de equipamiento y accesibles con la finalidad de reducir la población en condición de pobreza y pobreza extrema (60 y 14% respectivamente) así como de población no derechohabiente (9%), cuando menos a la mitad.
		1.1.3	Aplica el lineamiento general.
		1.1.4	Mejorar la cobertura de transporte en las regiones de menor crecimiento a través del desarrollo de proyectos de transporte marítimo y proyectos de transporte masivo que conecten las ciudades con los puertos con enfoque regional, multimodal y sustentable, que amplíen la conectividad regional.
		1.1.5	Fomentar el desarrollo de Planes Maestros de las vías de comunicación y programas de largo plazo para el desarrollo de la infraestructura logística y de movilidad principalmente en Veracruz y Jalapa para impulsar el desarrollo regional y disminuir la marginación.
	O.P. 1.2	LG 1.2.1	Aplica el lineamiento general.
		1.2.2	Impulsar proyectos de actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que coadyuven a garantizar la seguridad energética y palanca el desarrollo nacional para detonar un efecto multiplicador en el sector privado.
		1.2.3	Aplica el lineamiento general.
	O.P. 1.3	LG 1.3.1	Aplica el lineamiento general.
		1.3.2	Aplica el lineamiento general.
		1.3.3	Aplica el lineamiento general.
		1.3.3	Aplica el lineamiento general.
		1.3.3	Aplica el lineamiento general.

**Alineación con OBJETIVO PRIORITARIO**

**Alineación con LINEAMIENTO GENERAL**

**Prioridad asignada**

**Descripción del LINEAMIENTO REGIONAL**

**Alineación con EJE NACIONAL**

## 4 MECANISMOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

---

La ENOT es un instrumento jurídico-técnico de política pública para la planeación institucional y el OT del país; tiene un carácter transversal a la APF, abarca las tareas de los tres órdenes de gobierno en materia de ordenamiento territorial y busca el bienestar común de toda la población y de los recursos naturales en el país.

La implementación de la ENOT descansa en las siguientes acciones:

- Implementación normativa.
- Creación de espacios de concertación y participación de los sectores involucrados para la implementación de la ENOT.
- Alineación de presupuestos hacia los lineamientos generales y regionales de la ENOT.
- Creación de un sistema de evaluación y seguimiento con base en resultados.

### 4.1 Mecanismos para su implementación

#### 4.1.1 Implementación normativa

Para que los Ejes Nacionales, Objetivos Prioritarios, y Lineamientos Generales y Regionales planteados en la ENOT se traduzcan en mecanismos eficaces para orientar la ocupación y utilización racional del territorio, es imprescindible que ésta sea sancionada jurídicamente, tal como lo prescribe LGAHOTDU. Para ello, debe cumplir con requisitos y formalidades que dispone la ley en su proceso de formulación, consulta, aprobación y publicación.

De acuerdo con el artículo 25 de la LGAHOTDU, deben observarse los siguientes pasos:

- El presidente del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (CNOTDU) convocará a sesiones plenarios, a fin de que sus integrantes, de manera conjunta, participen en la formulación de la propuesta básica de la ENOT;

- El proyecto de ENOT será puesto a consulta de las entidades federativas a través de los consejos estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, y del Congreso de la Unión para recibir sus opiniones, y,
- La ENOT deberá ser aprobada por el Ejecutivo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Cumplidas las fases mencionadas, la ENOT adquirirá plena validez jurídica haciendo que sus disposiciones sean de aplicación estricta para las entidades y dependencias de la APF, en especial para asegurar la congruencia en la ubicación, programación y financiamiento de las acciones e inversiones públicas que tengan un impacto significativo en el territorio, tal como lo señala la LGAHOTDU en su artículo 8, fracción XVII.

En paralelo a esas obligaciones, todas las personas cuentan con una serie de derechos que consignan la LGAHOTDU y la LGEEPA para participar en los procesos de seguimiento, evaluación y denuncia, en la ejecución y cumplimiento de los instrumentos de planeación territorial. Esos derechos constituyen acciones de participación ciudadana y contraloría social sobre el ordenamiento territorial, planeación urbana y ambiental, permanentes y de interés público.

