

## CAPÍTULO 3

# LA PLANEACIÓN TERRITORIAL PARTICIPATIVA EN EL DISEÑO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL DE TEPETITLA DE LARDIZÁBAL, MÉXICO

---

Fechá de recepción: 03/10/2024      Fechá de aceptación: 01/11/2024

**Héctor Manuel Cortez Yacila**

El Colegio de Tlaxcala A.C.

**RESUMEN:** Se presenta la experiencia que se tuvo en el diseño del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PMOTDU), del municipio Tepetitla de Lardizábal, localizado en el Estado de Tlaxcala, México, realizado entre los meses de septiembre y diciembre del año 2022. Se destaca la ventaja del enfoque de la Planeación Territorial Participativa (PTP) como método útil para el diseño de estos instrumentos de ordenamiento territorial, y necesario para obtener buenos resultados en su implementación, en tanto garantiza en mayor medida la aplicación de las acciones propuestas para abordar los problemas territoriales identificados, debido al compromiso y responsabilidad que asumen los actores involucrados desde el inicio de la elaboración de dicho Programa.

**PALABRAS CLAVE:** Planeación; ordenamiento territorial; participación ciudadana; desarrollo urbano.

## INTRODUCCIÓN

El municipio Tepetitla de Lardizábal es uno de los 60 municipios del Estado de Tlaxcala, México. Tiene una superficie aproximada de 28.68 km<sup>2</sup> y una población al año 2020 de 22,274 habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Geografía- INEGI, 2020). Una de las actividades que caracterizan a la economía local de este municipio, además de agricultura, es la maquila de costura. Desde hace más de dos décadas una buena parte de esta población cambió de actividad hacia la manufactura de mezclilla, sobre todo de lavanderías que se desarrolla en talleres familiares. Esta actividad utiliza productos químicos en los acabados que, junto a los tintes y otros desechos, son derivados sin tratamientos a los drenajes municipales que desembocan en el río Atoyac, que atraviesa el municipio, aumentando la carga contaminante que ya trae desde aguas arriba con residuos industriales y urbanos (Velazco, 2017). Esto incide en el ambiente y en la salud humana de manera

preocupante, lo cual ha generado la reacción de diversos actores, entre ellos la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien hizo algunas recomendaciones de planificación territorial para abordar este problema.

Sobre esta base, y en atención a la recomendación 10/2017 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) para dar solución a los graves problemas de contaminación que padece el municipio Tepetitla de Lardizábal, el ejecutivo estatal de Tlaxcala, a través de la Secretaría de Ordenamiento Territorial y Vivienda (SOTyV), encargó a El Colegio de Tlaxcala A. C., el diseño del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PMOTDU) de este municipio, el cual se elaboró entre los meses de septiembre y diciembre de 2022 aplicando la metodología de Planeación Territorial Participativa (PTP), cuyos procesos y características se presentan en este documento.

En el diseño del PMOTDU del municipio Tepetitla de Lardizábal se realizaron 7 Talleres de Planeación Participativa (TPP), donde se reunieron funcionarios municipales, directores de escuela, comisariado ejidal, ejidatarios, representantes de adultos mayores, jóvenes, mujeres, integrantes del grupo LGBTTTIQ+, indígenas y público en general, donde expresaron y discutieron sus problemas, necesidades y motivaciones, pero también fue un espacio donde surgió el compromiso de participar en actividades que contribuyan a solucionar estos problemas y mejorar las condiciones de convivencia. Los problemas sirvieron como guía para orientar esfuerzos prioritarios y estratégicos por parte de la autoridad local, cuya solución se convierte en un compromiso supremo al considerar los derechos humanos que se vulneran por el hecho de no intervenir en tiempo y forma ni de manera adecuada; las necesidades se consideraron como requerimientos asociados con las alternativas de solución promovidas por la población; y las motivaciones como la voluntad y compromiso de la población para la solución de los problemas, y como factor de arraigo que contribuye a garantizar la permanencia, el interés y la defensa de los territorios.

En este texto a se mencionan ciertos instrumentos jurídicos, nacionales e internacionales relacionados con la acción participativa de la población organizada en los esquemas territoriales de México, en el marco de los derechos humanos que son vulnerados de no actuarse ante los problemas territoriales que padecen los asentamientos humanos y las aglomeraciones urbanas. Tales problemas se relacionan con mucha frecuencia con la propiedad del suelo, uso del suelo, existencia de infraestructura urbana, calidad y acceso al servicio urbano, movilidad, transporte y satisfactores urbanos para grupos homogéneos y población vulnerable. Se pone énfasis en las formas de intervención de la población organizada en las distintas etapas del diseño del PMOTDU, para garantizar su implementación efectiva, y se concluye con una reflexión sobre la importancia de la Planeación Territorial Participativa (PTP) como un proceso permanente de transformación, vigilancia y evaluación de los cambios territoriales locales.

## LA PLANEACIÓN TERRITORIAL Y LA ACCIÓN PARTICIPATIVA

Los primeros intentos de diseño e implementación de Planes y Programas territoriales en América Latina se asocian con las estrategias de desarrollo enmarcadas en períodos de crisis económicas y desequilibrios en la ocupación del territorio, con alto crecimiento de la población en las áreas urbanas que coincidió con el inicio del auge de la industrialización y explotación de los recursos naturales, muy relacionado con el modelo de sustitución de importaciones y con la concentración de población y actividades económicas en un número limitado de ciudades (Massiris, 2006 en Martínez et al, 2015). Para el diseño e implementación de estos instrumentos de planeación se crearon en los países de la región los institutos nacionales de planificación, y empezó la vigencia, tanto disciplinaria como de acción política, de los planes de desarrollo que, por lo general, fueron elaborados con enfoques centralistas y tecnocráticos, los cuales fueron muy bien estructurados y reproducidos en serie, pero que dieron muy escasos resultados en su implementación, frente a lo cual se inicia la propuesta de la participación ciudadana como método alternativo, desconcentrado y descentralizado.

