



**Proyecto de
Programa Estatal de
Ordenamiento Territorial
y Desarrollo Urbano
para Baja California Sur**



GOBIERNO DEL ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA SUR



Secretaría de
Planeación Urbana,
Infraestructura y Movilidad,
Medio Ambiente y Recursos Naturales
Gobierno de Baja California Sur

Programa Estatal de
Ordenamiento Territorial
y Desarrollo Urbano
BCS



SUMARIO



BORRADOR PARA CONSULTA



Baja California Sur



GOBIERNO DEL ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA SUR



Programa Estatal de
Ordenamiento Territorial
y Desarrollo Urbano
BCS



DEPARTAMENTO PARA CONSULTA

BON





GOBIERNO DEL ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA SUR



Camino a San Francisco de la Sierra - Mulegé, 2023.

Un territorio ordenado es un futuro justo

Amigas y amigos sudcalifornianos, compañeras y compañeros de los cinco municipios, como Gobernador Constitucional de Baja California Sur, Víctor Manuel Castro Cosío, me dirijo a ustedes con la alegría y el compromiso que nos guía: presentar la versión ejecutiva del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PEOTDU BCS).

Este programa no es solo un documento técnico; es la hoja de ruta para construir un Baja California Sur más justo y con bienestar, con una visión de largo aliento que se proyecta hasta el año 2050. Se alinea con nuestro Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027, poniendo en el centro la igualdad de género, el respeto irrestricto a los Derechos Humanos y la defensa de nuestro ambiente.

Ante el crecimiento acelerado y la presión turística, la planeación es indispensable. No podemos permitir que el desarrollo sea a costa de nuestro patrimonio natural o del bienestar de la gente. Por eso, el Programa garantiza un ordenamiento territorial legal, transparente y con amplia participación ciudadana que nos hará más resilientes ante el cambio climático y protegerá nuestra rica biodiversidad y recursos vitales.

Los tres ejes que guían esta visión ejecutiva son:

Ordenamiento Territorial Sostenible: Este eje se centra en el manejo diferenciado del territorio con base en el Sistema Urbano-Rural y las Regiones de BCS, y promovemos un crecimiento urbano ordenado que detenga la expansión descontrolada, protegiendo con rigor nuestros recursos hídricos y costeros.

Desarrollo Urbano Inclusivo: Fomentamos la creación de infraestructura accesible, vivienda digna y espacios públicos que atiendan a las poblaciones más vulnerables: mujeres, comunidades indígenas y personas con discapacidad. Priorizamos proyectos que integren movilidad sustentable y servicios básicos tanto en zonas urbanas como en las comunidades rurales.

Participación y Gobernanza: Este programa surge de un proceso de foros y consultas amplias, realizadas en colaboración con la Secretaría de Planeación





GOBIERNO DEL ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA SUR



Urbana, Infraestructura, Movilidad, Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEPUIMM), para incorporar la voz y el conocimiento de la sociedad civil, expertos y autoridades locales.

Invito a todas y todos los sudcalifornianos a apropiarse de esta herramienta. Este es un trabajo en equipo: Gobierno y Pueblo, de la mano. Juntos, lograremos que el progreso en Baja California Sur respete nuestra identidad, nuestra naturaleza y asegure un futuro digno para las generaciones venideras, sentando las bases desde hoy hasta el 2050.

La documentación completa está en el sitio oficial de la SEPUIMM. ¡Estén atentos e involúcrense!



Atentamente

Víctor Manuel Castro Cosío
Gobernador Constitucional del Estado de
Baja California Sur

Agradecimientos

El Gobierno del Estado de Baja California Sur, a través de la Secretaría de Planeación Urbana, Infraestructura, Movilidad, Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEPUIMM), expresa su más sincero agradecimiento a todas las personas, instituciones y sectores que han contribuido de manera invaluable a la elaboración del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PEOTDU BCS). Este instrumento de planeación es el resultado de un esfuerzo colectivo, impulsado por la visión compartida de un desarrollo sostenible, equitativo y resiliente para nuestro estado.

En primer lugar, extendemos nuestra gratitud al **Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, presidido por el Gobernador Constitucional del Estado, **Víctor Manuel Castro Cosío**, quien ha liderado con compromiso y visión estratégica este proceso. Agradecemos a los **39 representantes** de las dependencias estatales, federales y municipales, así como a los sectores privados y sociales, por su dedicación en las mesas de trabajo especializadas: la mesa agraria, la mesa de movilidad y la mesa de vivienda con instrumentos legales para asentamientos. Su participación ha sido fundamental para integrar perspectivas diversas y enriquecer el programa con ejes rectores como la equidad territorial, la movilidad sostenible, la vivienda adecuada y la resiliencia ante el cambio climático.

Un reconocimiento especial a la **Arq. Carolina Armenta Cervantes**, titular de la SEPUIMM, y a todo su equipo técnico y administrativo, por coordinar las consultas, foros y sesiones de trabajo que han dado forma a este documento. Su expertise y liderazgo han asegurado que el PEOTDU BCS se alinee con el Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027 y responda a las necesidades reales de nuestras comunidades.

Agradecemos también a las **autoridades federales**, como la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), por su apoyo técnico y normativo en el marco del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Asimismo, a los **gobiernos municipales** de los cinco municipios de Baja California Sur (La Paz, Los Cabos, Comondú, Mulegé y Loreto), por su colaboración activa en la armonización de planes locales con la visión estatal.





No podemos olvidar el aporte esencial de la **sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, expertos académicos y representantes indígenas**, quienes participaron en las consultas públicas y foros ciudadanos. Sus voces han incorporado principios de inclusión, derechos humanos, igualdad de género y protección ambiental, enriqueciendo el programa con una perspectiva integral y participativa.

Finalmente, un gracias profundo a todos los **ciudadanos sudcalifornianos** que, a través de sus aportaciones directas o indirectas, han contribuido a este esfuerzo colectivo. Juntos, estamos construyendo un Baja California Sur más próspero y sostenible para las generaciones presentes y futuras.



Glosario de abreviaturas

- ADV:** Áreas desprovistas de vegetación.
- AGEB:** Área Geoestadística Básica.
- AH:** Asentamientos humanos.
- ANP:** Área Natural Protegida.
- BCS:** Baja California Sur.
- BOGE:** Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur.
- CAS:** Coeficiente Absorción del Suelo.
- CAV:** Coeficiente de Área Verde o libre.
- CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CFE:** Comisión Federal de Electricidad.
- 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.
- CONEVAL:** Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- COS:** Coeficiente de Ocupación del Suelo.
- CPELSCS:** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.
- CPEUM:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CUS:** Coeficiente de Utilización del Suelo.
- DOF:** Diario Oficial de la Federación.
- DTP:** Destino Turístico Prioritario.
- DV:** Áreas sin vegetación aparente.
- EIA:** Evaluaciones de Impacto Ambiental.
- ENCIG:** Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental.
- ENMSV:** Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial.
- ENOT:** Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.
- FONATUR:** Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
- IMSS:** Instituto Mexicano del Seguro Social.
- INAH:** Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- INBAL:** Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.
- INECC:** Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.
- INEE:** Instituto Nacional para la Educación.
- INEGI:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- ISSSTE:** Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- LA:** Ley Agraria.
- LDR:** Ley de Desarrollo Rural.
- LDUEBCS:** Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur.
- LEEPMAEBCS:** Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente del Estado de Baja California Sur.
- LGAU:** Ley General de Asentamientos Humanos.
- LGAHOTDU:** Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
- LGCC:** Ley General de Cambio Climático.
- LGEPA:** Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- LGPGR:** Ley General de Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
- LTEBCS:** Ley de Turismo para el Estado de Baja California Sur.
- LV:** Ley de Vivienda.
- MOT:** Modelo de Ordenamiento Territorial.
- NAU:** Nueva Agenda Urbana.
- NOM:** Norma Oficial Mexicana.
- OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- OMS:** Organización Mundial de la Salud.
- ONG:** Organizaciones no Gubernamentales.





ONU: Organización de Naciones Unidas.

P: Pastizales.

PC: Pastizales cultivados.

PED: Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027".

PEDU79: Programa Estatal de Desarrollo Urbano de 1979.

PEMEX: Petróleos Mexicanos.

PEOTDU BCS: Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para Baja California Sur.

PI: Pastizales inducidos.

PNOTDU: Programa Nacional de Ordenamiento Territorial Urbano.

PNRA: Programa Nacional de Reservas de Agua.

PNS: Política Nacional de Suelo.

PNV: Programa Nacional de Vivienda.

POER: Programa de Ordenamiento Ecológico Regional.

POTGT: Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio.

PROCSECTUR: Programa Sectorial de Turismo.

PyMES: Pequeñas y Medianas Empresas.

R: Agricultura de riego.

RAMSAR: Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, un tratado internacional que promueve la conservación y el uso racional de los humedales.

RBSL: Reserva de la Biosfera Sierra de la Laguna.

RH: Región hidrológica.

RLA: Reglamento de la Ley Agraria.

RMP: Regiones marinas o marítimas prioritarias.

SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

SEMARNAT: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

SICT: Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes.

SITS: Sistema de Integración Turística.

SS: Secretaría de Salud.

SUBSUR: Subsistemas Urbano Rurales.

SUR: Sistema Urbano y Rurales.

T: Agricultura de temporal.

UGA: Unidades de Gestión Ambiental.

UGT: Unidades de Gestión Territorial.

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

USAER: Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular.

UTE: Unidades Territoriales Estratégicas.

ZU: Zona urbana.

Índice PEOTDU BCS

1.1 Preliminares

1.1.1. Antecedentes	15
1.1.1.1 Objetivo general	17
1.1.1.2. Objetivos específicos	
1.1.2. Introducción	17
1.1.3. Fundamentación jurídica	24
1.1.4. Evaluación de instrumento anterior	
1.1.5. Metodología	27
1.1.6. Delimitación de regiones	28
1.1.6.1. Asentamientos humanos	

2.1. Diagnóstico

2.1.1. Delimitación del área de estudio	37
2.1.2. Marco de planeación	
2.1.2.1. Sistema estatal de planeación	
2.1.3. Medio físico natural	40
2.1.4. Sistema sociodemográfico	42
2.1.5. Sistema cultural	43
2.1.6. Sistema económico	45
2.1.7. Estructura de territorial	48
2.1.7.1. Situación actual de la vivienda	51
2.1.7.2. Propiedad social	53
2.1.8. Estructura física	54
2.1.9. Sistema urbano rural (SUR)	58
2.1.10. Escenarios de crecimiento	61
2.1.11. Participación ciudadana en etapa de diagnóstico	63

3.1. Estrategia general

3.1.1. Ejes rectores	69
3.1.2. Ejes transversales	70
3.1.3. Ejes estratégicos	77
3.1.4. Modelo de ordenamiento territorial	82
3.1.4. Armonización con el ordenamiento ecológico	
3.1.4.1. Aptitud y vocación	83
3.1.4.2. Potencial e intensidad	84
3.1.4.3. Utilidad del modelo	85

4.1. Políticas generales para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano

4.1.1. Políticas de ordenamiento territorial	89
4.1.1.1. Políticas de desarrollo urbano	44
4.1.1.2. Políticas de armonización (ambiental y turística)	91
4.1.1.3. Hacia una gobernanza territorial integrada y sostenible	92
4.1.2. Normas generales	93
4.1.2.1. Normas de ordenamiento territorial	
4.1.2.2. Normas para el desarrollo urbano	
4.1.2.3. Normas para la armonización	105
4.1.3. Reserva territorial	109

5.1. Financiamiento, seguimiento y evaluación

■

113





GOBIERNO DEL ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA SUR



Guerrero Negro, Extracción de sal



BORRADOR PARA CONSULTA



1.1. PRELIMINARES

1.1.1. ANTECEDENTES

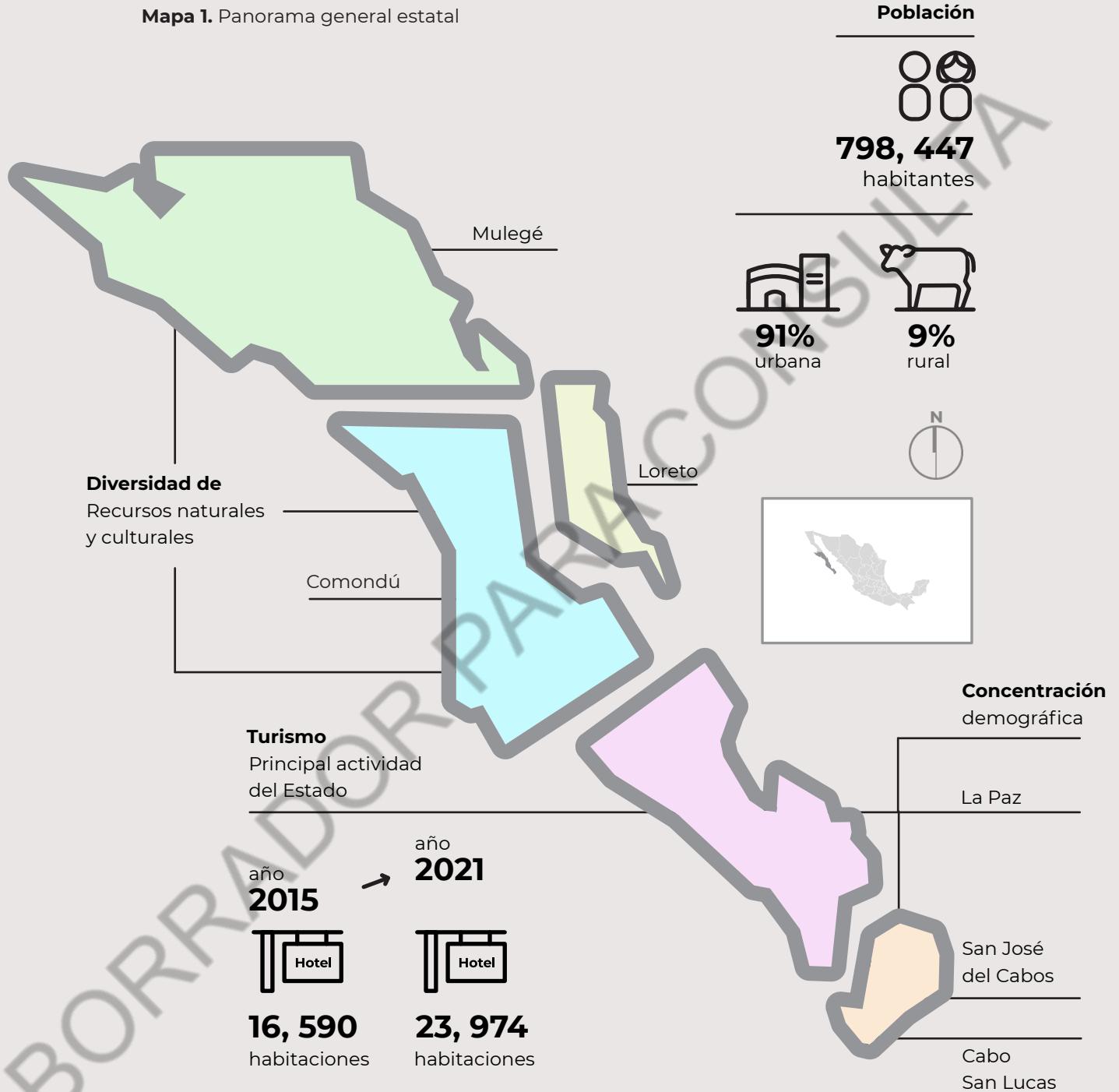
Corría el año de 1979, cuando el Gobernador Constitucional del estado de Baja California Sur, promulgó el primer y único Programa Estatal de Desarrollo Urbano (PEDU), que continúa vigente y sin actualizar, en nuestros días. Aquel instrumento de planeación respondió a las facultades y obligaciones previstas en la Ley General de Asentamientos Humanos y la de Desarrollo Urbano del estado vigentes en aquel año, teniendo como objetivo principal, “...atender y dar respuesta a la problemática de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano...”. (Boletín Oficial del Gobierno del estado de Baja California Sur, 10 de abril de 1979, número 12).

15

El Gobierno de México, en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, emitió el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU) 2021-2024 y la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040, mismos que devienen del lineamiento contenido en el Programa Nacional de Desarrollo 2019 – 2024 **“No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera”**. Preceptos a los que el Programa Estatal de Desarrollo Urbano vigente no puede dar cumplimiento a razón del desfase generacional al ser elaborado en 1979 y en ningún momento fue actualizado.

Por lo anterior, el actual gobierno estatal, identificando la imperiosa necesidad de generar de un Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PEOTDU), que sustituya al actual PEDU, a objeto de dar atención a las necesidades y condiciones de los sudcalifornianos del siglo XXI, al **ponderar el derecho a la ciudad, poner las personas al centro de la planeación y reducir paulatinamente contrastes e inequidad que se presenta entre los municipios** del norte (Mulegé, Comondú y Loreto) con los del sur (La Paz y Los Cabos).