#### 4.1.2 Implementación coordinada y participativa

La coordinación interinstitucional (vertical y horizontal) para asegurar la implementación de la ENOT, es un tema que se plantea bajo cinco perspectivas:

Tabla 2. Integración transversal y coordinación institucional

EL MARCO NORMATIVO Y SUS INSTITUCIONES FUNDAMENTALES	Estructura, coherencia y jerarquía del Sistema de Planeación para el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos. Obligatoriedad de los principios, políticas y prioridades públicas generales para el ordenamiento territorial. Vinculación de la ENOT con los procesos de programación de obras e inversiones que impactan al territorio. Vinculación de la ENOT con los procesos y procedimientos de decisión sobre el uso y ocupación de la tierra.
EL DISEÑO DE ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS	Determinación y mecanismos de la evaluación, seguimiento y control a los procesos de planeación. Asegurar la distribución armónica y el ejercicio de competencias y atribuciones entre los distintos ámbitos de gobierno. Establecer y garantizar la aplicación de los principios de solidaridad y subsidiaridad en las acciones de los actores públicos.
LOS MECANISMOS DE VINCULACIÓN ENTRE AUTORIDADES Y DEPENDENCIAS	Generar espacios permanentes de interacción para el cumplimiento de la ENOT: Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; consejos estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; comisiones metropolitanas y de conurbaciones, y consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda. Promover instrumentos de coordinación intergubernamental, mediante la suscripción de acuerdos y convenios. Promover sistemas mixtos de actuación gubernamental, mediante programas y proyectos públicos.

PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LA DE SOCIEDAD	Participación activa de los sectores privado y social, a través de la suscripción de acuerdos vinculatorios a las actuaciones de los sectores públicos en los tres órdenes de gobierno.
LA OPERACIÓN INTEGRADA DE PRESUPUESTOS, PROGRAMAS Y/O ACCIONES	Presupuestos con base territorial o por objetivos definidos. Programas de ejecución compartida.

Fuente: Elaboración propia.

El punto de partida para la implementación de la ENOT es la coordinación de esfuerzos y recursos de las dependencias y entidades de la APF, así como los órdenes estatales y municipales. En este sentido, la principal esfera para la coordinación es el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (CNOTDU), que de acuerdo al Art. 14 de la LGAHOTDU es la instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia.

La construcción de la agenda de trabajo del CNOTDU sentará las bases para una participación amplia y plural en el establecimiento de los grandes acuerdos en materia de OT.

Como esferas locales para la concertación y la participación, la LGAHOTDU establece la creación de los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano (COLEMUM), los cuales podrán conformar las esferas de actuación y participación en las escalas territoriales más locales. Estos COLEMUM a su vez podrán auxiliarse de los consejos estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano, comisiones metropolitanas y de conurbaciones, y consejos municipales de Desarrollo Urbano y vivienda de ser necesarios.

El propósito de estos consejos es asegurar la consulta, opinión y deliberación ciudadana y conformación plural de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y metropolitano. Para garantizar su representatividad se requiere de la participación del sector social y gubernamental, colegios de profesionistas, instituciones académicas, órganos empresariales del sector y especialistas.

En este sentido, los COLEMUM conformarán el principal punto de encuentro con el CNOTDU. Aquellas entidades que no tengan constituido su COLEMUM, podrán funcionar con los Consejos Estatales de Planeación para el Desarrollo (Coplades). Una vez constituidos los COLEMUM, se puede valorar en cada entidad federativa, la conveniencia de que estos actúen al interior de los Coplades o que se constituyan en órganos de relativa autonomía, tanto a nivel estatal como de los SUR.