En México, la práctica de la participación ciudadana en el contexto de los instrumentos territoriales empezó en los años 80, para el diseño de la planeación del ordenamiento urbano, ecológico y territorial, y desde entonces se ha fortalecido progresivamente hasta llegar a la propuesta metodológica actual de Planeación Territorial Participativa (PTP). Esta planeación se entiende como la práctica y la acción política y social que los actores ejercen desde sus posiciones y funciones sociales, con intereses legítimos, que intervienen en los posibles lineamientos de desarrollo en sus localidades y en la toma de decisiones para su implementación (Sánchez, 2007). La reunión de capacidades locales en el marco participativo se realiza mediante la convocatoria de los actores considerados clave para la propuesta territorial, ya sea por sus vivencias históricas, por su conocimiento de la dinámica territorial, por sus experiencias en la ocupación del suelo, por las actividades que realizan y/o por las redes que construyen. Estas convocatorias se concretan en Talleres que se organizan sobre la base de un programa preestablecido, con lo cual se fomenta y garantiza el arraigo, la viabilidad de las operaciones y la vigilancia del territorio (Salamanca, et al., 2001, p. 5 en Martínez et al, 2015), precisamente para hacer frente al enfoque centralista y tecnocrático tradicional.

Actualmente, en México, los instrumentos de planeación territorial han ampliado su alcance temático y basan sus propuestas en criterios metodológicos participativos que incluyen Derechos Humanos, perspectiva de género, equidad y justicia territorial en cada uno de sus componentes, y refuerza el tratamiento diferenciado de los territorios de acuerdo a su vocación y problemática (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2020); basan sus propuestas de planeación en los principios de derecho a la ciudad, la equidad y la inclusión, y hacen referencia permanente a la participación de las personas como

parte fundamental en la elaboración de los diagnósticos y propuestas. En este contexto, la perspectiva de género también emerge como una condición indispensable para mejorar la vida de las personas al cuestionar la discriminación, la desigualdad y la exclusión de las mujeres, y reafirmar la importancia de crear condiciones de igualdad, cohesión social y no discriminación para fortalecer el respeto a los grupos vulnerables y sus derechos en el marco de la convivencia pacífica (Secretaría de Ordenamiento Territorial y Vivienda del Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2022).

## **DESARROLLO**

El diseño de la planeación territorial debe de ajustarse a la normatividad vigente como base jurídica. En México, la normatividad territorial que considera simultáneamente a la población organizada como elemento activo del desarrollo, junto a la temática asociada con la población organizada en materia de derechos humanos, justicia, equidad e igualdad de género, es reciente. La principal norma en que se basan los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PMOTDU) en México, es la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016. De acuerdo con esta Ley, las acciones de los tres órdenes de gobierno, en materia de planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, deben de converger en los principios de: el derecho a la ciudad, la equidad e inclusión; el derecho a la propiedad urbana, la coherencia y racionalidad; la participación democrática y transparencia; la productividad y eficiencia; la protección y progresividad del espacio público; la resiliencia, seguridad urbana y riesgos; la sustentabilidad ambiental y la accesibilidad universal y movilidad.

El Derecho a la ciudad alude al acceso adecuado a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, en correspondencia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, que en su Artículo 13, inciso 1, menciona que “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”. También se asocia con ONU-Habitat (2022), cuando señala que “El Derecho a la Ciudad es el derecho de todos los habitantes a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna”. La equidad e inclusión hacen mención a la garantía del ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos, de acuerdo con lo establecido en instrumentos jurídicos internacionales y en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece la protección de los derechos individuales y las libertades fundamentales contra toda discriminación o diferencia

de religión, raza, idioma, posición económica, nacimiento, origen social o nacional u opinión política. El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966, que entró en vigor en marzo de 1976, proclama el reconocimiento de la dignidad de los individuos y de sus derechos intransferibles de igualdad, así como la libertad y garantías de los individuos, lo cual implica, según su Artículo 2, que cada Estado respeta y garantiza la libertad a todos los individuos que se encuentran en su territorio, sin distinción alguna. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 1, menciona que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución...”, con igualdad e inclusión de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. En su Artículo 2 refiere que “La Federación, las entidades federativas y los municipios, promoverán la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminará cualquier práctica discriminatoria...”. En su Artículo 4, menciona que “El Estado está obligado a respetar la igualdad ante la ley de hombres y mujeres”. “Toda persona tiene derecho a la ... inclusión e igualdad”.

Mención aparte merece la referencia a la equidad de género; esta tiene sus antecedentes más importantes en la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), del año 1979. En 1994 se puso énfasis en la igualdad y la equidad entre los sexos en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD), celebrada en El Cairo. Se determinó que el empoderamiento, la autonomía y la mejora de su situación política, social, económica y sanitaria, eran un fin en sí mismo y esencial para lograr el desarrollo sostenible. En materia territorial, la Guía de Implementación de los Lineamientos Simplificados para la Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, 2020, establece la incorporación de la equidad de género, diferenciando las necesidades, comportamientos, dinámicas, problemáticas, presencia de patrones espaciales de ocurrencia, conflictos y riesgos diferenciados entre hombres y mujeres, tratando de visibilizar en el territorio vivencias de mujeres y niñas, profundizando en el análisis de la realidad y reconociendo la diversidad funcional y de sus cuerpos.

Respecto al Derecho a la propiedad urbana, este derecho se relaciona con la garantía de los derechos de propiedad inmobiliaria, para que los propietarios tengan protegidos estos derechos y para que asuman responsabilidades con el estado y con la sociedad. Este derecho está respaldado desde la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948. Esta declaración, en su Artículo 17, inciso 1, señala que “Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente”.

La coherencia y racionalidad son principios que promueven un ordenamiento territorial y un desarrollo urbano equilibrado, armónico, racional y congruente, de acuerdo con los planes y políticas nacionales, así como la eficiencia y transparencia en el uso de los

recursos públicos, lo cual está establecido en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando hace alusión a las facultades del Estado y los municipios en materia de planeación.

La participación democrática y transparencia son principios con los cuales se protege el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que se vinculen con el desarrollo de las ciudades y el territorio. En el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966, que entró en vigor en marzo de 1976, se proclama el reconocimiento de la dignidad de los individuos y de sus derechos intransferibles de libertad. En su Artículo 2, se menciona que cada Estado respeta y garantiza la libertad a todos los individuos que se encuentren en su territorio, sin distinción alguna. En su Artículo 25, señala que “Todos los ciudadanos gozarán, sin distinción ni restricción, de la participación en asunto públicos”. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 26, señala que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”. Respecto a los municipios, señala en su Artículo 115, que éstos tendrán prerrogativas “Para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; administración de sus reservas territoriales; formulación de planes de desarrollo regional, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento; formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros; celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales”.