Mapa 1. Panorama general estatal



Fuente: Elaboración propia, 2023.





1.1.1.1. Objetivo general

Recuperar la rectoría de la planeación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano por parte del Gobierno del Estado de Baja California Sur, de manera que permita dar respuesta a las necesidades que se presentan en los asentamientos humanos de la entidad, al mismo tiempo regular el crecimiento y desarrollo equitativo de las ciudades, con la visión de no dejar a nadie y a ningún lugar atrás. (<https://onuhabitat.org.mx/index.php/dia-mundial-del-habitat-2022>).

1.1.1.2. Objetivos específicos

- Contar con una regionalización a escala estatal funcional.
- Elaborar un sistema urbano y rural que sirva como elemento estructurante para el territorio, a través de ciudades y pueblos.
- Regular el desarrollo y crecimiento (principalmente el urbano) de los asentamientos humanos.
- Sentar las bases del ordenamiento territorial para la entidad.
- Estructurar el sistema estatal de planeación.
- Contribuir con acciones puntuales que coadyuven para elevar la calidad de vida territorial de los asentamientos humanos y comunidades del estado.

1.1.2. INTRODUCCIÓN

17

Un nuevo pacto territorial: de la fragmentación a la integración funcional

Baja California Sur ha operado durante más de cuatro décadas bajo una inercia normativa desconectada de su realidad física y social. El Programa Estatal de Desarrollo Urbano de 1979, hoy vigente, diseñado para una realidad demográfica y social que ya no existe, dejó un vacío de planeación que permitió la fragmentación del territorio y la precarización del hábitat. Hoy, frente a una "amenaza dual" de presión turística en conjunto con el estrés hídrico.

Este Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano plantea una reingeniería profunda basada en tres pilares estructurales: una regionalización, políticas de equidad activa y un marco normativo de cumplimiento ineludible.

El objetivo superior es que el Gobierno del Estado de Baja California Sur recupera la rectoría pública del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano con una visión clara: el territorio es una construcción social y un soporte de derechos que debe ser gestionado con rigor técnico.

1.1.2.1. Regiones para la equidad

Oculta en la división administrativa tradicional de los cinco municipios se encuentran profundas desigualdades entre el norte y el sur.

El Programa rompe con la visión administrativa tradicional para reorganizar el estado bajo una lógica funcional con base en el modelo denominado "Ecoforma", deconstruyendo el territorio en 17 regiones funcionales delimitadas por la realidad física y funcional.

Esta nueva cartografía no es arbitraria; su columna vertebral son las cuencas hidrológicas, reconociendo que el agua es el límite absoluto del desarrollo sudcaliforniano. Al identificar unidades como la Pacífico Norte, Los Comondús o Cabo del Este, reconociendo la identidad y estrategia intrínseca de los territorios que habían sido invisibilizados. Este sistema vincula funcionalmente a las 9 ciudades, 26 pueblos y más de 2,200 comunidades y ranchos, asegurando que la gestión pública llegue a cada rincón bajo el principio de "**no dejar a ningún lugar atrás**".

1.1.2.2. Sistema urbano y rural

Para gestionar la inmensa dispersión del territorio y en alineación con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial el Programa diseña un sistema urbano y rural que integra funcionalmente a los 2,544 asentamientos humanos identificados. Este sistema supera la dicotomía campo-ciudad organizando seis tipologías funcionales: desde las [9] ciudades que concentran servicios complejos, pasando por los [26] pueblos que actúan como articuladores estratégicos, hasta los ranchos, comunidades y puertos que sostienen la identidad sudcaliforniana. El objetivo es tejer una red de asentamientos humanos donde el "Derecho a la Ciudad" no dependa del tamaño poblacional, sino de la integración al sistema.

1.1.2.3. La estrategia general: del crecimiento inercial al pacto social

La hoja de ruta del PEOTDU-BCS no busca administrar el desorden existente, sino transformar el modelo de desarrollo. La estrategia central es transitar de un crecimiento disperso y depredador hacia un modelo territorial equilibrado y policéntrico integrado. Esto implica frenar la ocupación de áreas de riesgo y encauzar el futuro desarrollo primordialmente en las zonas con alta aptitud territorial conforme a la actividad a desarrollar, priorizando la consolidación y densificación de las manchas urbanas actuales para maximizar la eficiencia de la infraestructura instalada.

Más allá de lo técnico, esta estrategia se concibe como un pacto territorial sudcaliforniano, el cual exige la concurrencia de los tres niveles de gobierno y la





ciudadanía para legitimar decisiones difíciles, asegurando que el ordenamiento funcione como el garante de prosperidad para las generaciones futuras, protegiendo el patrimonio natural y cultural como activos insustituibles.

Para materializar la estrategia general, el Programa se cimienta en una matriz de 10 ejes rectores alineados con la Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sustentable y la Nueva Agenda Urbana, los cuales se organizan en dos grupos:

- **Ejes transversales (la visión):** Son cuatro directrices rectoras que articulan la totalidad de las políticas del Programa. El eje de Equidad Territorial tiene como fin cerrar la brecha histórica de desigualdad en los municipios del norte; el eje de Cambio Climático centra la estrategia estatal en la adaptación y la resiliencia ante riesgos; el eje de Cultura y Turismo Responsable impulsa la transición de un modelo económico extractivo a uno regenerativo; y, finalmente, el eje de Armonización garantiza la coherencia y alineamiento normativo entre los tres instrumentos que sirven para la regulación y gestión del territorio: el urbano, el ambiental y el turístico.
- **Ejes estratégicos (la operación):** Se estructuran a través de seis pilares de intervención directa. Los ejes de Diversificación Económica y de Conectividad y Movilidad se enfocan en potenciar la logística estatal y garantizar un transporte digno. Por su parte, los ejes de Nuevas Tecnologías y Vivienda Adecuada se fundamentan en el enfoque de Derechos Humanos, asegurando el acceso universal a infraestructura inteligente y a un hábitat saludable para los sudcalifornianos. El eje de Gestión Responsable del Agua establece la escasez hídrica como un límite absoluto para el desarrollo, priorizando el tratamiento, reuso, captación e infiltración. Finalmente, el eje de Convivencia Armónica actúa como la "*bisagra*" que equilibra las tensiones entre las tres fuerzas que moldean el territorio sudcaliforniano: el desarrollo urbano, la protección ambiental y el aprovechamiento turístico.

19

1.1.2.4. Políticas de acción: del diagnóstico a la intervención

El programa opera este cambio de rumbo mediante una estrategia de intervención tridimensional que sustituye la inercia por metas cuantificables. En la escala macro, la Política de Integración Regional fue diseñada para suturar la fractura histórica entre el norte y el sur. Esta política dirige infraestructura crítica a los municipios de Mulegé, Loreto y Comondú para fomentar economías de escala y sinergias productivas, con el objetivo explícito de reducir en un 30% las desigualdades territoriales para el año 2050.

En la escala de los asentamientos humanos, se establece una detallada Política de Crecimiento Urbano que pone fin a la expansión periférica depredadora. La meta es reducir en un 50% el crecimiento descontrolado de la mancha urbana en 2050.

Para lograrlo, se privilegia el modelo de ciudad compacta mediante la consolidación de reservas intraurbanas y la densificación inteligente, obligando a la elaboración de Planes Maestros que definan vialidades y equipamientos.

Finalmente, para resolver la tensión histórica entre desarrollo económico y el ambiente, la Política de Armonización introduce mecanismos técnicos inéditos. Destaca el "Método Híbrido de Equivalencia", una herramienta que condiciona la densidad hotelera a la disponibilidad real de agua y la capacidad de carga de los ecosistemas. Asimismo, esta política blinda el patrimonio cultural y natural, a través de estudios de capacidad de carga para sitios turísticos frágiles y zonas de monumentos históricos.

1.1.2.5. Las normas generales: certeza jurídica y blindaje

Para trascender la planeación en acciones concretas y blindar esta visión de acciones discretionales en su aplicación futura, el PEOTDU-BCS establece las "nuevas reglas del juego" a través de un cuerpo de Normas Generales de cumplimiento obligatorio a continuación se presentan ejemplos claros de estas.

Norma 04. Gestión de Riesgos y Seguridad. Esta norma impone un veto absoluto a la urbanización en zonas vulnerables. Prohíbe terminantemente la expedición de licencias de construcción en cauces de arroyos y zonas de deslizamiento sin un "*Dictamen de No Afectabilidad*" previo. Más allá de la prohibición, impide la regularización y la dotación de servicios en asentamientos irregulares ubicados en áreas de riesgo, priorizando la seguridad de la vida humana sobre la ocupación del suelo.

Norma 06. Justicia Distributiva. Frente a la polarización que concentra los servicios en zonas ricas y abandona las periferias, esta norma de equipamiento elimina la discrecionalidad en la donación de áreas públicas. Obliga a que todo nuevo desarrollo garantice el suelo y la infraestructura para educación, salud y espaciamiento, asegurando que las ciudades crezcan con bienes públicos y no solo con techos.

Fin del crecimiento desarticulado, concluye la era del crecimiento por parches. La norma 15 Plan Maestro exige que los grandes polígonos se planifiquen integralmente antes de lotificar, asegurando la conectividad vial y la articulación urbana. Complementariamente, la Norma 16 Estudio de Impacto Urbano actúa como un filtro de seguridad, obligando a los desarrolladores a demostrar técnicamente que sus proyectos no colapsarán las redes de agua, movilidad y servicios existentes antes de recibir cualquier autorización.

Ante la crisis hídrica, la **Norma 26 transforma la urbanización en una aliada del**





ciclo del agua. Obliga a todo proyecto a integrar infraestructura de recarga de acuíferos mediante soluciones basadas en la naturaleza, como jardines pluviales y pavimentos permeables. Complementariamente, la Norma 30 asegura la supervivencia del paisaje rural, permitiendo solo intervenciones de baja densidad (de 3 a 10 viviendas por hectárea) condicionadas al uso obligatorio de ecotecnologías como biodigestores y captación pluvial.

En temas referentes a la justicia espacial y el derecho a la ciudad el programa presenta la Norma 27 donde se democratiza el litoral, garantizando accesos públicos a playas por lo menos a cada 500 metros con infraestructura adecuada (servicios sanitarios y estacionamiento público), recuperando así el disfrute del mar y playa para todos los sudcalifornianos. Por su parte, la Norma 05 institucionaliza el modelo de "calles completas", equilibrando la pirámide de movilidad en el estado y localiza en un lugar distinto del mapa de la movilidad al peatón, promoviendo que toda infraestructura de servicios (agua, luz, datos) sea subterránea y sean realizadas preferentemente antes de las acciones de pavimentación, buscando como resultado la dignificación del espacio público urbano.

Vivienda adecuada norma 30. Ante la emergencia hídrica y climática, la vivienda no puede seguir siendo un ente pasivo. Esta norma establece estándares obligatorios de habitabilidad que aseguran el confort térmico y la seguridad estructural de los hogares frente al clima extremo. En este marco, las ecotecnologías se integran no como accesorios, sino como la solución estructural para hacer esta vivienda asequible y sostenible mediante la aplicación de la normatividad de los sistemas de captación pluvial, tratamiento de aguas y eficiencia energética es la llave para reducir el costo de vida de las familias y asegurar que el confort interior no dependa del derroche de recursos.

21

1.1.2.6. Un contrato territorial para la viabilidad en el tiempo de Baja California Sur

El Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para Baja California Sur marca el fin de una era de inercia normativa iniciada en 1979 y el comienzo de una etapa de responsabilidad histórica. Este documento no es solo una actualización administrativa; constituye un contrato territorial y social fundamentado en el rigor técnico, donde el estado, los municipios y la ciudadanía acuerdan nuevas reglas de convivencia para garantizar que el desarrollo no sea sinónimo de depredación.

Este instrumento supera las limitaciones de la planificación territorial y urbana clásica en México -diseñada para realidades continentales y homogéneas- para configurarse como un "*traje a la medida*" de la singularidad sudcaliforniana.

Reconoce que en un territorio peninsular, árido y fragmentado, las soluciones genéricas son inoperantes. Por ello, el PEOTDU-BCS se aleja de la ortodoxia para adoptar un modelo de gestión territorial, donde el agua, la viabilidad energética y la seguridad física no son variables de ajuste, sino los rectores absolutos de la ocupación del suelo.

1.1.2.7. A continuación, se detallan los pilares que sostienen este nuevo pacto

La reingeniería del territorio mediante 17 regiones y el sistema urbano - rural.

Lejos de la visión centralista que homogeneizaba el estado, este Programa destruye la geografía administrativa para reorganizarla en 17 regiones territoriales funcionales. Esta delimitación, basada en la metodología de "Ecoforma" y las cuencas hidrológicas, permite una gestión diferenciada que responde a la vocación real de cada zona, desde la conservación estricta en la Reserva de la Biosfera el Vizcaíno hasta el dinamismo turístico en Cabo del Este (La Ribera).

Para operar en esta nueva geografía, se institucionaliza el Sistema Urbano y Rural, como una red que integra funcionalmente a los 2,544 asentamientos humanos del estado. Este sistema rompe la dicotomía campo-ciudad al reconocer y jerarquizar seis tipologías: las ciudades como nodos de servicios complejos; los pueblos como articuladores estratégicos; mientras que los ranchos y comunidades las habilita como guardianes de la identidad productiva Sudcaliforniana. El SUR garantiza que las políticas públicas de bienestar lleguen capilarmente a todo el territorio, asegurando que un habitante de la región de la Sierra de San Francisco tenga la misma certeza de inclusión que uno de La Paz.

1.1.2.8. De las intenciones a las reglas: políticas y normas generales

El "Contrato Territorial" se materializa en el paso del diagnóstico a la obligatoriedad jurídica. Las políticas generales (integración, crecimiento, armonización) establecen metas claras: reducir las desigualdades regionales, frenar la expansión urbana periférica y condicionar la densidad turística a la capacidad de carga.

Sin embargo, el verdadero blindaje del modelo reside en las 32 Normas Generales.

Estas no son sugerencias, sino mandatos técnicos innegociables que otorgan certeza jurídica por ejemplo el Derecho al Territorio (Norma 27) que democratiza el disfrute del paisaje garantizando accesos públicos a las playas, reafirmando que





el patrimonio natural es un bien común, además de las normas citadas previamente.

Hacia la sustentability

En última instancia, el PEOTDU-BCS es la herramienta operativa para materializar el concepto de desarrollo sostenible definido en el Informe Brundtland (1987): "*satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*". Al subordinar el crecimiento económico a la integridad y salud de los ecosistemas, con ello Baja California Sur deja de hipotecar su futuro.

Este programa asegura que la riqueza de hoy no se convierta en la pobreza y la sed de mañana, consolidando un territorio donde la viabilidad urbana, la justicia social y la salud ambiental son, finalmente, una misma cosa en un mismo territorio.

Es la herramienta para construir un Baja California Sur donde la certeza normativaatraiga inversión de calidad, y donde la organización territorial garantice que el desarrollo sea, finalmente, sinónimo de bienestar compartido y sostenibilidad futura.



1.1.3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

En materia de gestión territorial y de asentamientos humanos, la normatividad federal aplicable, es la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; que a través del artículo 23, fracción segunda, señala que la regulación en la escala estatal, corresponde a los Programas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de cada entidad. Como fundamento superior el sustento del presente Programa es a través del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante destacar, que el artículo 22 señala que la regulación debe darse de manera concurrente, lo que para Baja California Sur se refleja armonizando las leyes en materia urbana, territorial, agraria, ambiental y turística, como se presenta a continuación, en la diagrama 1, donde se detallan las relaciones que se guardan entre los artículos de cada Ley.

Por su parte, a nivel estatal, se mantiene una relación similar entre el desarrollo urbano (ordenamiento territorial), el ambiente, el turismo y el desarrollo rural. Lo anterior, al amparo del artículo 11 de la constitución del estado. Es preciso señalar que las cuatro materias normativas, guardan una estrecha relación a partir de artículos específicos de cada una, como se puede observar abajo, en la diagrama 2.