Las funciones de estos consejos son proponer y opinar sobre las políticas en materia territorial, desarrollo urbano y metropolitano e impulsar la participación ciudadana y de organizaciones sociales; apoyar en la promoción y cumplimiento de los planes y programas; proponer a los tres órdenes de gobierno los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública; evaluar y dar seguimiento a las estrategias, políticas, programas, proyectos estratégicos, estudios y

acciones específicas; propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales o extranjeros; proponer estudios e investigaciones, auditorías a programas prioritarios; promover la celebración de convenios entre las dependencias de la administración pública federal, estados y municipios, así como con el sector privado.

En este sentido, la participación en los consejos debe regirse bajo los siguientes principios (CEPAL, 2018; BID, 2017):

- Ser un proceso continuo e iterativo;
- Asegurar la representación y participación de la diversidad de los grupos en el territorio;
- Contar con suficientes recursos económicos, de personal, capacidad y voluntad de parte de las autoridades;
- Ser transparente y basarse en información objetiva;
- Ser equitativo, no discriminatorio y garantizar que los actores interesados, históricamente marginados, tengan voz en los procesos deliberativos;
- Ser procesos respetuosos y exentos de coerción y represalias;
- Tener un objetivo claro;
- Los actores interesados deben contar con información previa y suficiente en el idioma, formato y manera culturalmente apropiada;
- La confidencialidad de la información debe estar asegurada cuando sea apropiado y así lo consideren los actores interesados; y finalmente,
- El proceso debe documentarse y los aspectos relevantes difundidos de manera pública.

La Secretaría Técnica del CNOTDU constituye el ente ejecutor para la conformación de la agenda de trabajo del CNOTDU así como de seguimiento de los acuerdos que emanen de ella. Estos acuerdos podrán publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF) para su difusión y seguimiento de acuerdo al Artículo 18 de la LGAHOTDU.

Esta Secretaría Técnica podrá conformar grupos de trabajo integrados por miembros del CNOTDU o por quienes en su caso, designen para la ejecución de tareas específicas. En este sentido se podrá configurar, además de otras, una *Comisión Técnica de Evaluación y Seguimiento de la ENOT*. Más adelante se describe la actuación de esta comisión para el seguimiento y evaluación de la ENOT.

Las dependencias y entidades podrán establecer acuerdos y convenios en el marco de los CNOTDU y COLEMUM, a través de una agenda compartida bajo los lineamientos generales y regionales establecidos en la ENOT, los cuales podrán publicarse en el DOF.

Así, los COLEMUM se configuran como el espacio natural para establecer los acuerdos de participación de los sectores públicos con los privados y sociales en materia de OT. Desde el punto de vista de la mejor posibilidad de contacto con los gobiernos locales, el orden estatal es el más

adecuado como articulador de requerimientos y espacio en la implementación de los lineamientos generales y regionales.

### 4.1.3 Implementación financiera

El punto de partida para la alineación de presupuestos en torno a la ENOT radica en el artículo 8 fracción VIII de la LGAHOTDU, que otorga a la Sedatu la responsabilidad de promover y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional, urbano y rural, con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la APF, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

La ENOT no busca modificar las atribuciones de las dependencias y entidades de la APF; su función es la de alinear programas de trabajo, estrategias y recursos en torno a los Lineamientos Generales y Regionales de la ENOT.

Para que los tres órdenes de gobierno cumplan con sus funciones, sin duda la disposición de recursos económicos es uno de los principales componentes. Esta tarea comienza con la programación y presupuestación para cada ejercicio fiscal. En el ámbito federal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el mes de septiembre, pone a disposición para su revisión y aprobación al Congreso de la Unión, la propuesta del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

En este sentido, el OT se considera un eje transversal y no existe como un rubro del gasto. Por ello se requiere alinear la programación y la presupuestación de los recursos federales a los propósitos de la ENOT. Esta tarea se expresa en el PEF, el cual distribuye el gasto público y lo asigna por entidades y dependencias gubernamentales.