Cuando hace alusión a la productividad y eficiencia, se refiere a la capacidad de los actores locales de fortalecer la productividad y eficiencia de las ciudades y del territorio como eje del crecimiento económico, a través de la consolidación de redes de vialidad, movilidad, energía y comunicaciones, creación y mantenimiento de infraestructura productiva, equipamientos y servicios públicos de calidad, con el propósito de maximizar la capacidad de la ciudad para atraer y retener talentos e inversiones, minimizando costos y facilitando la actividad económica, lo cual está indicado en los instrumentos internacionales como es el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este instrumento, en su Artículo 1, Parte I, establece que “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación...”, y definen su desarrollo económico, social y cultural, pudiendo disponer libremente de sus “...riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional.”

Con el principio de protección y progresividad del espacio público se garantiza la creación de condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, de convivencia, recreación y seguridad ciudadana. Este principio está instaurado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, que asegura, a través del derecho a un salario digno e igualitario al trabajador y su familia, a una vida con dignidad humana, con salud y bienestar (alimentación, vivienda, vestido, servicios y asistencia médica). Por su parte, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966, que entró en vigor en marzo de 1976, proclama, en su Artículo 2, que cada Estado respete y garantice la libertad a todos los individuos que se encuentren en su territorio, sin distinción alguna; a crear condiciones para su bienestar, ya que “el derecho a la vida es inherente a la persona humana” (Artículo 6), en tanto “la familia tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado” (Artículo 23).

Con el principio de resiliencia, seguridad urbana y riesgo, se propicia el fortalecimiento de las instituciones y se garantizan las medidas de prevención, mitigación, atención, adaptación y resiliencia que tengan por objetivo proteger a las personas y su patrimonio, frente a los riesgos naturales y antropogénicos, así como evitar la ocupación de zonas de alto riesgo. El derecho a estas acciones se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de las facultades de los municipios. Según el Artículo 115, los municipios tendrán facultades “Para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; administración de sus reservas territoriales; formulación de planes de desarrollo regional, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo y regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento; formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros; y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales”.

En materia de sustentabilidad ambiental, el principio que rige las acciones de la señalada Ley hace mención a la promoción prioritaria del agua y de los recursos naturales renovables y no renovables, para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones. Estas acciones están establecidas como compromisos de México en la Agenda 2030, en 2015, en los objetivos 6 (Agua limpia y saneamiento), 7 (Energía asequible y no contaminante), 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), y 13 (Acción por el clima), y se reconoce también en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 4, respecto al derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar. De esta norma, en México, se derivan importantes normas ambientales y de sustentabilidad sectoriales.

El principio de accesibilidad universal y movilidad hace mención a la promoción

de una adecuada accesibilidad universal que genere cercanía y favorezca la relación entre diferentes actividades urbanas con medidas como la flexibilidad de usos del suelo compatibles y densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales primarias, la distribución jerarquizada de los equipamientos y una efectiva movilidad que privilegie las calles completas, el transporte público, peatonal y no motorizado. Estas acciones tienen su sustento jurídico y de derechos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, al señalar, en su Artículo 13, inciso 1, que “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”. También, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Párrafo sexto del Artículo 4, señala que “Toda persona tiene derecho a la movilidad. El Estado debe garantizar este derecho bajo un sistema integral de calidad, aceptable, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita un efectivo desplazamiento para la satisfacción de las necesidades y pleno desarrollo de toda persona”.

De acuerdo con estos principios, y de acuerdo con el contexto jurídico y de derechos en materia territorial de la población que acabamos de describir, es posible afirmar que existen las bases para la propuesta de un proceso de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano con visión participativa, democrática, de derechos humanos, de justicia y equidad territorial, criterios que le dan sustento al Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PMOTDU) de Tepetitla de Lardizábal, Tlaxcala, México. Estos criterios son las bases en las que las autoridades locales municipales orientan los procesos de planificación y ordenamiento de los asentamientos humanos, y garantizan el acceso a vivir y disfrutar de espacios públicos sustentables, resilientes, saludables, incluyentes, democráticos y seguros, principalmente en territorios donde estos principios se van perdiendo progresivamente, que son las ciudades. En ese sentido, los gobiernos municipales deben de contar con las capacidades institucionales necesarias para asumir dicha corresponsabilidad; de no hacerlo, se estarán violando los derechos humanos y, en especial, de las mujeres y niñas, además de otros grupos vulnerables como los adultos mayores, personas discapacitadas, indígenas, afrodescendientes y comunidad LGBTTIQA.

## RESULTADOS

### **Estructura general del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PMOTDU) de Tepetitla de Lardizábal.**

El PMOTDU de Tepetitla de Lardizábal se diseñó por etapas (Figura 1). La primera etapa estuvo compuesta por la coordinación general para el diseño del mismo por parte del Ayuntamiento de Tepetitla de Lardizábal y la Secretaría de Ordenamiento Territorial y de Vivienda (SOTyV) del Estado de Tlaxcala. El Ayuntamiento es elegido por la población

en elecciones generales; representa a esta población y es quien promueve y orienta las acciones de desarrollo en el municipio, junto con su población. En este proceso, la Secretaría de Ordenamiento Territorial y Vivienda (SOTyV) del Estado de Tlaxcala cumple y hace cumplir la normatividad federal en materia de planeación con enfoque participativo, y garantiza la intervención de la población en todas sus fases, tal como lo establecen los documentos jurídicos y de planeación, tanto federal como estatal, aprobados en los últimos cinco años en México.