1.1.4. EVALUACIÓN DE INSTRUMENTO ANTERIOR

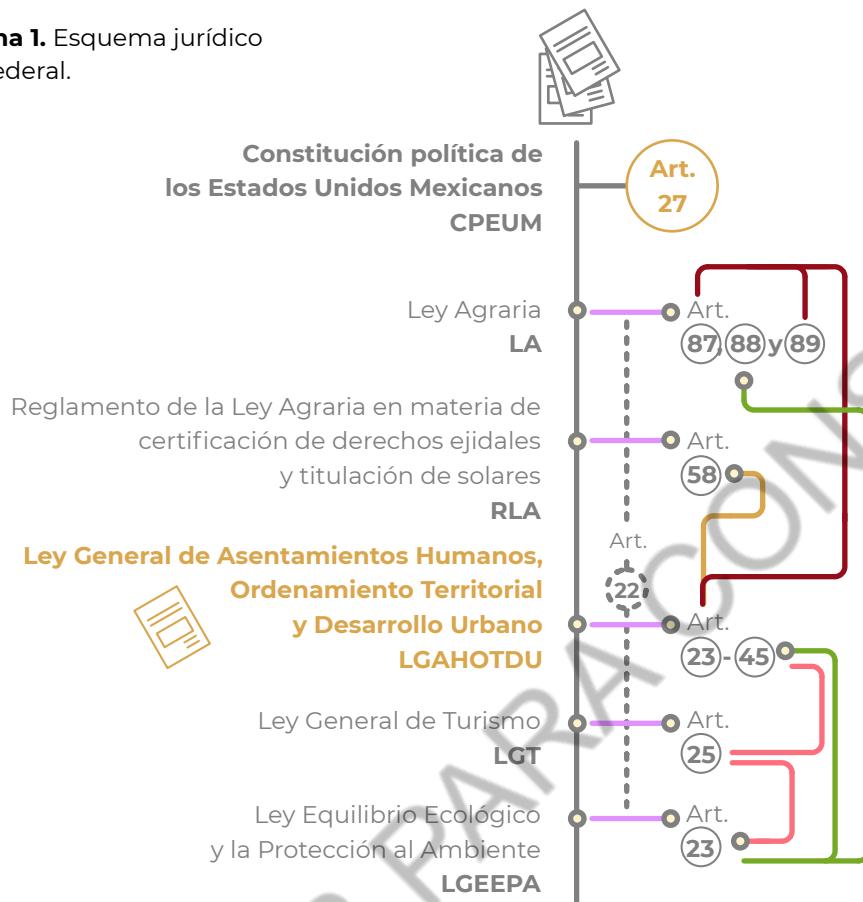
El Programa Estatal de Desarrollo Urbano, fue elaborado con el objetivo de dar cumplimiento a las reglamentaciones que aplicaban al naciente estado, además de satisfacer las necesidades inmediatas de la población, que para 1979 ascendía a 215,073 habitantes, de los cuales 149,973 se asentaban en áreas urbanas y 65,100 en comunidades rurales. La **evaluación** del PEDU 1979, se realizó principalmente **en la esfera cualitativa**, al analizar la información contenida en los apartados de objetivos, políticas, programas, acciones, sistema de ciudades y problemáticas.

El programa de 1979 plantea cuatro objetivos para la regulación del desarrollo urbano en el estado, (1) en relación a una racionalización en la distribución territorial de las actividades económicas en áreas con mayor potencial; (2) lograr un desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población; (3) propiciar condiciones para satisfacer las necesidades de la población respecto de suelo, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano y (4), mejorar y preservar el ambiente que conforma los asentamientos humanos.



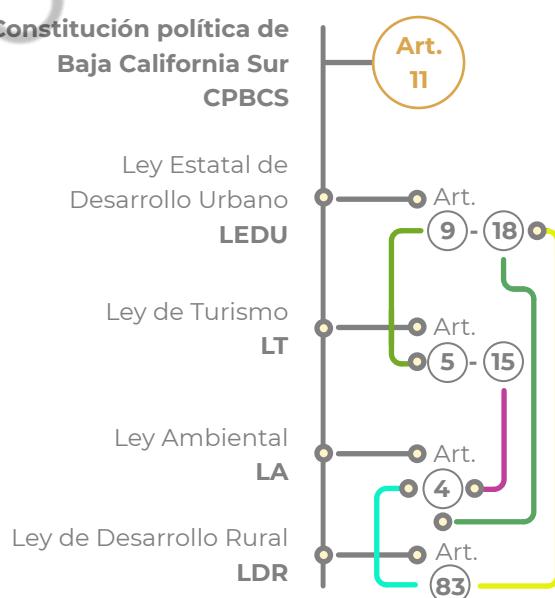


Diagrama 1. Esquema jurídico a nivel federal.



25

Diagrama 2. Esquema jurídico a nivel estatal.



Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad vigente aplicable.

A nivel cualitativo, se analizaron los objetivos, políticas, programas y acciones, en relación con lo que se observaba para cada apartado. En contraste, a nivel cuantitativo el análisis estuvo sustentado en datos duros, que permitieron medir el avance o retroceso de las acciones y políticas del programa de 1979.

Para cada objetivo se explican las razones por las cuales se consideró cumplido, en la siguiente escala: totalmente, con un valor de 1 punto; parcialmente, con un valor de 0.5 puntos, o no se cumplió, con 0.0 puntos, para cada objetivo planteado en el instrumento. Ver tabla 1 con el análisis por objetivo, con los valores asignados y la calificación resultante.

Es importante destacar que los objetivos fueron redactados de forma amplia, por lo que se analizarán las oraciones que refieran a una acción. Para algunos casos, un objetivo tuvo uno o más puntos.

El PEDU 1979 señala que la problemática detectada fue:

- Un fenómeno de concentración y dispersión de la población.
- Déficit en la prestación de servicios, dotación de infraestructura, equipamiento urbano y vivienda.
- Ineficacia en las actividades productivas.
- Elevados costos sociales.
- Contaminación y degradación de los cuerpos de agua.
- Y creciente demanda de suelo urbano insatisfecha.

El programa de 1979 contiene 41 proyectos a realizar, con base en el sistema de ciudades propuesto para el estado, de los cuales, 15 proyectos (36.6%), se realizaron en los cinco municipios. De 6 proyectos (14.6%), existe la certeza de que no fueron realizados y de los 20 restantes (48.8%), no se tienen datos respecto de su realización.

El resultado de la evaluación de los objetivos es de 1.5 puntos, que representa un cumplimiento de un 30%, aunque en el apartado de políticas públicas el resultado es más alentador con 12.5 puntos, que refleja un 69%. Lo correspondiente al apartado de los 21 proyectos de los que se cuenta con información, se tiene un total de 15 puntos, lo que representa un 71% de cumplimiento. Al sólo contar con información de poco más de la mitad de los proyectos, la calificación no es considerada en el promedio general del Plan.

El resultado de la evaluación promedio del PEDU 79, presenta un cumplimiento del 50%. En una escala de 1 a 10, la calificación asignada es de 5. Como parte del ejercicio de evaluación, se realizó un segundo ejercicio, donde sí fue considerada la calificación de cumplimiento de los proyectos, llevando el promedio a un 56%.



**Tabla 1.** Resumen de la evaluación por el elemento.

Apartado	Elemento	Evaluación	Clasificación
Objetivos	5	5	1.5 / 30%
Política	19	19	12.5 / 69%
Proyectos	41	21	15 / 71%

Fuente: Elaboración propia.

El resultado de la evaluación indica que en términos generales, en los 45 años que tiene de vigencia se cumplió aproximadamente con la mitad de los objetivos, políticas y proyectos propuestos en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Sin embargo, si revisamos cada apartado, podemos observar que las políticas son las que tuvieron un mayor nivel de cumplimiento, en contraste con los objetivos y los proyectos. Es preciso mencionar que para el año en que fue elaborado el PEDU 79 no se consideraba un sistema de evaluación, actualización y seguimiento que permitiera realizar una valoración de diferente manera o en un plazo establecido.

Con base con cada uno de los elementos analizados, **se observó la necesidad de actualización** del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, sustentado en el crecimiento de los asentamientos humanos en especial los centros de población y la consiguiente demanda de servicios urbanos, impulsada por la gran cantidad de turistas que llegan año tras año a las playas sudcalifornianas. Ello además de las brechas que día con día crecen entre la población, en especial en los grupos vulnerables. Además, de los cambios normativos nacionales se internacionales aplicables a las materias urbanas y de ordenamiento territorial.

27

Si bien es cierto que se contemplan los tres horizontes de planeación, se observa que el largo plazo se limitó al año 2000, **escenario que ha sido superado hace casi 25 años**, situación que generó mayor incertidumbre en la gestión y ordenación del territorio en la escala estatal, e incluso municipal, ya que los programas correspondientes datan de los años ochenta y no cuentan con alguna actualización.

1.1.5. METODOLOGÍA

Para la elaboración del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para Baja California Sur, se contemplaron, tanto la recolección de información documental (análisis de gabinete de datos duros), como talleres de participación comunitaria para identificación de necesidades (recorrido de campo y recolección de información), con la correspondiente construcción de propuestas de atención; seguido de un proceso de análisis para su posterior interpretación, además de la construcción de la propuesta de normatividad, políticas y proyectos que coadyuven en la atención de las problemáticas

identificadas. También el Programa contempla un apartado para la evaluación, con la finalidad de lograr una actualización sistemática, de acuerdo con el cumplimiento y avance en los objetivos, metas y políticas.

1.1.6. DELIMITACIÓN DE REGIONES

Actualmente, en el estado se reconocen con facilidad tres regiones: la Pacífico Norte, por las cooperativas pesqueras y la riqueza que se tienen de moluscos a nivel internacional; el Valle del Vizcaíno, que se encuentra al centro del municipio más grande del estado y finalmente “El Valle” (de Santo Domingo), que se refiere al localizado en Comondú y que en el siglo pasado era una zona próspera en la agricultura, representada como el granero del Baja California Sur. Sin embargo, los límites, donde inicia y dónde termina, solo existía en la cosmovisión de cada sudcaliforniano. Es por ello que se identificó como una prioridad realizar una **delimitación con base en las condiciones territoriales**, en especial las cuencas hidrológicas.

Las regiones de Baja California Sur fueron delimitadas a partir del análisis de variables físico-naturales con base en la metodología denominada “Ecoforma” (Pesci, 2007) a través de la cual se **reconoce la relevancia de las limitantes que el territorio presenta a las actividades humanas**. La columna vertebral de la delimitación de regiones son las cuencas y subcuencas hidrológicas.

Con el objetivo de facilitar la administración del territorio de Baja California Sur, mediante estrategias, políticas, normas y líneas de acción concordantes con las características diferenciadas que dota el entorno natural y las dinámicas humanas, **se dividió el estado en diecisiete (17) regiones**.

La delimitación permitirá definir unidades geográficas que comparten características, condiciones físico-naturales, dinámicas poblacionales, sociales, culturales y económicas, que faciliten la gestión y entendimiento del territorio, facilitando así los procesos de ordenamiento, planificación, regulación urbana y territorial de acuerdo con el siguiente listado.

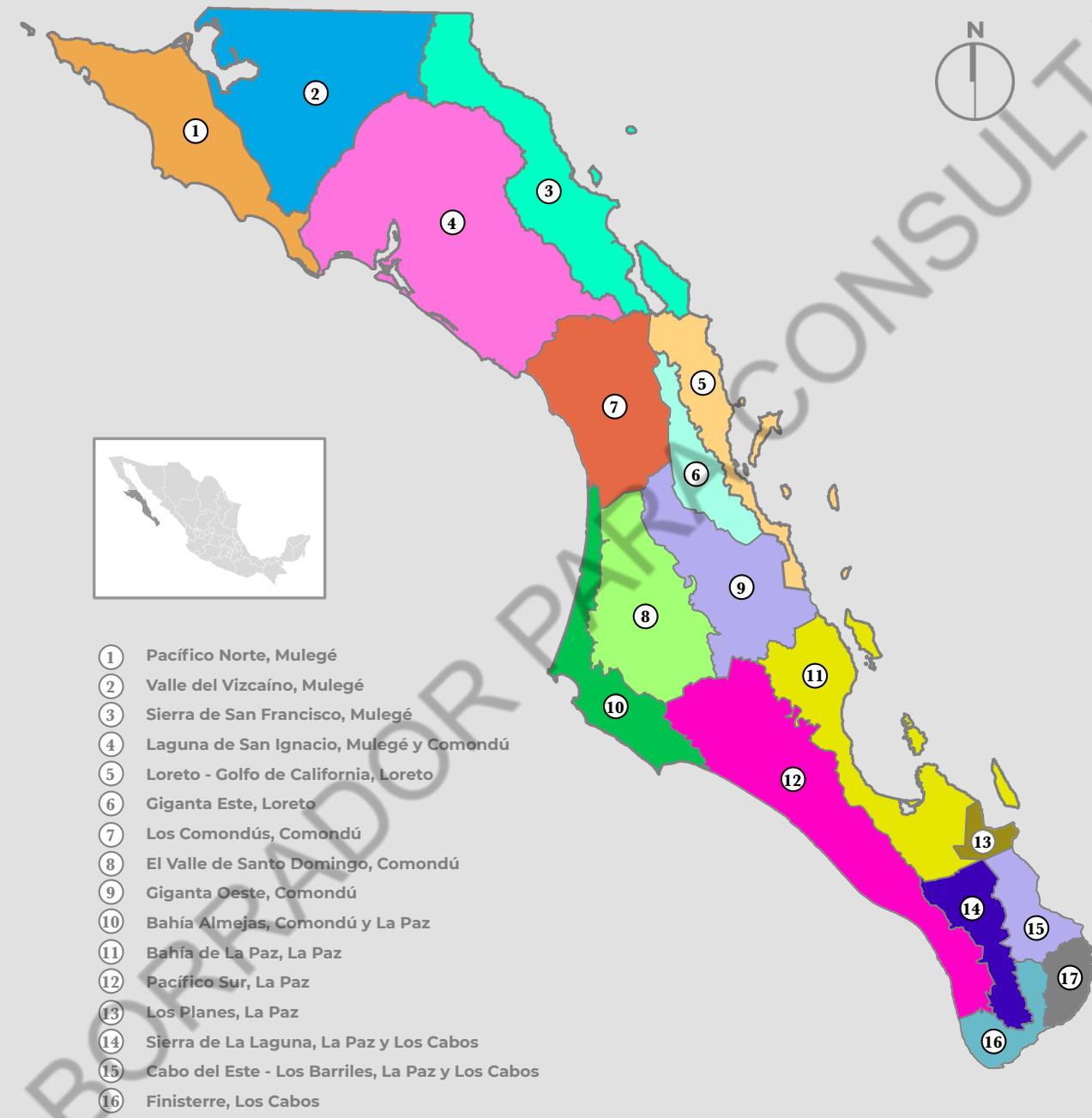
1.1.6.1. ASENTAMIENTOS HUMANOS

Una condición particular que se identificó desde el proceso de la recopilación de los datos oficiales fue la **alta dispersión de los asentamientos humanos en el estado**, mientras las ciudades más grandes son La Paz, Cabo San Lucas y San José del Cabo, en el extremo norte hay asentamientos de algunos pocos cientos o miles de personas que de acuerdo con el Derecho a la Ciudad y a los Derechos Humanos.





Mapa 2. Regiones territoriales



0 10 20 40 60 80
Kilómetros

Fuente: Elaboración propia.

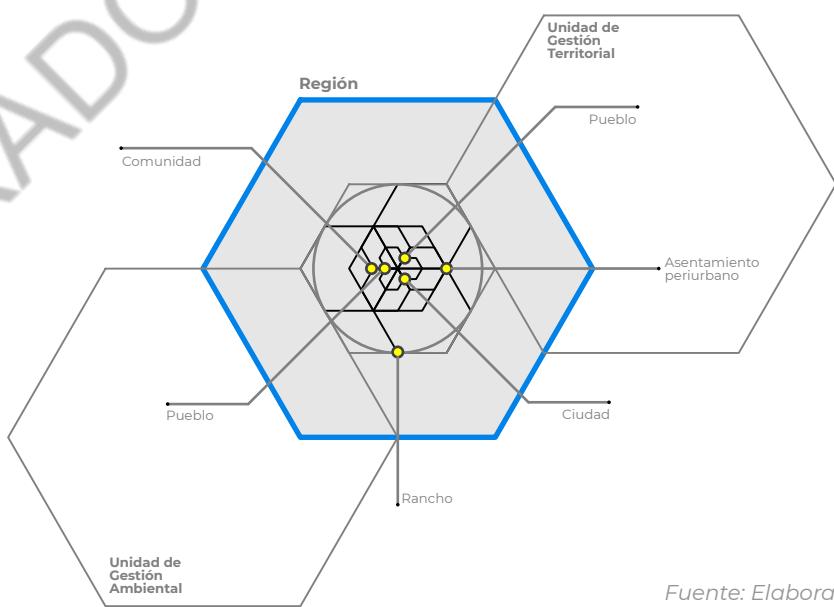
ONU-Hábitat define El Derecho a la Ciudad como el “derecho de todas las personas a *habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna*”. El Derecho a la Ciudad conlleva ocho aspectos, de los cuales se pueden identificar de manera tangible como incumbentes para el estado, los siguientes:

- **Ciudades accesibles y asequibles,**
- **Ciudades con espacios y servicios públicos de calidad, y**
- **Ciudades con economías diversas e inclusivas.**

De manera similar a las regiones territoriales, se conoce que el estado tiene ciudades compuestas por las cabeceras municipales y en algunos casos, asentamientos como Guerrero Negro y Villa Alberto Andrés Alvarado Arámburo, también conocido como “el Vizcaíno”, que no cumplen con los cánones urbanos del tamaño de población, sin embargo, realizan las **funciones** en el territorio y para las personas, de una ciudad.