Se trata de aprovechar los instrumentos vigentes, pero buscando su alineación con la ENOT. La Sedatu, a través de los acuerdos en los CNOTDU y COLEMUM, emitirá opiniones a la SHCP sobre las adecuaciones necesarias en las reglas de operación, principalmente de aquellos fondos vinculados al ordenamiento territorial -entre otros, del gasto de inversión federal y de los ramos 23 y 33-. En el ánimo de fortalecer la coordinación de los distintos actores, se deben priorizar aquellos proyectos que sean promovidos por más de una entidad o dependencia de la APF así como por gobiernos estatales y municipales. La colaboración y articulación de acciones de más de una entidad, dependencia u orden de gobierno debe ser uno de los criterios principales para la priorización y asignación de recursos; con ello se promoverá y premiará la *colaboración*.

Como se señaló anteriormente, el mecanismo de articulación y coordinación estará basado en la consolidación de una esfera común de todos los responsables para alinear presupuestos y acciones a partir de los objetivos de la ENOT, acción que da cumplimiento al artículo 8, fracción XVII de la LGAHOTDU.

La distribución de los recursos financieros para el desarrollo del país se hace fundamentalmente a través de los siguientes instrumentos de gasto e inversión: participaciones federales (ramo 28), aportaciones federales (ramo 33), excedentes de ingresos federales (ramo 23), convenios de reasignación de recursos y gasto de programas federales.

Los fondos del ramo 33 son recursos etiquetados del presupuesto destinados a actividades precisas. En un principio fortalecieron el papel de los gobiernos locales y sus haciendas públicas, pero han generado una fuerte dependencia en las finanzas locales y muestran sus límites para resolver de fondo los problemas financieros de los estados y municipios. En este sentido, la alineación de los ramos 23 y 33 constituyen uno de los componentes más importantes para los propósitos de la ENOT.

Así, se sugiere que en el otorgamiento de los recursos públicos de estos fondos a los proyectos deben cumplir con condiciones de multidimensionalidad, interescalaridad y multiactores.

La viabilidad de la ENOT depende en gran medida de la disponibilidad y eficiencia del uso de los recursos presupuestales. Es preciso evitar el traslape de recursos económicos y promover la complementariedad de fondos hacia territorios o beneficiarios específicos alineados a los propósitos de la ENOT. Esta alineación aumentará la probabilidad a largo plazo de que los objetivos y metas de la ENOT se cumplan.

Los recursos canalizados para el desarrollo territorial se concentran principalmente en el gasto de programas federales (gasto de la APF), las participaciones y las aportaciones federales y sus diferentes fondos (Ramos 23 y 33), así como los excedentes de ingresos y los convenios. Sin duda, habrá que considerar en el análisis, las aportaciones -económica, material y otros- de los gobiernos estatales y municipales, así como de los privados y sociales a los propósitos de la ENOT.

## 4.2 Mecanismos de evaluación y seguimiento

El punto de partida para la evaluación y seguimiento de la ENOT es la construcción y/o consolidación de un sistema de información territorial con indicadores suficientes y sintéticos que puedan explicar los avances y/o retrocesos de los propósitos de la ENOT.<sup>17</sup> Darle legitimidad a este sistema de información sentará las bases para un entendimiento común entre los distintos actores, por ello el inicio de su construcción podrá ser uno de los primeros puntos en la agenda del CNOTDU y su implementación de la ENOT.

La generación y el intercambio de información y sistemas cartográficos con los gobiernos estatales y municipales será una tarea básica en la consolidación de las tareas de seguimiento. En este sentido, la creación de una línea base para los indicadores podrá tomar un tiempo razonable, pero

---

<sup>17</sup> Se puede consolidar el trabajo del SITU-Sedatu.

que podría ser la base de los trabajos de la Comisión Técnica de Evaluación y Seguimiento señalada en el apartado Implementación coordinada y participativa.

El diseño de los indicadores y las líneas bases se deberá enmarcar en la lógica de los resultados esperados en el futuro que permita articular información social y cultural existente, contrastar y ampliarla por medio de distintos procesos participativos en el territorio, y generar con ello información necesaria para conducir la política pública y un desarrollo territorial incluyente.