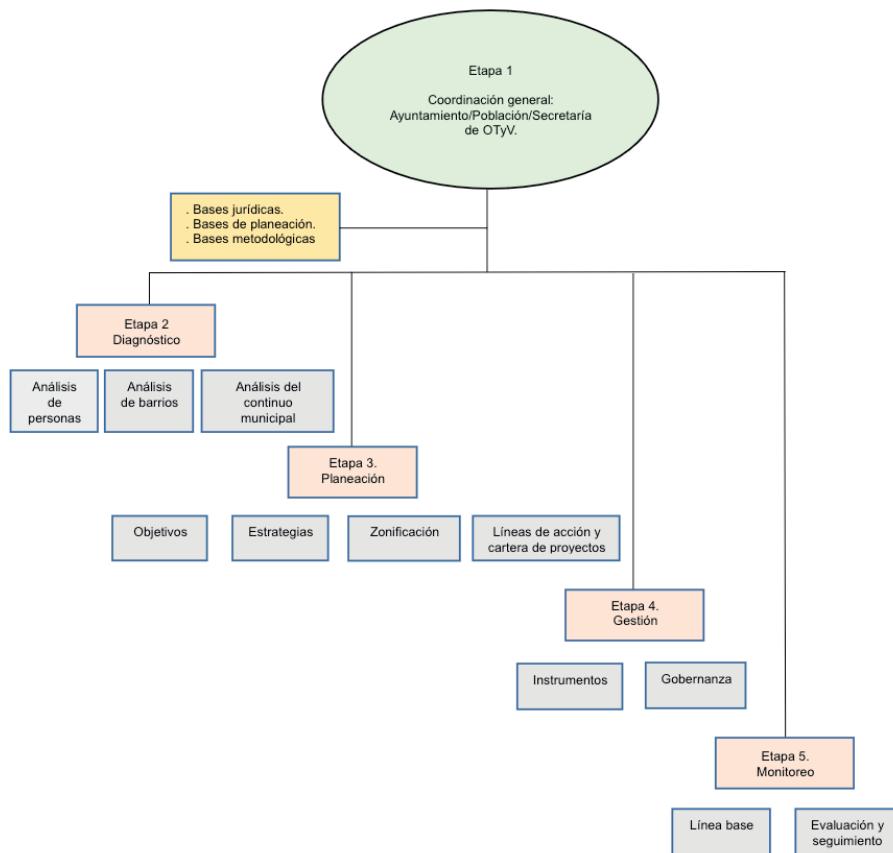


Figura 1. Fases del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PMOTDU).

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2020).

Le sigue la etapa de Diagnóstico, donde se realizó el análisis de las personas, el análisis de barrios y el análisis del continuo municipal. En el análisis de las personas se identificaron sus problemas, necesidades y motivaciones, diferenciando a la población en general de los grupos homogéneos y vulnerables para garantizar y tratar de mejor forma el respeto a los derechos humanos y la equidad de género. En el análisis de barrios se identificaron subunidades sistémicas de población en las localidades del municipio que

han logrado mayor arraigo y han construido dinámicas propias de comunión y relaciones de usos y costumbres, lo cual es un atributo importante de la población en materia de gestión para fines de implementación del PMOTDU. Finalmente, se realizó el análisis del continuo municipal donde se identificaron relaciones de integración entre las áreas urbanas, suburbanas y rurales del municipio, tratando de abordar temáticas comunes a todas las áreas en asuntos ambientales, cambio de uso del suelo, red carretera, suelo artificializado, integración metropolitana, integración regional, entre otros.

A la etapa de Diagnóstico le siguió la etapa de Planeación, donde se partió de una síntesis de los problemas, necesidades y motivaciones de las personas, y se propusieron soluciones a través de objetivos, tanto generales como específicos. Las estrategias en esta fase se dividieron en transversales y temáticas. Las estrategias transversales se relacionan con la gestión integral de riesgo de desastres y resiliencia, con la mitigación y adaptación al cambio climático y con la conservación medioambiental activa; las estrategias temáticas se relacionan con la densificación y mezcla de usos de suelo, la regeneración y recualificación urbana, la integración metropolitana o regional, la vinculación territorial y el manejo integrado del territorio. En esta etapa la zonificación se consideró relevante como propuesta de normalización y regulación de los diferentes usos del suelo, así como de sus intensidades y frecuencias de uso para fines de ordenamiento territorial. Finalmente, se propuso en esta etapa un conjunto de proyectos por Línea cada de acción identificada, asociados con los objetivos específicos y metas establecidas previamente.

Enseguida, se abordó la etapa de gestión, donde se propusieron alternativas para llevar adelante la propuesta de acción definida en la planeación, identificando instrumentos administrativos, jurídicos, técnicos y de financiamiento que sirven de apoyo a la acción municipal en la implementación del PMOTDU, así como una relación pormenorizada de actores convocados, sus funciones e intereses, para asociar la implementación del PMOTDU con aspectos de Gobernanza.

Finalmente, en la etapa de Monitoreo se realizó una propuesta para evaluar y hacer el seguimiento del avance y el cumplimiento de los objetivos, estrategias y metas del PMOTDU. En esta etapa, se partió de una descripción de la situación inicial de las dimensiones abordadas en los objetivos, proyectos y líneas de acción, que componen la línea base del Programa. Se formuló una relación de indicadores de desempeño, de resultado y de impacto para la evaluación y el seguimiento del PMOTDU.

## **La población organizada y su integración en las diversas etapas del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PMOTDU) de Tepetitla de Lardizábal.**

Al inicio del proceso de diseño del PMOTDU, la población organizada e individualmente, fue convocada por parte del Ayuntamiento, junto con los representantes de la Secretaría de Ordenamiento Territorial y Vivienda (SOTyV) del Estado, a reunión informativa donde se

presentó la propuesta del ejecutivo del Estado para la elaboración del PMOTDU, con base en la recomendación 10/2017 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). En el discurso de presentación de la propuesta se pudo énfasis en la necesidad existente de implementar acciones urgentes de ordenamiento territorial, correctoras y preventivas, ante los graves problemas de salud de la población como consecuencia del uso de agua contaminada con fines domésticos y para la agricultura, proveniente principalmente del río Atoyac que atraviesa longitudinalmente el municipio, así como por medianas y grandes empresas localizadas principalmente en la zona industrial de la localidad de Villa Alta, y por los canales que desde hace décadas se construyeron en el municipio para fines de irrigación, y que actualmente han quedado rebasados por el crecimiento urbano y sirven de botaderos clandestinos, cubriendo varias secciones transversales y ocasionando su desbordamiento en varias partes de éstos. Adicionalmente, se presentaron varias evidencias de inseguridad de la población por asaltos y robos, ocupaciones y cambio de uso de suelo sin adhesión a ninguna norma y en lugares sin evidencias de su aptitud para dicha ocupación, así como una síntesis de la problemática urbana relacionada con el crecimiento poblacional y la expansión física desmedida que ocasiona pérdidas de productividad en los ecosistemas y desorden, demandando intervenciones urgentes a través de zonificaciones, autorizaciones y reglamentaciones adecuadas para prevenir peores consecuencias en el corto y mediano plazo.