En Baja California Sur, de acuerdo con el marco geoestadístico y el Censo de Población y Vivienda del año 2020 (INEGI), se identificaron **2,544 asentamientos humanos**, distribuidos de manera dispersa. Al visualizar la gran diversidad entre ellos, fue necesario realizar una clasificación en **seis (6) tipos de asentamientos humanos** a saber, donde se reconociera tanto su función en el territorio, como la infraestructura y equipamiento presentes.

Diagrama 3. Estructura territorial.



Fuente: Elaboración propia.





GOBIERNO DEL ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA SUR



31

Las **ciudades**, serán aquellos asentamientos humanos que consideran los siguientes criterios o elementos: sistemas complejos de servicios públicos (alumbrado público, recolección de residuos sólidos, vigilancia y transporte público); nivel de servicio y atención de los equipamientos urbanos (educación, salud, cultura, administración pública, comercio y movilidad); infraestructura (conectividad, agua potable, drenaje y electrificación) y finalmente que las actividades económicas sean predominantes y diferentes a las primarias.

Los **pueblos**, generalmente se caracterizan por tener un origen de fundación, a partir de una misión o un hecho histórico y cuentan con servicios y equipamientos urbanos, generalmente de nivel intermedio. Presentan opciones de empleo y atención primaria en temas administrativos, de abasto y financieros. Los pueblos en Baja California Sur hacen la función de articulador con las comunidades y ranchos.

Los **asentamientos periurbanos**, son barrios o núcleos de población que físicamente se encuentran en las periferias de las ciudades. En estos asentamientos se puede contar con servicios y equipamientos urbanos de orden básico, además, la cobertura de infraestructura comúnmente es por ampliación de la existente en la ciudad. El uso de suelo predominante es habitacional, complementado con comercio.

32

Como es ampliamente conocido, por las características geográficas y físicas del estado, el funcionamiento de los asentamientos humanos requiere de insumos importados del resto del país. La función es el intercambio de mercancías entre territorios y que están estrechamente vinculados tanto a actividades comerciales, industriales, pesca, como a la obtención de materias primas.

Las **comunidades** (rurales), son agrupaciones de personas que comparten costumbres, ubicación geográfica, historia, cosmovisión, identidad y cultura, por mencionar las más representativas. Para este programa, se identificaron comunidades que tienen acceso limitado a servicios públicos, infraestructura y equipamiento de primer nivel. Sin embargo, estas comunidades pueden atender necesidades básicas de dos o más ranchos cercanos y las actividades económicas representativas son las correspondientes a las que corresponden del sector primario.

Los **ranchos**, son propiedades rurales donde las personas se dedican principalmente a actividades como la ganadería, agricultura o pesca artesanal. Los ranchos, en términos generales cuentan con sistemas sustentables como biogestores, pozos de agua y celdas solares. En particular en el estado se cuenta con una cultura muy particular en torno al concepto del ranchero sudcaliforniano.





GOBIERNO DEL ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA SUR



33





Dentro de los elementos considerados en la **jjerarquización** de los asentamientos humanos para Baja California Sur están:

- **Bienes públicos**, entendidos como inmuebles (equipamiento urbano) destinados a temas administrativos, recreativos, deportivos, de transferencia o ubicación final de residuos, recintos educativos, de salud, ocio, cultura, y descanso.
- **Infraestructura y servicios públicos**, incluye los de recolección de residuos sólidos y seguridad, además de aquellos proporcionados mediante redes de suministro, tales como agua potable, drenaje, electricidad, alumbrado público y telecomunicaciones.
- **Conectividad y movilidad** que comprende elementos de transporte público, calles completas, caminos, carreteras y arborización.
- **Actividades económicas**, que comprende las actividades primarias, secundarias y terciarias.

Una vez aplicados los criterios para la clasificación de los asentamientos humanos, se identificó la interacción que en el ámbito rural tienen cada uno, lo que también permitió observar el panorama actual respecto de la articulación entre la esfera urbana y la rural.

Tabla 2. Asentamientos humanos por municipio, 2023.

Clasificación	Mulegé	Comondú	Loreto	La Paz	Los Cabos	Total
Ciudad	3	2	1	1	2	9
Pueblo	6	7	1	9	3	26
Asentamiento periurbano	1	3	0	9	1	14
Comunidad	46	33	10	82	52	223
Rancho	325	544	115	910	376	2,270
Puerto*	0	0	1	1	0	2
Total	381	589	1,012	128	434	2,544

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Censo de Población y Vivienda (INEGI).



CONSULTA



2.1. DIAGNÓSTICO

2.1.1. DELIMITACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO

Baja California Sur tiene una **extensión territorial de 73,909.40 km² (7,390,940 has)**, incluyendo las islas, lo que representa poco más de la mitad de la superficie peninsular. A nivel nacional representa el 3.8% de la superficie total. Limita al norte con Baja California, situado por encima del paralelo 28; al este con el Golfo de California; al sur y oeste con el Océano Pacífico.

Presenta una forma alargada de orientación noroeste-sureste, con un litoral de 2,200 km de longitud, que constituye aproximadamente el 94% del perímetro sudcaliforniano. El estado se localiza al noroeste de México entre los paralelos 28°00'00" y los 22°52'17" de latitud norte (que marcan los límites extremos de norte y sur, respectivamente) y los meridianos 109°24'47" y 115°04'53" (que define los límites este y oeste) de longitud oeste.

Política y administrativamente Baja California Sur está dividido en cinco municipios:

1. Mulegé,
2. Loreto,
3. Comondú,
4. La Paz y
5. Los Cabos.

37

2.1.2. MARCO DE PLANEACIÓN

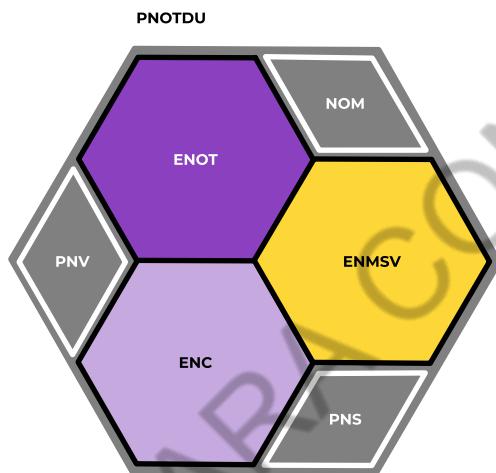
El marco de planeación para este instrumento se fundamenta en la articulación de políticas, estrategias y directrices que orientan el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano del estado bajo los principios rectores de **sostenibilidad, equidad y resiliencia climática**.

Este marco opera en dos niveles de actuación:

- I. Internacional: Se guía por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana (NAU) de ONU-Hábitat, que promueven ciudades inclusivas, sostenibles y resilientes.
- II. Nacional: Se articula con el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU), la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), y políticas complementarias en movilidad, vivienda y suelo, además de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM).

Todos estos instrumentos se orientan a la justicia socioespacial, la gestión integral de riesgos y la adaptación al cambio climático, buscando **armonizar lo urbano-territorial con lo ambiental** a través de la identificación y análisis de las heterogeneidades en escalas y temporalidades de los ordenamientos.

Diagrama 4. Marco nacional.



38

Fuente: *Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad vigente, 2023.*

2.1.2.1. SISTEMA ESTATAL DE PLANEACIÓN

En la actualidad, el sistema de planeación de Baja California Sur, en materia de desarrollo urbano, comprende instrumentos en las escalas de nivel estatal, municipal, subregional, de centros de población y programas parciales. Resalta que el único municipio que no cuenta con un programa individualizado es Loreto, toda vez que, a partir de la fecha de la fundación del citado municipio, hasta la actualidad, no se ha publicado el programa correspondiente.

El sistema de planeación se estructura con base en la Ley Estatal de Desarrollo Urbano para Baja California Sur y de manera complementaria aplica la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano donde se identificó que el único instrumento que es diferente en ambas leyes es el correspondiente a la escala subregional, como se puede observar en la tabla comparativa 3.



**Tabla 3.** Sistemas de planeación.

LGAHOTDU	LDU
Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Programa Estatal de Desarrollo Urbano
Programa de zona metropolitanas o conurbaciones	Programas municipales de desarrollo urbano
Programas municipales de desarrollo urbano	Programas de ordenación de zonas conurbadas
	Programa sub-regional de desarrollo Urbano
Programas de centros de población	Programa de desarrollo urbano de centro de población
Programas parciales	Programas parciales de desarrollo urbano
Programas sectoriales	Programas sectoriales de desarrollo urbano

Fuente: Elaboración propia, con base en la LGAHOTDU y la LDUBCS

Para Baja California Sur se lograron identificar dieciséis (16) instrumentos de planeación vigentes, donde cinco (5) corresponden a la escala municipal, diez (10) para centros de población y uno (1) de escala subregional.

39

Esquema 1. Sistemas de planeación estatal de B.C.S. con proyectos de instrumentos de desarrollo urbano.

Fuente: Elaboración propia con base en el B.O.G.B.C.S.

2.1.3. MEDIO FÍSICO NATURAL

La importancia del análisis del medio físico natural para el PEOTDU BCS, radica en la información que proporciona para la comprensión de las características y limitaciones de los ecosistemas del estado, y cobra una mayor relevancia al identificar que el **99.45% del territorio se encuentra en uso no urbano.**

En el norte del estado se cuenta con condiciones ambientales excepcionales y únicas que llevaron al decreto del área natural protegida de la reserva de la biosfera del Vizcaíno en el 1993, por lo que en las regiones denominadas como la Pacífico Norte, Valle del Vizcaíno, San Francisco de la Sierra y de La Laguna de San Ignacio, su territorio pertenece de manera total o parcial a la ANP. Los asentamientos humanos que destacan en dichas regiones son Guerrero Negro, Villa Alberto Andrés Alvarado Arámburo y Santa Rosalía.

El clima que predomina en el estado es el Seco, con sus diferentes variantes; condición que se refleja en el tipo de vegetación, adaptada a las condiciones áridas. Los principales tipos de vegetación que se encuentran en el estado, incluyen matorral xerófilo, bosques de pino-encino, vegetación de dunas costeras, manglares y vegetación riparia. Es importante señalar que los bosques de pino-encino se encuentran solamente en las áreas montañosas, como lo es la Sierra de la Laguna. Dentro de las especies vegetales representativas en Baja California Sur, se encuentran el cardón, el cirio, el palo verde, el palo blanco y el torote. En consecuencia, la fauna es diversa entre mamíferos, aves, reptiles, moluscos y peces que responden al tipo de ecosistema en el que se encuentran, donde los más representativos son la ballena gris, el tiburón ballena, el puma, el venado, el berrendo peninsular, el marlin y el pez vela. En cuanto a las aves se conoce la reputación que tiene el estado para realizar actividades de avistamiento, especialmente por biólogos que gustan de observar a especies como el águila real, el halcón peregrino, el pato, el águila pescadora y otras.

En general, el territorio sudcaliforniano presenta diversas elevaciones organizadas en cadenas montañosas que dan vida a extensos valles donde proliferan las actividades humanas. Dichas montañas se localizan hacia el Golfo de California, como la sierra de San Francisco, la sierra de la Giganta, las Tres Vírgenes y la Sierra de la Laguna; además en zonas como los Barriles, Los Planes, Loreto, San Javier y San Ignacio, los caminos presentan una belleza particular a causa de los accidentes topográficos por donde cruza la carretera.

Las grandes elevaciones o montañas (que representan aproximadamente el 27% del territorio) se identifican con una vocación de conservación y no urbanizables, siendo clave para delimitar y reducir la invasión de asentamientos irregulares que pueden causar deslaves, contaminación y daño a la biodiversidad.





La hidrología del estado es intrínsecamente dependiente de la temporada de lluvias, lo que hace que los acuíferos sean la fuente de agua para el abastecimiento urbano, turístico y agrícola. La mayoría de estos acuíferos se encuentran en condiciones de déficit o sobreexplotación. El estado es altamente vulnerable al cambio climático, siendo afectado por fenómenos extremos como sequías e inundaciones.

El estado posee un extraordinario valor ambiental, sustentado en la existencia de grandes áreas naturales protegidas como la Reserva de la Biosfera el Vizcaíno (la ANP federal más grande del país), Cabo Pulmo y Sierra de La Laguna.

Tabla 4. Crecimiento demográfico histórico por decenio.

Municipio	1980	1990	2000	2010	2020
Mulegé	15,080	38,528	45,989	59,114	64,022
Comondú	32,733	74,346	63,864	70,816	73,021
Loreto	N/A	N/A	11,812	16,738	18,052
La Paz	111,259	137,641	196,907	251,871	292,241
Los Cabos	16,305	43,920	105,469	238,487	351,111
Baja California Sur	159,072	317,764	424,041	637,026	798,447

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población y vivienda en el periodo de 1990-2020 del INEGI.



Adicionalmente, cuenta con ocho Regiones Marinas Prioritarias (RMP) y sitios Ramsar de importancia internacional (Laguna Ojo de Liebre, Estero San José del Cabo), que funcionan como humedales vitales. La conservación de estos ecosistemas es fundamental porque proveen servicios ecosistémicos esenciales para la sociedad, incluyendo el abastecimiento de agua, la regulación del clima y la protección contra desastres naturales. Otra característica natural con la que cuenta Baja California Sur, tiene que ver con los más de 300 oasis, que generan condiciones únicas en la porción del territorio donde se encuentran. Destacan entre ellos el de Heroica Mulegé, el de San Ignacio, los de San Miguel y San José de Comondú, el de La Purísima y el de Todos Santos.

El análisis territorial exige que, por un lado, **la planeación urbana sea preventiva**, integrando la vulnerabilidad climática frente a sequías e inundaciones para respetar las limitaciones ambientales y la provisión de servicios ecosistémicos invaluables. Por otro lado, **el ordenamiento territorial** debe tomar esas limitaciones como base para **maximizar los beneficios y la funcionalidad ecológica** del estado.

2.1.4. SISTEMA SOCIODEMOGRÁFICO

En 1980, se tenía una población de aproximadamente 159,072 habitantes. En 1990 se registraron 317,764 habitantes y para el año 2000 se contabilizaron 424,041 habitantes.

Desde 1980 hasta la actualidad, la **población se ha quintuplicado**, lo que puede atribuirse a diversos factores como la migración interna, el desarrollo económico y el turismo, localizados principalmente en los municipios del sur. El más reciente censo arroja la cantidad de 798,447 habitantes (INEGI, 2020). En el estado existen **23 asentamientos urbanos y 2,521 rurales**, con una distribución del 91% y 9% respectivamente.

Uno de los factores primordiales para el crecimiento demográfico es atribuible al sector turístico, que ha tenido un impacto notable en la demografía de los municipios de Los Cabos y La Paz, que experimentan un rápido desarrollo turístico y en consecuencia una mayor demanda de mano de obra calificada.

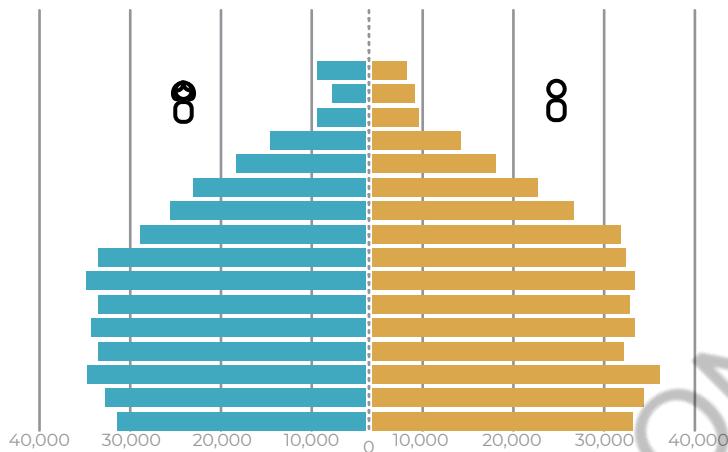
La mayor densidad poblacional se puede encontrar en las ciudades de La Paz, Cabo San Lucas y San José del Cabo. En ellas se concentra aproximadamente el 80% de la población total del estado, con un promedio de 36 hab/ha.

El análisis deja ver de manera clara una distribución desigual de la población a lo largo del estado, situación que refleja en retos diferenciados por municipio,





Gráfica 1. Población por quinquenio y género.



Fuente: *Elaboración propia con datos del censo de población y vivienda en el periodo 2020 del INEGI.*

mientras que en La Paz y Los Cabos es imperante lograr una regulación del crecimiento urbano que construya ciudades compactas y sostenibles; Mulegé, Loreto y Comondú deben consolidar el crecimiento de manera equilibrada con el entorno natural.