Debido a la complejidad de las transformaciones en el territorio, los períodos de evaluación podrán ser anuales, aunque los primeros años (como máximo dos) podrán considerar una mayor densidad de reuniones de trabajo debido al diseño, construcción y puesta en marcha de los Indicadores ENOT.

La Comisión Técnica de Evaluación y Seguimiento de la ENOT (Ilustración 1. Estructura de la Estrategia ENOT) podrá emitir opiniones y recomendaciones al seno del CNOTDU o de los COLEMUM cuando así corresponda. Sus tareas esenciales serán analizar los avances de la ENOT y poner a la consideración de los CNOTDU y/o de los COLEMUM ´s, según corresponda, propuestas, cambios y ajustes a los programas y/o proyectos en materia de OT. De tal forma, su papel será será preparar insumos para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de la ENOT, a través de la Sedatu y la Semarnat como organizadores e integradores del Consejo Nacional, cuya representatividad tomando en cuenta a los sectores público, social y privado.

Este aspecto debe estar en el centro de la visión territorializada del desarrollo, la cual se lleva a cabo mediante la creación de los espacios institucionales y de diálogo para las diferentes modalidades de cooperación: intersectorial, referida a la colaboración entre las instancias de la APF; intergubernamental, entre los tres órdenes de gobierno; de concertación social, donde se vincularán los grupos de empresarios, academia, comunidades culturales y de base territorial, así como todo tipo de organismos de la sociedad civil (OSC) y grupos de interés específicos.



- Orientados a la obtención de resultados al mediano y largo plazo –no es posible observar resultados al corto plazo-. No dependen de la disposición actual de información, por lo que puede ser una oportunidad comenzar su medición.
- Orientados a la vinculación de las metas ENOT –agrupados en indicadores compuestos-.

En la versión extensa se describen a detalle, a continuación se enlistan los nombres de los Indicadores ENOT:

- Índice de Consolidación de ciudades compactas
- Superficie de bosques, selvas y manglares. (Programa sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020 – 2024)
- Índice de Viviendas adecuadas
- Municipios con sistemas de información territoriales (SIT) vinculados a la toma de decisiones

Versión ejecutiva  
consulta  
septiembre 2020

## Bibliografía

- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas CONANP. (2018). Resiliencia Áreas Naturales Protegidas Soluciones naturales a retos globales (1).
- Comisión para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad. México Conabio (2008). Capital natural de México, vol. I: Conocimiento actual de la biodiversidad. Comisión para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad. México.
- Conagua (2017). Estadísticas del Agua en México. México: CONAGUA.
- Flores, S. y Soto, E. (2012) Los efectos de la movilidad urbana en la salud de los habitantes de la Ciudad de México en Los riesgos para la salud en la vida de una Megametrópolis. UNAM.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía Inegi (2010). Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2010. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía Inegi, (2017). Conjunto de Datos Vectoriales de Uso de Suelo y Vegetación. Escala 1:250 000. Serie VI (Capa Union), escala: 1:250 000. edición: 1. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Aguascalientes, México. Fecha de publicación: 14-12-2017, del metadato 14-12-2017
- ITDP, (2019). Externalidades negativas asociadas al transporte terrestre en México Estimaciones para México y 20 zonas metropolitanas.
- PWC (2017). Una mirada al futuro ¿Cómo cambiará el orden económico mundial para el 2050?
- Robles-Berlanga, (2000), "Propiedad de la tierra y población indígena" en Estudios Agrarios, vol. 14, p. 123.
- Sedatu, (2016) Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. México.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Semarnat (2018). Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2018). Informe de la Situación del Medio Ambiente en México, edición 2018. Semarnat. México.
- Soto, E. (2020). La administración de los inmuebles públicos. UNAM, INAP, INDAABIN-SCHP. México
- Inegi, 2015. <http://www.inegi.org.mx/>
- ONU, recuperado el 5 de junio de 2020 de: <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/que-es-el-acuerdo-de-paris>.
- UNESCO Recuperado el 27 de julio de 2020 de: <http://whc.unesco.org/en/list/&order=country#alphaM>