También se puso énfasis en el incremento de la población afectada por los problemas ya mencionados y en la urgencia de atender estos problemas a partir de un instrumento jurídico, normativo, técnico, administrativo y político. Se presentó de esta manera la necesidad de realizar e implementar el PMOTDU, como un instrumento integrador que reúne los elementos necesarios para basar en él las acciones correctoras y de prevención, y garantizar la convivencia pacífica en armonía con el medio ambiente. Este instrumento considera aspectos de derechos humanos, igualdad y equidad en el territorio, diferenciando grupos homogéneos y población vulnerable, donde la población organizada se convierte en el principal agente de cambio a través de la implementación de tales acciones, velando por su cumplimiento, pero también, asumiendo sus responsabilidades en dicho proceso (Figura 2).

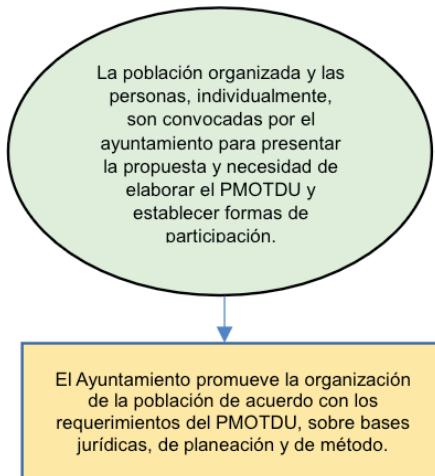


Figura 2. La población organizada y su convocatoria para elaborar el PMOTDU.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría De Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2020).

En la etapa de Diagnóstico, la población organizada conoció la estructura del PMOTDU y supo que este instrumento lo estuvo liderando el Ayuntamiento. Tuvo conocimiento también de las acciones específicas en las cuales debe de participar y los roles y funciones que desempeñará en el diseño de este Programa; reconoció la importancia social, económica, de salubridad y de convivencia de tal Programa, así como el nivel de jerarquía que poseen las decisiones y acciones de ellos en torno a su diseño, y se fue preparando para su implementación, para lo cual su intervención en el diseño tendrá que ser lo más preciso y objetivo posible.

El Diagnóstico trata, entre otros aspectos, del análisis de las personas por grupos homogéneos y grupos de población vulnerable. En esta medida, la población inicialmente convocada contribuyó en gran medida a invitar a sus vecinos de barrio a los talleres llamados Talleres de Planeación Participativa (TPP), que se organizaron en cada localidad. En estos talleres la población respondió un cuestionario asociado con preguntas dirigidas a dichos grupos de población, a sus problemas, necesidades y motivaciones de permanencia en el barrio o localidad, sobre todo en los temas de salud, medio ambiente, vivienda, servicios urbanos, empleo, seguridad alimentaria, movilidad y transporte, imagen urbana, conservación y mantenimiento de vías, equidad e igualdad, derechos humanos, equipamiento, y existencia, calidad y acceso a satisfactores urbanos. Se indagaron situaciones específicas en grupos vulnerables como indígenas, afrodescendientes, personas con alguna discapacidad, adultas mayores, madres jefas de familia, comunidades LGBTTTIQA (SEDATU, 2020, p. 21); todo esto para entender y diferenciar los problemas, necesidades y motivaciones que afectan a cada grupo y que atentan, total o parcialmente, contra sus derechos humanos.

Una vez obtenida esta información se realizó un análisis de barrios, consistente en definir estructuralmente territorios urbanos compuestos por grupos de población que se relacionan entre sí diariamente y le dan sentido de arraigo e identidad al territorio, construyendo un ámbito con cierta autonomía y dinámica propia. Es un lugar donde los vecinos construyen sus vínculos cotidianamente, unidos por el equipamiento existente, los lugares de expendio, los sistemas de abasto y las convocatorias de sus representantes en los espacios comunales. Estos barrios son unidades territoriales mínimas que dinamizan a los municipios y se constituyen como garantía para la operación del PMOTDU. Las propuestas de proyectos y líneas de acción en la etapa de planeación tendrán como ámbito de aplicación a los barrios; de allí la necesidad de su definición desde su dinámica económica, poblacional, ambiental, de vivienda, uso de suelo, expansión física y grado de articulación estructural interna y con otros barrios. En los talleres que se realizaron para el análisis de las personas se elaboraron cartografías sociales en las que la población localizó espacialmente sus problemas, necesidades y motivaciones, permitiendo la delimitación de los barrios.

La tercera parte de la etapa de Diagnóstico es el análisis del continuo municipal. En esta etapa se definieron las características de las áreas rurales y se procedió de la misma manera que para las áreas urbanas. Este apartado corresponde a la tercera escala de análisis en el que se reconoce el territorio en su diferencia rural y urbana, sus condicionantes y problemas demográficos, económicos, físicos, de intercambio, de comunicación, de equipamiento diferenciado, de sus necesidades, de sus problemas de contaminación, de marginación y pobreza, las relaciones entre áreas rurales y urbano, los vínculos metropolitanos y las relaciones regionales entre el municipio y su entorno territorial. En esta sección se obtuvieron los insumos para la zonificación primaria y para la caracterización de los usos del suelo y el potencial de uso de los mismos (Figura 3).