43

En conjunto, el sistema sociodemográfico explica cómo la población sudcaliforniana ha transitado hacia una mayor urbanización, diversificación económica y envejecimiento progresivo, definiendo con ello los retos para la planeación, la dotación de servicios y la gestión integral del territorio.

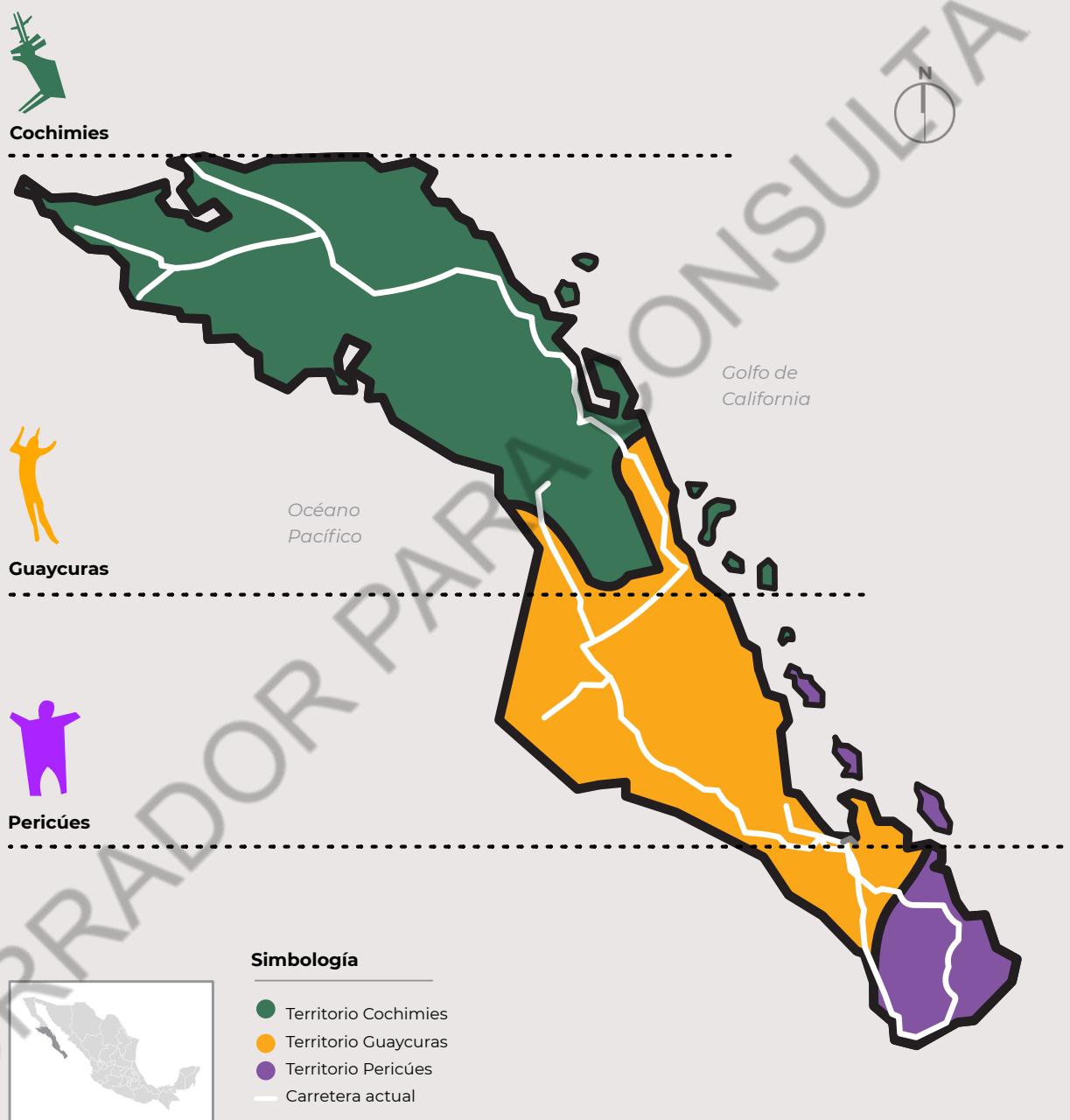
2.1.5. SISTEMA CULTURAL

La primera ocupación del territorio sudcaliforniano fue protagonizada por tres grupos indígenas: los pericúes, los guaycuras y los cochimíes; los primeros se localizaron en la zona del municipio de Los Cabos subiendo por la zona el Golfo de California, hasta la bahía de La Paz. Los guaycuras ocuparon un territorio que consideraba desde el pueblo de Todos Santos y la ciudad de La Paz, hasta el Valle de Santo Domingo; el resto del estado, incluyendo una buena porción de la península de Baja California fue habitado por los cochimíes.

Posterior a la llegada de los conquistadores españoles, comenzó a menguar la población originaria, dejando la tarea de ocupación territorial a las misiones jesuitas distribuidas a lo largo del estado, entre las que destaca la capital de las Californias en Loreto, la posterior capital de Baja California Sur en La Paz y la ubicada en San José del Cabo, por mencionar las más conocidas.

Mapa 3. Etnias de Baja California Sur.

44



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de
Historia de Baja California Sur. Recuperado de internet
en <https://www.gotbaja.mx/la-primer-california/>





A partir de la revolución industrial, llegaron **grupos mineros provenientes de Francia e Inglaterra a Santa Rosalía, El Triunfo y San Antonio**, situación que transformaba nuevamente la ocupación del territorio, al incluir nuevas y diferentes variables a las dinámicas de crecimiento, nuevas costumbres y lo más importante, el crecimiento de los pueblos en las periferias o cercanías de la fuente de extracción de los minerales, que en el caso de Mulegé se dio de manera ordenada en la zona ocupada por los habitantes franceses y en modalidad de “plato roto” en la zona ocupada por los trabajadores, crecimiento con el estilo de la revolución industrial. Esta organización aún puede ser claramente identificada por los visitantes en la actualidad.

Como resultado de la historia y los antecedentes culturales, las voces del pasado resuenan en sitios que dan estructura al territorio, a través de ciudades como Santa Rosalía, Loreto, Todos Santos, La Paz y San José del Cabo. Productos misionales como la naranja, el dátil, el higo, la uva, el olivo, aceitunas y el ganado, son aspectos tan relevantes para los sudcalifornianos, como para los turistas que se encuentran ávidos de complementar las actividades de sol y playa.

2.1.6. SISTEMA ECONÓMICO

Baja California Sur tiene una economía diversificada, que ha evolucionado a lo largo del tiempo. Si retrocedemos cronológicamente, se destaca la región de la Sierra de San Francisco, que inicialmente, se centró en la minería como actividad primordial y que destacó durante el porfiriato por la compañía El Boleo, en la ciudad de Santa Rosalía, municipio de Mulegé. Actualmente, la región destaca por sus actividades administrativas, patrimonio arquitectónico y la actividad pesquera.

45

La actividad agrícola también ha sido relevante en el ámbito económico, destacando el valle ubicado en la región denominada de los Comondús y el Valle de Santo Domingo. Aquí se tiene principalmente el cultivo de espárragos, papas, tomates y naranjas, entre otros, reconociéndose a nivel estatal como el principal productor de alimentos en el estado.

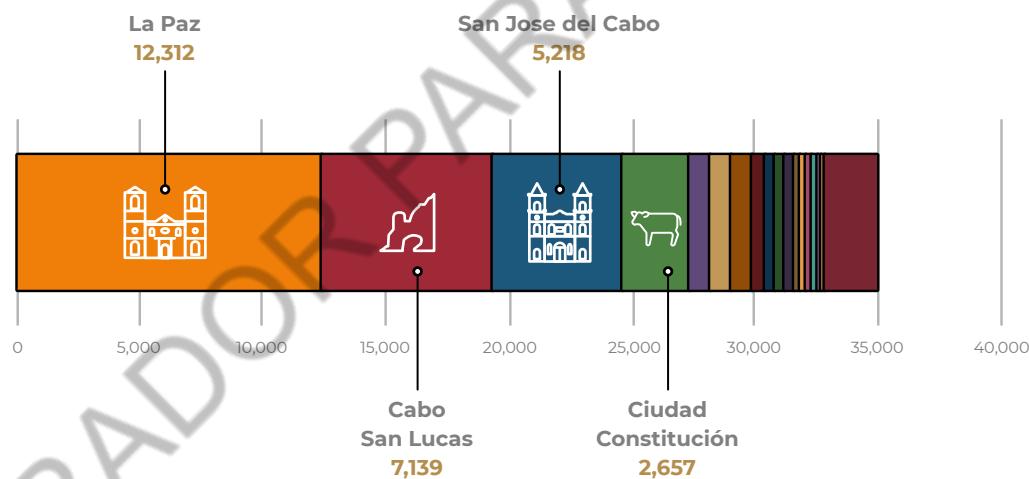
La pesca y la recolección de moluscos son actividades económicas cruciales, beneficiadas por la ubicación geográfica del estado y la riqueza marina de la región noreste de México, capturando preponderantemente especies como langosta, calamar, camarón, almeja, atún, abulón, pulpo y ostión, con un auge relevante en las regiones de Pacífico Norte, La Laguna de San Ignacio, Bahía Almejas, Sierra San Francisco, y Loreto principalmente. **Entre 2016 y 2018 se registraron las producciones pesqueras con mayor valor, superando los 1,700 millones de pesos.**

El municipio de La Paz, ubicado en la región de la Bahía La Paz, presenta una diversificación de actividades, principalmente conocida por concentrar trabajos administrativos, pero que también participa de las actividades turísticas, centradas en el patrimonio cultural y sitios de playa.

El modelo turístico en Baja California Sur ha evolucionado hacia una mayor diversificación, incluyendo el turismo de naturaleza, el cultural y de aventura, además de promover prácticas sostenibles para preservar los recursos naturales y culturales de la región noroeste de México. La oferta turística incluye una amplia variedad de actividades, como deportes acuáticos, excursiones de avistamiento de ballenas y turismo de sol y playa, además de una creciente infraestructura hotelera, que en 2020 incluía ya 485 establecimientos con 28,175 habitaciones, de acuerdo con lo publicado en el portal de la Secretaría de Turismo del Gobierno de México.

Gráfica 2. Unidades económicas por localidad
En Baja California Sur, 2020.

46



Fuente: Elaboración propia con información del DENU 2018 e INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020.

El Producto Interno Bruto (PIB) de Baja California Sur, mostró un crecimiento promedio anual del 5.1% entre 1993 y 2019, con una tasa de desempleo baja, de 3.4% en el año 2021. El sector terciario, que incluye al comercio, servicios de alojamiento y alimentación y actividades inmobiliarias, domina la economía estatal, representando el 67.6% del PIB.





Mapa 4. Concentración municipal de actividades primarias.



En el sector secundario, la construcción mantiene un papel preponderante, registrando un incremento del 67% en la producción bruta total entre 2004 y 2019, impulsado por la expansión urbana y turística. En cuanto a la minería, el estado presenta una estructura productiva diversificada con especial relevancia en Mulegé y La Paz. En Mulegé destacan la extracción de sal y yeso, con producciones anuales que superan los **6.9 millones de toneladas de sal y 3.2 millones de toneladas de yeso**, además de la operación de la mina El Boleo en Santa Rosalía, dedicada a la obtención de cobre. Por su parte, en La Paz se concentra la producción nacional de fosforita, a través de la empresa Rofomex, con volúmenes cercanos al millón de toneladas anuales, consolidando al estado como líder nacional en este mineral y confirmando la importancia del sector minero dentro de la economía sudcaliforniana.

La distribución geográfica de la riqueza evidencia una marcada concentración en los municipios de La Paz y Los Cabos, los cuales albergan en conjunto más del 80% de las unidades económicas. Esta dualidad presenta especializaciones claras: La Paz se distingue por su diversificación en comercio, servicios administrativos y construcción, en contraste con Los Cabos, que se enfoca en servicios turísticos, inmobiliarios y de construcción. Esta concentración geográfica y sectorial define el patrón de desarrollo regional, estableciendo a ambos municipios como los ejes productivos y generadores de empleo de la entidad.

48

La estructura económica de Baja California Sur es predominantemente terciaria, una realidad reflejada en su PIB estatal de \$215,297 millones de pesos en 2019 (0.5% del total nacional). El **sector terciario domina con el 67.6%** de la actividad, gracias al dinamismo del turismo, los servicios y el comercio, mientras que los sectores **secundario y primario aportan el 27.7% y el 4.7%**, respectivamente.

Baja California Sur muestra una economía dinámica, con un fuerte enfoque en el turismo, la pesca y sectores relacionados, adaptándose a los desafíos económicos y promoviendo el desarrollo sostenible de sus recursos naturales y culturales. La economía mantiene una base activa en la agricultura, la pesca y la minería, que complementa la vocación productiva y genera identidad regional, mientras que la construcción funge como vínculo estratégico entre el crecimiento urbano y la expansión del turismo; **este panorama económico demanda estrategias que integren el aprovechamiento sostenible de los recursos, la planificación equilibrada de los polos turísticos y productivos.**

2.1.7. ESTRUCTURA TERRITORIAL

Los elementos que componen la estructura territorial, son principalmente los **destinos del suelo**, entendidos como los predios e inmuebles que son utilizados





para el bien público. Es decir, **equipamientos** urbanos. En segundo término, se encuentra la **infraestructura** urbana, que se compone por todos aquellos servicios que son suministrados mediante redes y que tienen un objetivo público y en tercer lugar, se encuentran los **usos del suelo**, que se refieren a la **propiedad privada**. Además, de manera transversal se considera la tenencia de la tierra y la propiedad, ya que juega un papel predominante en el crecimiento y desarrollo de las actividades humanas y productivas en el territorio.

Esquema 5. Organización territorial.



49

Fuente: Elaboración propia, 2023.

La Teoría de los Lugares Centrales (TLC) de Walter Christaller (1933), explica el comportamiento de las ciudades, sus ventajas territoriales y jerarquización. Esta teoría resalta que asentamientos mayores ofrecen servicios complejos a distancias mayores, mientras que los menores cubren necesidades básicas.

La organización territorial en Baja California Sur se configura entorno a un modelo que integra **tres dimensiones clave: urbana, agraria y ambiental**. La dimensión rural se compone por zonas forestales, áreas rurales y actividades agrícolas y ganaderas, enfatizando actividades productivas que requieren extensiones territoriales amplias y promueven la transición entre comunidades y ranchos en relación con los pueblos como puntos de soporte.

La dimensión urbana considera ciudades, actividades turísticas (principal actividad económica) y el procesamiento de los residuos sólidos, destacando nodos de concentración poblacional como La Paz y Los Cabos, donde se jerarquizan equipamientos de administración, educación, salud y servicios para generar economías de escala y cubrir necesidades especializadas a distancias mayores, alineándose con la Teoría de los Lugares Centrales para distribuir bienes y servicios de manera eficiente en un territorio alargado y accidentado.

Finalmente, la dimensión ambiental incorpora elementos como la conservación, el aprovechamiento sustentable y el mejoramiento priorizando el uso sostenible de los recursos naturales como el agua y la promoción de actividades turísticas en aprovechamiento a los paisajes naturales del estado. todo ello transversalmente influido por la tenencia de la tierra y la infraestructura urbana para evitar desigualdades y fomentar un desarrollo inclusivo que no deje atrás a ninguna persona ni lugar en la península

El análisis de equipamiento urbano en Baja California Sur **revela una profunda polarización territorial**, con una dotación significativamente concentrada en los municipios de **La Paz y Los Cabos**, los cuales fungen como polos de desarrollo y servicios. La distribución por municipio es notablemente desigual: La Paz y Los Cabos lideran en número total de equipamientos, destacando en La Paz la mayor provisión de servicios administrativos (429) y educativos (492), mientras que Los Cabos exhibe una fuerte presencia de inversión privada en los sectores de salud y educación. **En contraste, Loreto** es el municipio más limitado, con una **escasez general de equipamientos y una extrema centralización**, con el 82% de los 61 inmuebles administrativos están concentrados en la cabecera municipal. **Comondú y Mulegé**, aunque con mayor dotación que Loreto, muestran concentraciones específicas, como el 61% de los equipamientos administrativos de Comondú en Ciudad Constitución y la especialización de Mulegé en Santa Rosalía y en los puertos pesqueros.

Desde una perspectiva técnico-urbanística, se identifican carencias estructurales. La más crítica es la ausencia total de equipamiento de salud de tercer nivel en toda la entidad, lo que limita la capacidad de atención médica especializada y obliga a la población a depender de servicios externos al estado. En el ámbito cultural, la oferta es marcadamente monotemática, predominando las bibliotecas. Respecto a la **infraestructura de conectividad, se observa un desequilibrio**: los aeropuertos internacionales se concentran en los polos turísticos (La Paz, Los Cabos y Loreto), mientras que el resto de las comunicaciones se enfoca en puertos pesqueros, generando desafíos de accesibilidad en los municipios del norte.