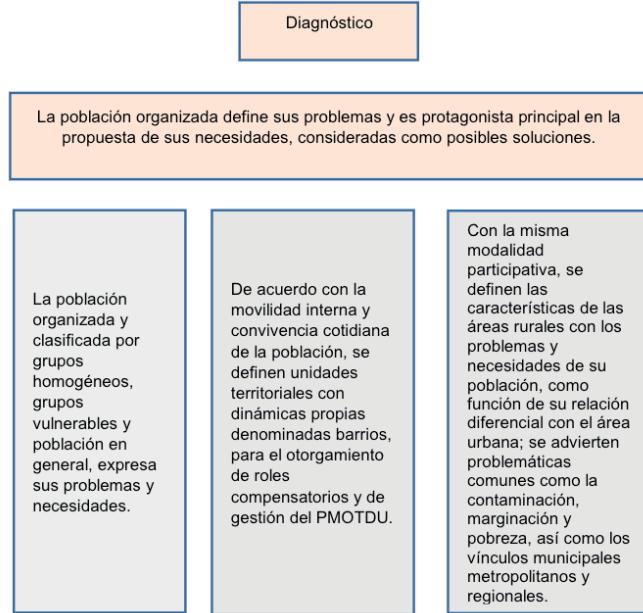


Figura 3. La población organizada y su participación en el Diagnóstico del PMOTDU.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2020).

Sobre la base de la información recopilada en el Diagnóstico, proporcionada fundamentalmente por la población clasificada por grupos homogéneos y vulnerables, en la etapa de Planeación se plantearon posibles soluciones a los problemas, que coincidieron con las necesidades expresadas por la población en los Talleres de Planeación Participativa (TPP), y que se reflejan en esta etapa en los objetivos, las estrategias, la propuesta de zonificación primaria y secundaria, líneas de acción y cartera de proyectos. En este proceso participó la población organizada a través de sus representantes, por localidad y barrio, brindando sus percepciones y mejorando los elementos de gestión para viabilizar las propuestas de solución a los problemas y necesidades de ellos mismos en el marco del proceso de ordenamiento del territorio y desarrollo urbano, aprovechando las oportunidades y capacidades que se tienen en el municipio, todo lo cual permitió definir con mayor propiedad las acciones de intervención de las autoridades locales, estatales y federales, y de la propia población organizada.

El objetivo general construido en esta etapa fue uno solo para todas las localidades, mientras que los objetivos específicos se definieron por localidad en tanto son soluciones particulares a los problemas existentes, que coinciden con las necesidades expresadas también por la población en cada localidad. Las estrategias se propusieron siguiendo las recomendaciones de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2020), expresadas en la Guía de Implementación de los Lineamientos Simplificados para la

Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, que las agrupa en estrategias transversales y temáticas, estando compuestas las estrategias transversales por aquellas relacionadas con la gestión integral de riesgo de desastres y resiliencia, la mitigación y adaptación al cambio climático y a la conservación medioambiental activa; y las estrategias temáticas por la densificación y mezcla de usos de suelo, la regeneración y recualificación urbana, la integración metropolitana o regional, la vinculación territorial y el manejo integrado del territorio. Cada una de estas estrategias estuvo permeada por el criterio de aceptación de la población en tanto la posibilidad de su implementación. Es decir, contempla la dinámica de diferentes grupos de personas que realizan diferentes actividades diariamente, garantizando que las ciudades contengan los elementos necesarios para que las actividades se realicen de manera segura, cómoda, fácil, fluida, y a bajo costo, facilitando a las personas realizar sus actividades rutinarias dependiendo de su edad, relaciones sociales, estado civil, personas dependientes de otras, acceso a recursos, bienes y servicios, toma de decisiones individual y colectivamente, asignación y expectativa social sobre funciones, comportamientos y responsabilidades, posibilidad de desplazarse o acceder a bienes y servicios y oportunidades, y otras actividades realizadas diariamente.

La zonificación es otra propuesta de solución a los problemas identificados en el Diagnóstico que se planeó en el PMOTDU. La zonificación es uno de los instrumentos más importantes para la disminución de las desigualdades socio-territoriales que forman con frecuencia grandes dificultades del ordenamiento territorial que ocasionan conflictos sociales. Este proceso de zonificación define el área urbana actual, el área urbanizable y el área no urbanizable (Zonificación primaria), así como el aprovechamiento óptimo del territorio a través del uso de suelo, los coeficientes de ocupación, utilización y densidad de población y edificaciones (Zonificación secundaria). Es un instrumento normativo que recoge las opiniones y percepciones de la población organizada comprobadas con mecanismos normativos y cartográficos asociados con el uso actual del suelo, potencial de uso del suelo, conflictos de uso y capacidad de uso mayor del suelo, y sirve para realizar propuestas que eviten conflictos de uso y promuevan la compatibilidad de uso, así como para redistribuir el acceso racionado al suelo.

En esta etapa también se proponen acciones concretas a nivel de líneas de acción y proyectos específicos. Estos proyectos se orientan a los grupos homogéneos y vulnerables por localidad y barrio, considerando las demandas ciudadanas de mujeres, jóvenes, personas de la tercera edad, agricultores, productores locales, comerciantes, personas de la comunidad LGBTTIQA, así como la población en general. También incluye necesidades, potencialidades y prioridades de atención del continuo municipal que fueron detectadas por la población y por recorridos y reconocimiento de imagen urbana en las localidades y barrios del municipio, atendiendo temáticas urgentes como la contaminación, la presencia de enfermedades producidas por la emergencia ambiental, por la falta del funcionamiento

adecuado de los servicios locales de salud, el crecimiento de la inseguridad y la violencia, además de la insuficiencia de algunos servicios e infraestructura, así como de espacios y actividades de recreación y culturales. En estos proyectos se integran transversalmente los enfoques de Derechos Humanos y de género, lo cual garantiza, principalmente a la población más vulnerable, una vida digna, más humana y con plenos derechos ciudadanos (Figura 4).