La estructura territorial de Baja California Sur se define por **una acentuada polarización norte-sur**, donde los polos urbanos jerárquicos de La Paz y Los





Cabos concentran la mayor parte del equipamiento, la infraestructura y los servicios especializados, validando la lógica de optimización por economías de escala en un contexto geográfico disperso y alargado. Sin embargo, esta centralización genera una desigualdad territorial que impacta severamente a los municipios del norte (Loreto, Comondú y Mulegé), manifestada en carencias críticas como la insuficiencia de equipamiento y de conectividad.

2.1.7.1. SITUACIÓN ATUAL DE LA VIVIENDA

De acuerdo con el Inventario Nacional de Vivienda del INEGI 2020, el estado cuenta con 299,681 viviendas totales. Del total, 240,468 viviendas, (80.2%), se encuentran habitadas. 35,776 (11.9%) se encuentran deshabitadas y las 23,437 (7.8%) restantes, son de uso temporal.

Con base en los datos oficiales del INEGI, para ocho (8) de las nueve (9) ciudades, el promedio de ocupantes de las viviendas corresponde a tres (3) habitantes, mientras que para la ciudad de Loreto es de dos (2) personas. Para los asentamientos rurales, entendiendo su naturaleza y dinámicas propias, se considera que la ocupación en las viviendas debe ser mayor.

Baja California Sur tiene un promedio de 4,302 viviendas a la venta. De estas, el 55% son de tipo unifamiliar y 45% condominal (2,794 en Los Cabos y 792 en La Paz). En lo que se refiere a la antigüedad de las propiedades, el 88% es vivienda nueva de 0 a 4 años; el 9% tiene una antigüedad de 5 a 19 años, y el 3% restante es de 20 o más años (Propiedades, 2023).

51

El valor promedio de la oferta de vivienda unifamiliar en el estado es de \$2,522,640. Estas propiedades típicamente cuentan con 148 m² de construcción y 203 m² de terreno, distribuidos en 3 recámaras, 2 baños y 2 cajones de estacionamiento.

El precio promedio por metro cuadrado es de \$17,045 pesos para la construcción y de \$12,247 pesos para el terreno.

En cuanto a la distribución por municipio, la vivienda más económica se encuentra en Loreto, con un valor promedio de \$639,429. Le siguen Comondú (\$1,451,013), La Paz (\$1,895,648) y Mulegé (\$2,057,093). El costo más alto del mercado se registra en Los Cabos, con un promedio de \$4,278,569 pesos.

En contraste con la vivienda unifamiliar, la oferta de propiedades de tipo condominal presenta valores y características distintos.

Tabla 5. Comportamiento de la vivienda a nivel municipal.

Municipio	Asentamiento humano	Número total de viviendas	%	Número total de viviendas particulares	Número total de viviendas particulares habitadas
Mulegé	Santa Rosalía	4,887	18%	4,745	4,153
Mulegé	Guerrero Negro	5,395	20%	5,203	4,173
Mulegé	Villa Alberto	3,859	14%	3,722	2,824
	Andrés Alvarado				
	Arámburo				
Comondú	Ciudad Constitución	15,938	58%	15,517	13,093
Comondú	Ciudad Insurgentes	3,152	11%	3,064	2,587
Loreto	Loreto	6,268	80%	6,043	4,986
La Paz	La Paz	98,009	84%	86,605	71,127
La Paz	Chametla	1,133	1%	1,076	905
La Paz	El Centenario	2,482	2%	2,111	1,636
Los Cabos	San José del Cabo	48,382	40%	46,336	40,188
Los Cabos	Cabo San Lucas	67,868	56%	65,546	57,413
Total	BCS	257,373	86%	239,968	203,085

Fuente: Elaboración propia con datos del *Inventario de Vivienda INEGI 2020*.

52

Tabla 6. Tenencia de la tierra según tipo de propiedad.

Municipio	Propiedad privada		Propiedad social		Propiedad federal	
	Hectáreas	%	Hectáreas	%	Hectáreas	%
Mulegé	191,962.22	11.71%	2,667,583.64	52.43%	321,073.33	48.43%
Comondú	397,694.57	24.26%	1,197,181.83	23.53%	222,689.52	33.59%
Loreto	123,275.48	7.52%	318,502.26	6.26%	17,170.76	2.59%
La Paz	688,506.68	42.00%	790,150.18	15.53%	86,450.47	13.04%
Los Cabos	237,862.67	14.51%	114,477.65	2.25%	15,579.65	2.35%
Suma	1,639,301.62	22.18%	5,087,895.56	68.84%	662,963.73	8.97%

Fuente: Elaboración propia con base en *Catastro Rural. INEGI 2007 (Geo, 2023)*.

El precio promedio para este segmento es de \$3,627,680 pesos, con una construcción promedio de 120 y un costo por metro cuadrado de \$30,231 pesos. En términos de características, estas unidades generalmente incluyen 2 recámaras, 2 baños y 1 cajón de estacionamiento.





En cuanto a la distribución de precios por municipio (ordenado de menor a mayor):

1. Loreto: \$2,492,732
2. La Paz: \$3,561,130
3. Los Cabos: \$3,639,829
4. Comondú: \$4,454,182

Destaca especialmente Mulegé, que registra el promedio más alto del mercado para este tipo de propiedad, alcanzando los \$5,200,774 pesos (Propiedades, 2023).

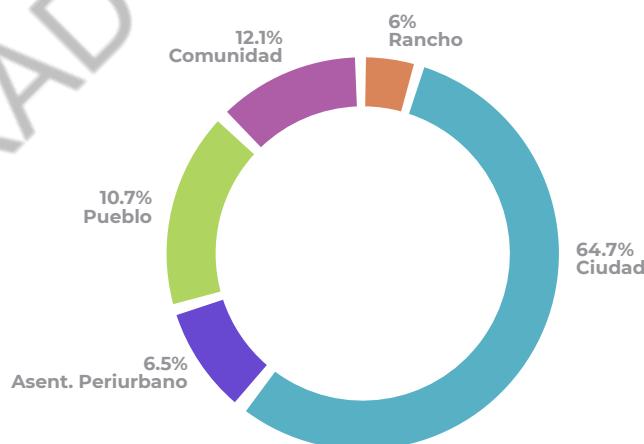
2.1.7.2. PROPIEDAD SOCIAL

La tierra ejidal, según su destino, se clasifica en tres tipos: **tierras para el asentamiento humano, tierras para el uso común y tierras parceladas**. Los ejidos, las colonias agrícolas y las ganaderas generan una importante producción agropecuaria y, además, sus suelos albergan montes, áreas forestales, manglares, costas, agua y minas, así como diversos atractivos naturales. Todo esto les confiere un gran potencial económico y ecológico.

Del total de la superficie estatal, el **68.84% corresponde a la propiedad social**, el 8.97% es propiedad federal sujeta al dominio público de la federación, y el 22.19% restante constituye la propiedad privada.

53

Gráfica 3. Porcentaje de superficie de ocupación por tipo de asentamiento humano a nivel estatal.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Censo de Población y Vivienda 2020, INEGI.

Con base en los datos oficiales del Registro Nacional Agrario (RAN), en Baja California Sur existen **99 ejidos**, de los cuales **97 se encuentran certificados**. De ese total, **58 ejidos han adoptado el dominio pleno** y están distribuidos en los cinco municipios de la entidad. La superficie con dominio pleno, representa el 2% de la propiedad social, con una superficie de 122,355 ha y 3,506 beneficiarios, amparados con 10,597 documentos.

En el estado, el 88.9% de los ejidos cuenta con superficie parcelada. Esta superficie parcelada representa el 6.3% del total de la tierra destinada al uso agrícola en la entidad. De esa superficie agrícola, tan solo el 0.9% está equipada con riego, y el resto es cultivada bajo condiciones de temporal (o secano).

Los principales usos que se identifican en los ejidos son el pecuario, el agrícola y la mezcla de ambos, en el uso agropecuario. El de mayor desarrollo de los tres, es el pecuario, con una cantidad de poco más de tres mil hectáreas.

A nivel nacional, los núcleos agrarios contienen una importante cobertura forestal (bosque, selva y matorral). De la totalidad de ejidos y comunidades con cobertura forestal, el 24% presenta una cobertura dominante de matorral, vegetación que se distribuye principalmente en el noreste del país y en la península de Baja California.

54

En Baja California Sur (BCS), la propiedad social abarca una porción dominante del territorio (alrededor del de la superficie total) y su ecosistema predominante es el matorral xerófilo (clasificado como cobertura forestal).

Un análisis de la superficie ejidal realizado por el Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial identificó que aproximadamente **el 80% del territorio ejidal tiene uso forestal**, mientras que el 20% restante corresponde a tierra ejidal no forestal.

2.1.8. ESTRUCTURA FÍSICA

Una de las características elementales para los asentamientos humanos, es la organización y distribución espacial de cada uno de los elementos que los integran. Las tipologías clásicas de la estructura física se enmarcan en patrones ortogonales, orgánicos, lineales y radiales.

Para realizar el análisis por tipo de asentamiento humano, fue necesario caracterizarlos conforme lo siguiente: ámbito urbano, rural o mixto; el tipo de estructura física; los rangos mínimos y máximos de la superficie; la población y la densidad; los niveles de servicio con respecto a la infraestructura, equipamiento,





conectividad y movilidad; además de la identificación de la o las actividades económicas predominantes, como se presenta en la tabla 7.

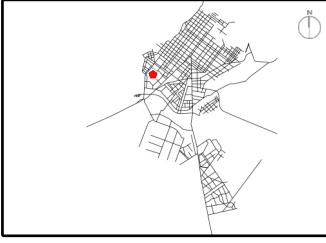
Las relaciones de dependencia o complementariedad entre los cinco tipos de asentamientos humanos, son de calidad entre básica y avanzada, ocurren de manera gradual y se estructuran en grupos de tres tipos de asentamientos. Es importante señalar que los asentamientos periurbanos y los pueblos, presentan una igualdad de condiciones en la calidad, tipo de cobertura y nivel de atención de los servicios públicos.

La consideración base de organización entre los asentamientos humanos, es sobre el supuesto que la escala rural se apoya primero de la mixta y posteriormente en la urbana.

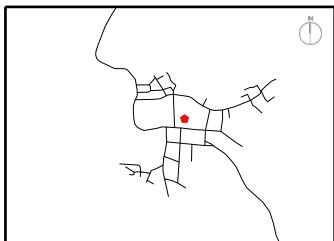
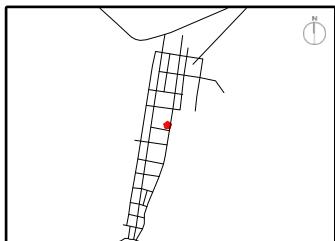
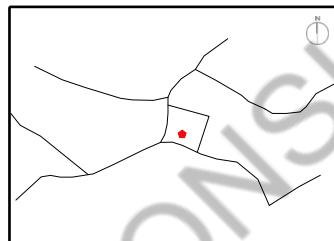
Por lo tanto, la primera relación es rancho – comunidad – pueblo; la segunda es rancho – comunidad – ciudad; la tercera comunidad – pueblo – ciudad; y la cuarta rancho – pueblo – ciudad.



Tabla 7. Transectos estatales.

Asentamiento humano / concepto	Ciudad	Asentamiento periurbano	Pueblo
Ámbito Estructura física	Urbana La Paz	Mixta El Cetenario	Mixta Bahía Tortugas
	Cuadrícula, ortogonal o reticular orgánico o plato roto lineal		Cuadrícula, ortogonal o reticular orgánico o plato roto
Imagen satelital			
Superficie total	509.66 - 8,166.74 HA	71.48 - 820.27 HA	2.7 - 1,234.07 HA
Población total Densidad neta	9,133 - 250,141 hab 15 - 31 hab/ha	64 - 6,221 hab 1 - 17 hab/ha	53 - 7,185 hab 3 - 31 hab/ha
Infraestructura	Básica Intermedia Avanzada	Básica Intermedia	Básica Intermedia
Equipamiento	Básico Intermedio Avanzado	Básico Intermedio	Básico Intermedio
Conectividad	Básica Intermedia Avanzada	Básica Intermedia	Básica Intermedia
Movilidad	Básica Intermedia Avanzada	Básica Intermedia	Básica Intermedia
Actividad económica	Secundaria Terciaria Cuaternaria	Secundaria Terciaria	Secundaria Terciaria



**Pueblo**Mixta
San IgnacioCuadrícula, ortogonal o
retícula orgánico o
plato roto**Comunidad**Rural
Punta AbreojosOrgánico,
Plato roto**Rancho**Rural
San Juan LondóOrgánico,
Plato roto

2.7 - 1,234.07 HA

53 - 7,185 hab
3 - 31 hab/haBásica
IntermediaBásico
IntermedioBásica
IntermediaBásica
IntermediaSecundaria
Terciaria

1.5 - 402.21 HA

6 - 977 hab
<1 - 34 hab/ha

Básica

Básico

Básica

Básica

Primaria



<1 - 166.93 HA

1 - 19 hab
<1 - 47 hab/ha

Sin infraestructura

Sin
equipamiento

Básica

Básica

Fuente: Elaboración propia.

2.1.9. SISTEMA URBANO RURAL (SUR)

Los Sistemas Urbanos y Rurales se definen en la **LGAHOTDU, en su artículo tercero fracción XXXV**, como unidades espaciales básicas del ordenamiento territorial, que agrupan a áreas no urbanizadas, centros urbanos y asentamientos rurales vinculados funcionalmente; por su parte la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial define que dichos sistemas parten del resultado del análisis funcional con base en los modelos de interacción espacial, como los modelos gravitacionales.

Para la península de Baja California, la estrategia delimitó en la macrorregión del Noroeste I y II las ciudades de La Paz – Los Cabos y Tijuana – Mexicali respectivamente; lo que en términos territoriales polariza la península de Sur a Norte o viceversa, sin la consideración de algún asentamiento intermedio. Considerando la polarización del estado con base en la estructura nacional, incluyendo la totalidad de la península de Baja California, es necesario para Baja California Sur contar con **un sistema urbano y rural que permita integrar a todos los sudcalifornianos en cumplimiento al precepto “no dejar a ninguna persona y ningún lugar atrás”**; para lo que fue necesario analizar los asentamientos humanos, con una ponderación diferente a la tradicional, donde el tamaño poblacional no es el factor preponderante.

58

Entendiendo que los sistemas son conjuntos, redes o estructuras, que interactúan entre sí en la consecución de objetivos en común, podemos entender, que el SUR, está formado por el conjunto de los asentamientos humanos a través de los que se facilita la generación de redes sociales, en busca de lograr más y mejores niveles, en materia de calidad de vida para cada uno de los sudcalifornianos.

Ahora bien, los sistemas se clasifican como simples y complejos, ya que en el sistema urbano y rural se identificaron factores de ambos tipos. El SUR tiene pocos componentes, (seis tipos de asentamientos humanos), las interacciones son lineales, en términos que la escala rural se apoya de la mixta y a su vez de la urbana y los comportamientos son predecibles en términos de crecimiento o decrecimiento de estos. Por otro lado, las ciudades han sido comparadas con los ecosistemas, por los procesos que ocurren en cuanto al crecimiento de la mancha urbana, por los recursos que se consumen para el desarrollo de estas y finalmente la generación de residuos. La economía y los procesos sociales, también se consideran complejos por las interacciones no lineales, la cantidad de componentes heterogéneos, de emergencia y de adaptabilidad.

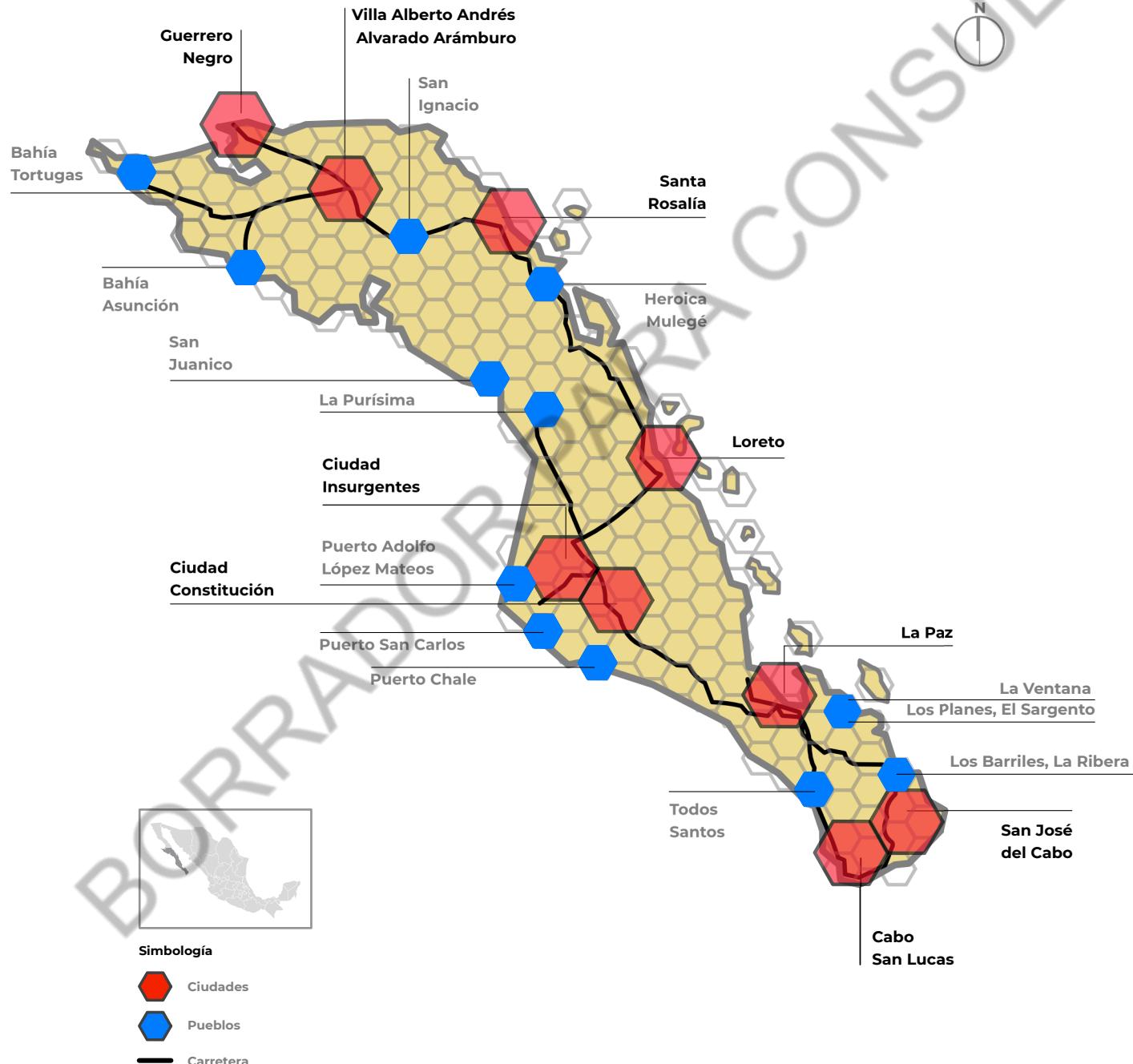
Para Baja California Sur, la columna vertebral es el sistema urbano está conformado por las **nueve ciudades**, debido al nivel de cobertura con la que





Mapa 5

 Sistema
Urbano Rural



Fuente: Elaboración propia.,

cuentan en materias de equipamiento, infraestructura y servicios. Además, en las ciudades es donde se tiene la mayor concentración de población de cada municipio, aunado a la localización estratégica en la que se encuentran en la atención del resto de la población.

Un tipo de asentamiento que se identificó como **estratégico** en el desarrollo y crecimiento del estado, son los **pueblos (26)**, como el eslabón que articula las escalas urbana y rural, siendo estos la estructura que de soporte al sistema rural. Es en esta **escala mixta**, donde las comunidades y ranchos, pueden atender las necesidades básicas para el desarrollo de la vida y sus actividades cotidianas. Cabe señalar que para los pueblos, por los rangos de población que presentan generalmente, se complica la posibilidad de obtener apoyos federales y/o internacionales. Sin embargo, para el panorama estatal, son el principal aliado que tiene el gobierno de Baja California Sur, para lograr un ordenamiento territorial en el que ningún lugar se quede atrás, ni fuera.

Con la construcción del presente sistema, se busca dotar al estado de un sistema que de soporte a los sudcalifornianos, además, de poner en el mapa nacional a los asentamientos de los municipios del norte del estado, que juegan un papel fundamental en la identidad, desarrollo, crecimiento y riqueza sudcaliforniana y que a nivel nacional, no son considerados en la ENOT. Resultado de ello es la intensificación de la desigualdad y segregación del desarrollo y crecimiento nacional, de miles de habitantes.

El sistema urbano y rural para Baja California Sur, es el resultado de la identificación entre la **interacción entre los diferentes asentamientos humanos y el funcionamiento entre las escalas urbana, mixta y rural** en el vasto territorio estatal.

Históricamente para Baja California Sur, la segregación de la población, sumada a la dispersión espacial, ha generado una **desigualdad territorial, social, urbana y económica** generalizada para muchos sudcalifornianos especialmente los que habitan los municipios del norte, a diferencia de los municipios de La Paz y Los Cabos donde el mayor aprovechamiento y crecimiento se da a partir de la economía generada por las actividades turísticas y donde se tiene una mayor regulación administrativa del desarrollo urbano.

Sin embargo, el territorio sudcaliforniano es más que solo desarrollo urbano y ciudades, ya que la riqueza del estado se encuentra en el entorno natural, la cultura y el clima privilegiado. En palabras de Peter Hall, "**el suelo (urbano) es un recurso limitado y precioso, que debe ser gestionado de manera eficiente y equitativa**". En particular para el estado, es fundamental estructurar la gestión del territorio a partir de este sistema urbano y rural.





2.1.10. ESCENARIOS DE CRECIMIENTO

Para la identificación de las necesidades a futuro en los asentamientos humanos, el desarrollo urbano tiene como procedimiento identificar los denominados escenarios de crecimiento, siendo éstos los de carácter tendencial, óptimo y deseable, donde los horizontes de planeación son: a corto plazo, marcado en el año 2030, a de mediano plazo para el año 2040 y de largo plazo hacia el año 2050.

El escenario tendencial proyecta un futuro basado en las dinámicas actuales del crecimiento demográfico, considerando el pasado reciente a escala estatal y municipal en los asentamientos humanos, principalmente las ciudades. No se consideran cambios significativos en cuanto a políticas o patrones de crecimiento económico o urbano. Con esta información y tomando en cuenta los indicadores del **Consejo Nacional de Población** (CONAPO), se calculó la tasa de crecimiento de población a corto (2030), mediano (2040) y largo (2050) plazo.

Las proyecciones de crecimiento poblacional para Baja California Sur (BCS), con base en los datos del CONAPO, muestran una desaceleración a largo plazo:

- Corto plazo (2030): Se estima que la población alcanzará alrededor de 950,000 personas, manteniendo una tasa de crecimiento anual del 1.43%.
- Mediano plazo (2040): Se proyecta que la población del estado superará el millón de habitantes, alcanzando un estimado de 1.1 millones de personas.
- Largo plazo (2050): La población se proyecta en 1,160,503 habitantes, lo que refleja una notable desaceleración en el ritmo de crecimiento, con una tasa anual estimada de 0.55%.

61

La tendencia de crecimiento poblacional del estado ha sido positiva; sin embargo, las estimaciones del CONAPO presentan fluctuaciones dependiendo de factores económicos o factores sociales, tales como la pandemia COVID-19.

Además, como un segundo método de cálculo de este escenario es común utilizar el de crecimiento exponencial, porque proporciona una manera simple y efectiva de proyectar el crecimiento poblacional basado en una tasa constante.

$$P(t)=P_0 \cdot e^{rt}$$

P(t) = a la población en el tiempo t

P₀ = a la población inicial.

r = a la tasa de crecimiento anual.

t = al tiempo.

e = la base del logaritmo natural (aproximadamente 2.71828)

Tomando como base la población actual de Baja California Sur, estimada en 798,447 personas, y proyectando su crecimiento hasta el año 2030, se obtienen dos resultados distintos al aplicar las tasas de crecimiento anual de los organismos oficiales. La proyección resulta en **921,192** personas al utilizar la tasa del 1.43% que indica el Consejo Nacional de Población. En contraste, si se aplica la tasa de crecimiento media anual del 2.3%, reportada por el Censo de Población y Vivienda del INEGI para el año 2020, la población proyectada para 2030 asciende a **1,004,782** personas. La aplicación de estas dos tasas de crecimiento en los horizontes de mediano y largo plazos genera las proyecciones detalladas (tabla 8).

Sin embargo, es importante señalar que el crecimiento poblacional no es homogéneo en los cinco municipios del estado. El municipio de Los Cabos presenta un comportamiento de crecimiento notablemente **superior al promedio estatal**, con una tasa del **4.0%**, lo que eleva significativamente el promedio de Baja California Sur. De hecho, Los Cabos se posiciona como el tercer municipio con mayor crecimiento poblacional a nivel nacional, superado únicamente por los municipios de Solidaridad (7.9%) y Tulum (5.3%) en Quintana Roo.

Para tener una mejor idea de la localización del crecimiento poblacional, se hizo un ejercicio de los cálculos a nivel local tomando en cuenta las tasas de crecimiento promedio anual por cada municipio como se muestra en la tabla 9.

62

Los requerimientos globales de suelo urbano en Baja California Sur, revelan un panorama complejo y dinámico para el desarrollo futuro de sus áreas urbanas. Ciudades como San José del Cabo, Cabo San Lucas y La Paz destacan por su significativa expansión proyectada, reflejando una demanda creciente de vivienda y servicios urbanos. En contraste, áreas como Santa Rosalía y Guerrero Negro, enfrentan desafíos debido a su ubicación en áreas naturales protegidas, limitando su capacidad de crecimiento urbano. Este análisis subraya la importancia de planificar de manera estratégica y sostenible, para asegurar el equilibrio entre desarrollo urbano, conservación ambiental y satisfacción de las necesidades futuras de la población.

A causa del alto crecimiento urbano que se tiene en Cabo San Lucas, es necesario presentar las proyecciones de requerimiento de suelo de manera individual para el municipio de Los Cabos en relación con el resto del territorio estatal. Se estima que en el corto plazo se necesitarán 10,848.66 hectáreas, para el mediano plazo 28,377.27 hectáreas y en el largo plazo 74,227.58 hectáreas.

Lo anterior contrasta con el resto de las dieciséis (16) regiones, donde se estimó una cantidad menor de territorio, siendo 11,755.65 hectáreas requeridas en el corto plazo (2030), 18,732.72 has en el mediano plazo, para el año 2040 y finalmente en





Tabla 8. Proyectos de crecimiento exponencial en el corto, mediano y largo plazo.

Tasa de crecimiento/año de proyecto	2020	2030	2040	2050
1.43%	798,447	921,192	1,063,784	1,225,199
2.3%	798,447	1,004,782	1,265,163	1,591,642

Fuente: Elaboración propia,
cálculos realizados por chat GPT.

Tabla 9. Proyecciones de crecimiento a nivel municipal.

Municipio	2020	TCPA	2030	2040	2050	%
Mulegé	64,022	0.80	69,304	75,672	82,298	4.62
Comondú	73,021	0.30	75,247	77,548	79,928	4.49
Loreto	18,052	0.80	19,547	21,162	22,906	1.29
La Paz	292,241	1.50	339,186	393,540	457,418	25.67
Los Cabos	351,111	4.00	519,619	769,002	1,139,193	63.94
Subtotal	798,447	1.48	1,022,903	1,336,924	1,781,743	
BCS	798,447	2.30	1,004,782	1,265,163	1,591,642	
Diferencia			-18,121	-71,761	-190,101	

63

Fuente: elaboración propia con información del censo de población y vivienda 2020 INEGI, y cálculos elaborados por chat GPT.

el largo plazo, que se calcula una absorción de 31,446.75 hectáreas, respondiendo a un crecimiento tendencial de carácter exponencial.

2.1.11. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ETAPA DEL DIAGNÓSTICO

La elaboración del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Baja California Sur se sustenta en la construcción de una base de conocimiento robusta que integra la complejidad del territorio mediante talleres de participación ciudadana. Estos espacios de diálogo horizontal fueron diseñados no solo para cumplir con un requisito normativo, sino como el mecanismo central para fusionar el saber técnico especializado con el conocimiento local. Este enfoque de gobernanza garantiza que el instrumento final posea el conocimiento local, desde la visión social, necesario para reducir las

desigualdades y responder efectivamente a las aspiraciones de bienestar comunitario, validando la planificación desde la visión de quienes habitan y trabajan en el estado.

La metodología implementada para el diagnóstico ciudadano consistió en ejercicios de autodiagnóstico presenciales, estructurados en mesas de trabajo que abordaron seis ejes temáticos clave: socioterritorial, economía, infraestructura y servicios, patrimonio cultural, transporte y movilidad, y ambiente. A través de dinámicas como la lluvia de ideas, la jerarquización de problemáticas mediante árboles de causas-efectos y el mapeo colaborativo a escalas regional y municipal, se logró identificar y territorializar las carencias, riesgos y potencialidades. Los insumos obtenidos en esta fase se incorporan directamente a los subsistemas de análisis, complementando el diagnóstico técnico con la percepción directa de las necesidades locales.

En términos de cobertura y representatividad, el proceso abarcó 14 sesiones que cubrieron la totalidad de los cinco municipios y las principales regiones funcionales del estado, desde centros turísticos de alta presión como Los Cabos y La Paz, hasta comunidades rurales de la región Pacífico Norte. La participación fue heterogénea, involucrando a autoridades locales, academia, sociedad civil y sectores productivos estratégicos (pesca, turismo y agricultura). Este despliegue territorial, alineado con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, asegura una visión de largo plazo inclusiva, pertinente y aplicable a la diversidad de realidades que componen Baja California Sur.

318
Participantes



14

Talleres de
diagnóstico
2hrs por taller

33%
105
Mujeres

67%
213
Hombres

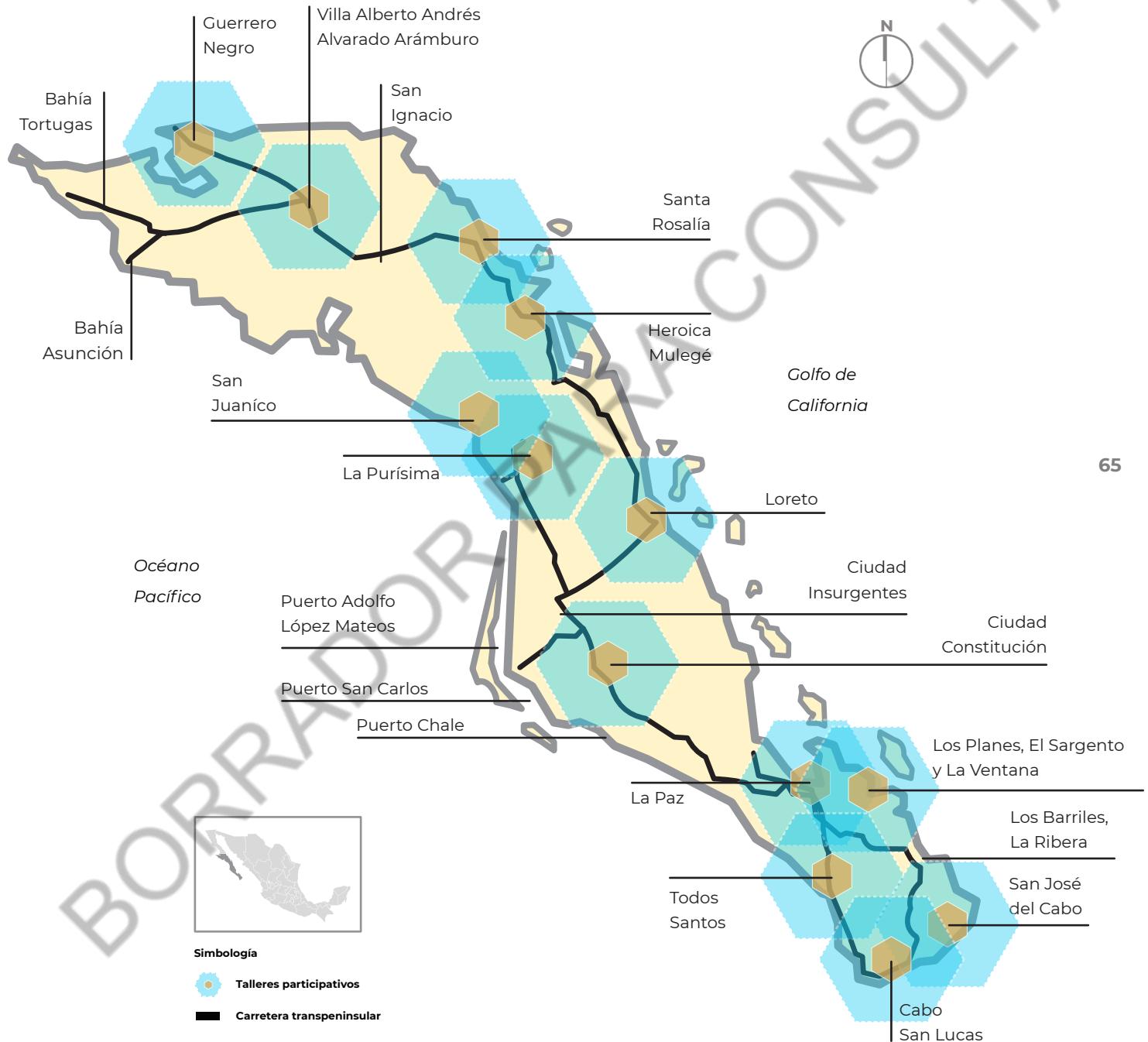


- 14 Mapeos colaborativos
- 11 Árboles de problemas
- 19 Listas de problemas





Mapa 6. Talleres de diagnóstico ciudadano.