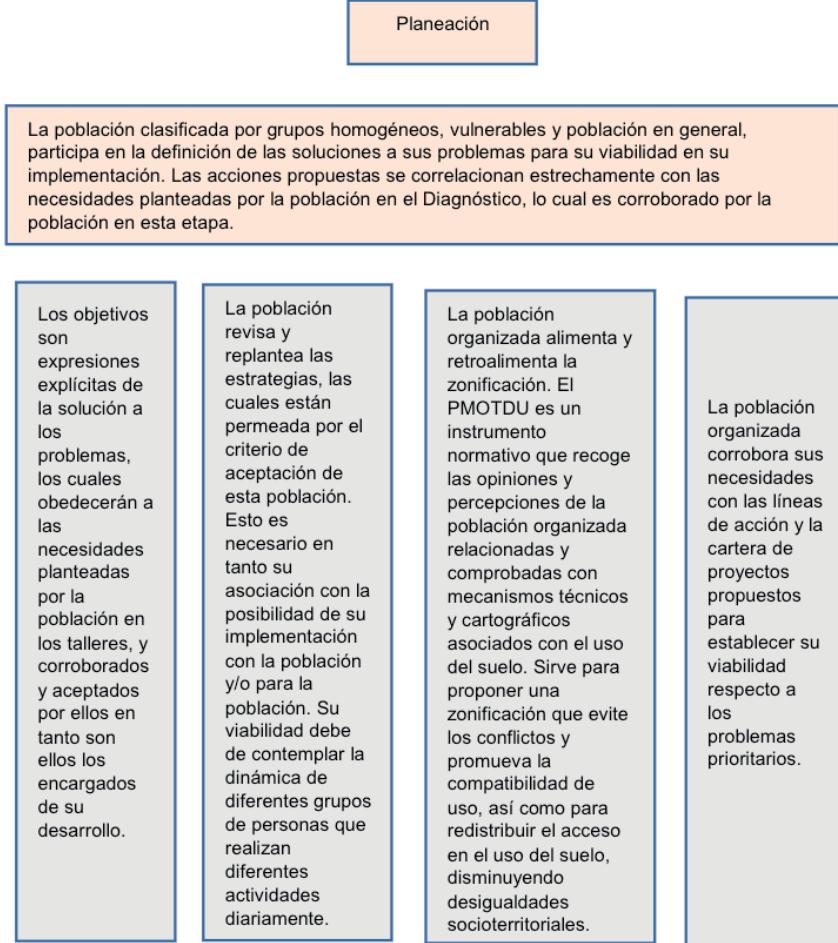


Figura 4. La población organizada y su rol en la etapa de Planeación del PMOTDU.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2020).

A la propuesta de solución a los problemas territoriales encontrados con la acción participativa de la población, le sigue la gestión. Esta se refiere a cómo llevar a cabo las estrategias para garantizar el desarrollo de los objetivos del PMOTDU. Se compone de dos partes: 1. instrumentos de gestión y, 2. factores de gobernanza. Los instrumentos de gestión se relacionan con las capacidades institucionales del municipio y con el marco jurídico que

define las atribuciones y obligaciones de las autoridades y de la población en materia de desarrollo urbano. Las capacidades del municipio son las capacidades vinculantes de la población; aquellas que se fortalecen en una población de manera organizada. Si una población no se organiza, sus capacidades intrínsecas son inoperantes e infructuosas; en esta etapa de desarrollo del PMOTDU se hace explícita y más requerida la acción efectiva de la población organizada en instituciones sociales y públicas, para lo cual se cuenta con bases jurídicas que autorizan, regulan y promueven tal participación, siendo estos últimos los instrumentos normativos de importancia asociados con la participación ciudadana. Le siguen los instrumentos de gestión administrativa tales como convenios y negociaciones, los instrumentos de gestión financiera tales como impuestos y derechos de desarrollo, y los instrumentos de gestión territorial tales como la definición de zonas de reserva o los agrupamientos parcelarios.

En materia de gobernanza también la población organizada tiene un papel determinante. En esa etapa se requiere de la definición de los actores, de sus intereses, de las estrategias de participación y de los recursos con los que se cuenta y pudieran ser útiles para la implementación del PMOTDU. En esta etapa se organizó una relación de actores a quienes se les aplicó herramientas cualitativas-participativas para que el ente que toma decisiones, que es el ayuntamiento, cuente con un mapa de actores aliados directos o con necesidad de diálogo profundo, o con necesidad de negociaciones más detalladas. Este mapa va acompañado de propuestas y de herramientas de involucramiento, procedimientos y rutas críticas de los principales acuerdos con los actores más relevantes, pero también considerando los posibles compromisos que pudieran asumir esos actores para la materialización del PMOTDU. La población organizada tendrá una gran presencia en la definición de roles y funciones sociales y territoriales, que guiarán en el mismo sentido a los demás actores (Figura 5).

Formas de llevar a cabo las estrategias para garantizar el desarrollo de los objetivos del PMOTDU. Requiere definir instrumentos de coordinación y negociación entre agentes, que deriva en la definición de funciones y responsabilidades, donde se requiere conocer la diversidad de agentes y establecer procesos de gobernanza. En ambas fases la participación de la población es determinante.

Instrumentos de gestión son las capacidades institucionales del municipio; el marco jurídico da las atribuciones y obligaciones a las autoridades y población en materia de desarrollo urbano. Las capacidades del municipio son capacidades vinculantes de la población; aquellas que se fortalecen en una población de manera organizada. El marco jurídico induce, promueve y garantiza estas capacidades.

La gestión requiere la definición de los actores, de sus intereses, de las estrategias de participación y de los recursos con los que se cuenta y pudieran ser útiles para la implementación del PMOTDU. Se requiere conocer a los actores aliados directos, con necesidad de diálogo profundo, con necesidad de negociaciones. Todos estos actores son parte de la comunidad en una población organizada.

Figura 5. La población organizada y su participación en la etapa de Gestión del PMOTDU.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2020).

Una vez elaborado el diseño del PMOTDU, hasta la gestión, con sus instrumentos de concertación y los actores para la gobernanza, se programó el monitoreo de las acciones a desarrollar. Esta etapa trata de dar seguimiento a las acciones propuestas en el PMOTDU en dos dimensiones: 1. Las acciones realizadas por parte del ayuntamiento para verificar que se estén implementando las estrategias y las acciones propuestas en el PMOTDU; 2. Seguimiento de las estrategias y acciones propuestas y su contribución a la solución de los problemas identificados.

En esta etapa la población organizada desempeña un papel fundamental debido a dos características: 1. La población en el territorio, tanto individual como colectivamente, es usuaria, ofertante, beneficiaria o demandante, directa o indirectamente, de los bienes y servicios existentes o requeridos en el municipio; en consecuencia, le interesa sobremanera el cumplimiento de las medidas y acciones propuestas para el ordenamiento de las actividades en el territorio, y la optimización de su eficiencia en su localización espacial y su funcionamiento; 2. La población organizada conoce de cerca las acciones y estrategias de

solución a los problemas existentes, ya que ella fue protagonista central de su formulación y diseño; en tal sentido, es a la que más le interesa y la que está en mejor posición para observar su cumplimiento. Lo que hace falta muchas veces es orientar normativamente estas acciones (Figura 6).

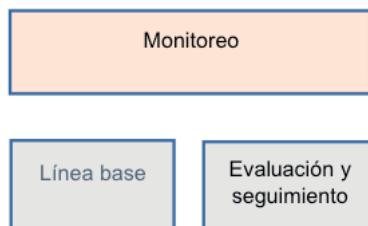


Figura 6. La población organizada y su vinculación en la etapa de Monitoreo del PMOTDU.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2020).

## CONCLUSIONES

Salamanca, et al. (2001, p. 5 en Martínez et al, 2015), mencionaban hace dos décadas que la convocatoria de los actores considerados clave para la propuesta territorial, obedece a diversos criterios tales como sus vivencias históricas, el conocimiento que tenían de la dinámica territorial, su experiencia en la ocupación del suelo, las actividades que realizan y/o las redes que construyen y que, con esto, se hacía frente al enfoque centralista y tecnocrático de la tradicional planeación territorial. En el proceso de diseño del PMOTDU de Tepetitla de Lardizábal, se pudo observar que dichos criterios sí componen los requisitos formales para diferenciar la participación de los agentes clave en el proceso de ordenamiento territorial, pero ante problemas generalizados es conveniente organizar grupos de población homogéneos y vulnerables que les corresponden problemas específicos, localizados en territorios también específicos y en períodos de tiempo determinados. Es decir, son personas que no sólo viven el territorio y conocen los problemas territoriales de acuerdo con alguna evidencia o referencia, sino que sufren sus consecuencias y están dispuestos a explorar todas las posibles alternativas de solución para hacerles frente. Este es, tal vez, el medio más efectivo que motiva a la población en general, y a la población organizada y vulnerable, en particular, a involucrarse más ampliamente en procesos territoriales como los que establece el PMOTDU. De esta manera, la acción participativa se consolida cuando se promueve desde las propias necesidades de la población, con lo cual se logra una mayor identidad y se garantiza la continuidad de la participación para encarar los problemas que aquejan a los diferentes grupos de población, principalmente a la población vulnerable, que acompañará a los Programas y será parte inherente de su implementación. También se observó que el interés puesto por los diferentes grupos de población parece estar definido por los enfoques integradores referidos a los derechos humanos, equidad y justicia territorial, en tanto no puede existir un orden en el territorio con

grandes desigualdades, inequidades y exclusiones sociales.

Desde el inicio de la convocatoria para el diseño del PMOTDU se le hizo conocer a la población la necesidad de diseñar el PMOTDU para abordar los problemas que motivaron las recomendación 10/2017 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), donde se reconoció la importancia de implementar acciones urgentes de ordenamiento territorial, correctoras y preventivas, ante los graves problemas de salud de la población que se presentan actualmente en el municipio debido a la contaminación de aguas subterráneas y superficiales, contaminación del aire y contaminación del suelo. También, desde el inicio de la convocatoria se puso énfasis en los problemas de inseguridad de la población por asaltos y robos, cambio de uso del suelo sin ninguna norma y sin reglamentaciones ni autorizaciones para los diversos usos, lo cual demanda intervenciones urgentes tanto técnicas como jurídicas y administrativas. Al parecer, fue una opción acertada para captar el interés de la población y lograr su participación activa en este proceso.

Así, la población supo, desde el inicio del diseño, que estaba representada en este Programa territorial y que participaría desde los Talleres de Planeación Participativa como grupo homogéneo, grupo vulnerable, vecino, población indígena, afrodescendiente, persona con alguna discapacidad, adulto mayor, madre jefa de familia, comunidad LGBTTIQ+, quienes expresaron sus problemas, necesidades y motivaciones, y quienes expresaron también su conformidad con el proceso y su gratitud por la posibilidad brindada para participar activamente en este Programa. Más aún, cuando supieron que en la situación actual en que se encuentran los diferentes grupos de población se violan sus derechos a una vida digna, a una buena salud y a un trato equitativo y justo; es decir, con la planeación participativa se espera sentar las bases de un proceso permanente de transformación, vigilancia y evaluación de los cambios territoriales locales.

## REFERENCIAS

Fondo de Población de las Naciones Unidas. (1994). *Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD)*. <https://www.unfpa.org/es/conferencia-internacional-sobre-la-poblacion-y-el-desarrollo-0>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía-INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda, 2020. México.

Martínez Flores, V., Romo Aguilar, M., y Córdova Bojórquez, G. (2015). Participación ciudadana y planeación del ordenamiento territorial en la frontera norte de México. *Espiral*, 22(64), 189-220.

Organización de las Naciones Unidas-ONU. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)*. [https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf).

Organización de las Naciones Unidas-ONU. (1976). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)*. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf).

Organización de las Naciones Unidas-ONU. (1976). *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.

Organización de las Naciones Unidas-ONU. (1979). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>.

Organización de las Naciones Unidas-ONU. (2015). *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>.

Organización de las Naciones Unidas-ONU-Hábitat. (2022). *El Derecho a la ciudad*. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/componentes-del-derecho-a-la-ciudad#:~:text=El%20Derecho%20a%20la%20Ciudad,comunes%20para%20una%20vida%20digna>.

Sánchez Mazo, L. M. (2007). Fragmentación social y planeación territorial. *Bitácora Urbano-Territorial*, 1(11), 28-39.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2020). *Guía de implementación de los lineamientos simplificados para la elaboración de PMDU*. [https://mimexiccate.gob.mx/wp-content/uploads/2021/03/Gui%CC%81a-de-Implementaci%CC%81n-LS\\_PMDU.pdf](https://mimexiccate.gob.mx/wp-content/uploads/2021/03/Gui%CC%81a-de-Implementaci%CC%81n-LS_PMDU.pdf).

Secretaría de Ordenamiento Territorial y Vivienda (SOTyV) (2022). *Términos de referencia para la elaboración o actualización de programas municipales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano (PMOTDU) para el Estado de Tlaxcala*. Dirección de Asentamiento y ordenamiento territorial.

Velasco Santos, P. (2017). Deshilando etnográficamente la mezclilla: materialidad y entramados socioambientales paradójicos. *Alteridades*, 27(54), 95-106.