2.1.11.1. RETOS POR REGIÓN

El diagnóstico participativo ha validado la existencia de una tensión estructural crítica en Baja California Sur: la disparidad entre un modelo de crecimiento turístico e inmobiliario acelerado y la insuficiente capacidad de planificación, infraestructura y gobernanza estatal. Esta dinámica ha generado una "amenaza dual" caracterizada por la masificación de actividades económicas y el colapso de servicios esenciales. La percepción ciudadana territorializa estas consecuencias, señalando que el crecimiento no planificado y la especulación del suelo son los principales motores de desigualdad, provocando el desplazamiento de la población local hacia periferias y zonas de alto riesgo ante la imposibilidad de acceder a vivienda digna y asequible.

En el ámbito del ordenamiento territorial, se identifica una falla sistémica en la previsión de reservas territoriales para vivienda social y equipamiento. La presión inmobiliaria ha encarecido el suelo de manera extraordinaria, no solo en los grandes centros como La Paz y Los Cabos, sino en localidades emergentes. Esto ha derivado en la proliferación de asentamientos irregulares en cauces y zonas de riesgo hidrometeorológico, transformando el desorden urbano en una crisis de seguridad pública y protección civil.

66 En cuanto al desarrollo urbano, la crisis hídrica y el déficit de saneamiento constituyen la urgencia operativa más grave. El abasto de agua es intermitente o dependiente de pipas en diversas regiones, agravado por un uso inequitativo del recurso. A esto se suma una emergencia sanitaria por la falta de drenaje y la saturación de plantas de tratamiento. Paralelamente, la movilidad inefficiente y la carencia de infraestructura de salud y educación en zonas rurales profundizan la brecha de equidad, obligando a la población a traslados costosos y aislando a las comunidades de los beneficios del desarrollo.

Finalmente, el consenso social derivado de los talleres establece un mandato ineludible para el PEOTDU-BCS: constituirse como un instrumento de reparación histórica capaz de atender las necesidades y problemáticas estructurales que, por décadas, han sido invisibilizadas en las diversas poblaciones del estado. El Programa debe trascender la función administrativa de regulación del suelo para garantizar el Derecho a la Ciudad y al territorio, asegurando que el disfrute de los espacios, la seguridad y el acceso a servicios básicos dejen de ser privilegios exclusivos de los polígonos turísticos para convertirse en garantías universales para todos los sudcalifornianos.

Esta nueva visión de ordenamiento se alinea estrictamente con los compromisos de la Agenda 2030, priorizando la materialización del ODS 6 (Agua Limpia y Saneamiento) como respuesta urgente ante la crisis hídrica y de salud pública





que vulnera a las comunidades locales. Asimismo, el instrumento busca dar cumplimiento al ODS 11 (Ciudades y Comunidades Sostenibles) y al ODS 10 (Reducción de las Desigualdades), orientando la inversión pública y la normativa estatal hacia la integración de las zonas periféricas y rurales históricamente rezagadas. De esta manera, el PEOTDU asume el compromiso de revertir la segregación socio-espacial y sentar las bases de un desarrollo humano digno, equitativo y resiliente.







3.1. ESTRATEGIA GENERAL

La estrategia general del PEOTDU-BCS se configura como la hoja de ruta fundamental para transitar de un crecimiento inercial y disperso hacia un modelo de desarrollo territorial equilibrado, integral y justo. Su objetivo central es estructurar el sistema urbano-rural del estado, consolidando una red de centros regionales de equipamiento y servicios que integre a todas las poblaciones. Este enfoque busca encauzar el crecimiento futuro hacia zonas de alta aptitud territorial, frenando la ocupación de áreas de riesgo y priorizando la consolidación y densificación de las manchas urbanas actuales para maximizar la eficiencia de la infraestructura instalada.

Se promueve una transición productiva que impulse sectores estratégicos alineados con la vocación del suelo, integrando la formación de capital humano especializado y la innovación tecnológica para revertir los procesos de degradación ambiental. De esta manera, se busca proteger el patrimonio natural y cultural como activos insustituibles para un crecimiento económico autosostenido.

El Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Baja California Sur trasciende la esfera gubernamental para establecerse como un pacto social que exige la concurrencia de los tres niveles de gobierno y la participación activa de la sociedad civil. Esta alianza es indispensable para legitimar la toma de decisiones, evitar visiones unilaterales y garantizar la continuidad de las políticas públicas, asegurando que el ordenamiento territorial funcione como el instrumento garante de prosperidad y bienestar para las generaciones presentes y futuras.

69

Esta estrategia general busca transformar Baja California Sur en un territorio próspero, donde el desarrollo económico sea justo, equilibrado y autosostenido, sin comprometer su riqueza natural y cultural. Al equilibrar crecimiento urbano con conservación ambiental e inclusión social, se pavimenta el camino hacia un futuro resiliente y armónico. La clave radica en la implementación colaborativa, con participación activa de la sociedad y gobiernos, para superar desafíos y asegurar beneficios para generaciones venideras. Esta planificación no solo mitiga degradaciones actuales, sino que fomenta un modelo de desarrollo que respete la vulnerabilidad única del estado.

3.1.1. EJES RECTORES

Los ejes rectores del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Baja California Sur son los pilares fundamentales que orientan la planificación territorial y urbana del estado, alineados con el Plan Estatal de

Desarrollo 2021-2027 y principios nacionales de sostenibilidad. Estos ejes son la guía de las políticas para construir un modelo de crecimiento integral, resiliente y justo para la población sudcaliforniana, considerando las particularidades del territorio como su vulnerabilidad a fenómenos naturales, escasez de agua y ecosistemas frágiles. Se derivan de la Ley Estatal de Desarrollo Urbano y se integran en el Eje IV del PED ("Infraestructura para todos, medio ambiente y sustentabilidad"), donde el ordenamiento territorial es un componente clave.

Es importante mencionar que los 10 ejes rectores se alinean con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano o la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.

Los ejes rectores se organizan en transversales (4) y estratégicos (6), como se detalla en los apartados siguientes. Con esta estructura busca garantizar un desarrollo sostenible, equilibrado y resiliente, pero adaptado específicamente al ordenamiento territorial y urbano. Los ejes transversales actúan como elementos cross-cutting que impregnán todas las políticas, mientras que los estratégicos enfocan acciones prioritarias en sectores clave.

3.1.2. EJES TRANSVERSALES

70

El logro de un desarrollo territorial sostenible, equilibrado y resiliente en Baja California Sur requiere de una estrategia integral y de largo alcance. Por ello, el programa establece **cuatro ejes rectores transversales** que articulan la visión de futuro y la acción inmediata en el territorio.

Estos ejes son de naturaleza intersectorial y se abordan mediante una perspectiva de planificación dinámica, que establece metas y actividades concretas en el corto, mediano y largo plazo. Esta estructura temporal garantiza que las acciones correctivas, preventivas y transformadoras se implementen de manera secuencial y complementaria.

Los cuatro ejes definidos son:

1. Equidad territorial: busca **corregir las disparidades** y asegurar que el bienestar y el acceso a oportunidades sean universales en los cinco municipios del estado.
2. Cambio climático y capacidad de adaptación: **prioriza la resiliencia** del territorio y de sus comunidades ante los fenómenos climáticos, protegiendo tanto a la población como a la infraestructura vital.
3. Cultura, turismo de naturaleza y nuevas modalidades de aprovechamiento





responsable: orienta la principal actividad económica del **estado hacia la sostenibilidad**, la baja densidad y la distribución justa de beneficios, protegiendo los entornos naturales y el patrimonio cultural.

4. Armonización de los instrumentos en materia ambiental y turística: se enfoca en la **coherencia regulatoria** y en la eficiencia administrativa, asegurando que los instrumentos de planeación actúen de manera coordinada para respaldar el modelo de desarrollo sostenible.



Taller participativo, San Juanico - B.C.S., 2023

71

A continuación, se detallan los objetivos y las actividades específicas planteadas para cada eje en los distintos horizontes de tiempo.

1. Equidad territorial en los 5 municipios del estado

Este eje rector de orden transversal se establece como un pilar fundamental para asegurar que el desarrollo y el bienestar sean experimentados de manera justa y homogénea por todos los habitantes de Baja California Sur, trascendiendo las diferencias geográficas y socioeconómicas entre sus cinco municipios.

Reconociendo las disparidades históricas en el acceso a infraestructura, servicios y oportunidades económicas, este eje rector plantea una hoja de ruta progresiva. Su propósito es no solo corregir las brechas de desarrollo existentes, sino también **sentar las bases para un crecimiento integrado y sostenible**. Las estrategias se

despliegan en el tiempo -desde asegurar el acceso universal a servicios en el corto plazo, hasta fomentar la conectividad y diversificación económica en el mediano plazo- con el fin último de alcanzar, en el largo plazo, un modelo de desarrollo totalmente integrado y equitativo, sostenido por la participación ciudadana y una evaluación continua.

Este eje estratégico tiene como objetivo primordial revertir las disparidades territoriales, integrando a los municipios de Mulegé, Comondú y Loreto en una dinámica de desarrollo compartida. La meta es garantizar que el Derecho a la Ciudad deje de ser un privilegio exclusivo de los centros densificados para convertirse en una realidad tangible en todo el estado. A través de una estructura regional conectada por la red vial y de transporte, se busca asegurar que todos los habitantes tengan acceso equitativo a oportunidades y servicios, independientemente de su ubicación geográfica.

Para garantizar el acceso universal a los derechos fundamentales, la estrategia se articula a través de la consolidación de una red de 9 ciudades y centros regionales de servicios. Este sistema de nodos urbanos permitirá distribuir eficientemente la infraestructura de salud, educación, agua potable y saneamiento, asegurando que la ubicación geográfica no sea una condicionante para la calidad de vida. Asimismo, se prioriza el desarrollo de infraestructura de conectividad (carretera, portuaria y aeroportuaria) y el fomento de un turismo responsable que evite la sobreexplotación de zonas saturadas, redistribuyendo los beneficios económicos hacia comunidades con potencial turístico alternativo.

Se busca asegurar un desarrollo equitativo entre los municipios, comenzando con el acceso universal a servicios básicos y el fortalecimiento de capacidades locales en los próximos 10 años (corto plazo). A mediano plazo (20 años), se priorizará la conectividad regional y el desarrollo económico diversificado, promoviendo la participación ciudadana en la toma de decisiones. A largo plazo (30 años), el objetivo es lograr un **desarrollo integrado** y sostenible con sistemas de evaluación y monitoreo continuo para garantizar la equidad territorial.

2. Cambio climático y capacidad de adaptación

Baja California Sur presenta una condición de vulnerabilidad extrema ante los efectos del cambio climático global. La convergencia de la variabilidad natural con presiones antropogénicas —como el desarrollo urbano-turístico, la minería y la agricultura extensiva— ha exacerbado la fragilidad del territorio. Los modelos científicos proyectan un escenario crítico caracterizado por el aumento del nivel del mar (3.1 mm/año), la tropicalización de las costas y una alteración drástica de los patrones hidrometeorológicos: agudización de sequías en la zona norte e intensificación de ciclones y precipitaciones torrenciales en la zona sur.





El objetivo central de este eje es dotar al estado de capacidades para proteger su patrimonio natural y el bienestar de sus habitantes mediante tres líneas de acción estratégicas, alineadas con el Plan Estatal de Acción ante el Cambio Climático:

Gobernanza climática y sistema de información para fundamentar la toma de decisiones en evidencia científica, se establece la creación del observatorio climático de Baja California Sur. Esta plataforma digital centralizará y democratizará el monitoreo en tiempo real de variables críticas (temperatura, nivel del mar, sequía). Asimismo, se instituye la actualización periódica del Atlas de Riesgo para incorporar proyecciones de inundación y estrés hídrico, acompañando estas herramientas técnicas con campañas masivas de concientización que traduzcan los datos científicos en una cultura ciudadana de prevención.

Gestión hídrica resiliente y adaptativa reconociendo a los acuíferos subterráneos como la única fuente confiable de agua dulce y su actual estado de sobreexplotación, la estrategia prioriza la infraestructura verde. Se implementará un programa de recarga de acuíferos mediante presas filtrantes y zanjas de infiltración en cuencas altas. Paralelamente, se desplegará una red de monitoreo para controlar la intrusión salina en zonas costeras y se fomentará la modernización de plantas de tratamiento para el reúso agrícola y urbano, así como la desalinización impulsada por energías limpias.

73

Adaptación de la zona costera y núcleos urbanos esta línea busca blindar a las comunidades y la infraestructura turística frente a mareas de tormenta y fenómenos extremos. La intervención se basa en soluciones basadas en la naturaleza, priorizando la restauración de barreras naturales (manglares y dunas) como defensa costera de primer orden. En el ámbito urbano, se rediseñará la ingeniería pluvial hacia sistemas sostenibles (parques inundables, pavimentos permeables) capaces de gestionar los nuevos volúmenes de precipitación, reduciendo riesgos de inundación y daños patrimoniales.

3. Cultura, turismo de naturaleza y nuevas modalidades de aprovechamiento responsable de los entornos naturales

Baja California Sur posee un capital invaluable en su riqueza natural y cultural, recursos que históricamente han sido subutilizados frente a la hegemonía del modelo de "sol y playa" concentrado en Los Cabos. Este esquema ha generado profundas inequidades territoriales y vulnerabilidad ambiental. Por tanto, este eje estratégico plantea un cambio de paradigma urgente: transitar de una industria extractiva a un modelo regenerativo y distributivo. La visión es posicionar al estado como un destino de clase mundial para experiencias auténticas, donde la conservación de la biodiversidad y la identidad sudcaliforniana no sean complementos, sino el producto principal.

El objetivo es consolidar un aprovechamiento responsable que genere cadenas de valor locales, beneficiando directamente a las comunidades rurales y urbanas de los cinco municipios. Para lograrlo, el PEOTDU-BCS estructura su intervención en tres pilares fundamentales:

Activación del patrimonio cultural y rutas temáticas se busca rescatar el patrimonio tangible e intangible como motor de desarrollo local.

- Inventario y restauración: implementación de un censo digital georreferenciado y un Programa Estatal de Restauración para sitios históricos clave (Camino Real Misionero, patrimonio industrial).
- Rutas turísticas identitarias: diseño y señalización de circuitos que descentralicen la oferta
 - Ruta de las misiones: conectividad entre sitios históricos y hospedaje rural.
 - Ruta del oasis: enfoque en la cultura del dátil y productos locales.
 - Ruta del rancho sudcaliforniano: experiencias de vida y gastronomía ranchera.

Turismo de naturaleza y aventura de bajo impacto estructuración de una oferta competitiva internacionalmente que garantice la conservación.

74

- Infraestructura ligera: desarrollo de circuitos de senderismo, ciclismo y kayak, fomentando el "glamping" y eco-lodges mimetizados con el entorno y de bajo consumo hídrico.
- Turismo científico: alianzas con centros de investigación para productos de monitoreo de fauna y voluntariado.
- Regulación: profesionalización del avistamiento de fauna y establecimiento estricto de estudios de capacidad de carga para evitar la degradación de sitios frágiles.

Inclusión comunitaria y gobernanza el modelo asegura que los beneficios económicos se queden en las comunidades propietarias de la tierra (ejidos y rancherías).

- Capacitación y financiamiento: Programa "*Anfitriones del Territorio*" para certificar a guías locales y apoyo técnico a Empresas Turísticas Comunitarias (ETCs).
- Certificación: creación del "*Sello de Sostenibilidad BCS*" para incentivar prácticas empresariales responsables.
- Gestión de destino: implementación de la estrategia de marca "*Baja California Sur: Cinco Mundos*" y conformación de consejos de gestión público-privado-comunitarios para administrar las rutas.





Finalmente, a largo plazo se busca posicionar a Baja California Sur como líder en sostenibilidad, promoviendo un desarrollo turístico de baja densidad que potencialice el encanto natural del territorio que actúe como barrera contra la masificación, la turistificación y la gentrificación, asegurando así que los beneficios económicos se extiendan de manera justa a todas las comunidades.

4. Armonización de los instrumentos en materia ambiental y turística, además de los instrumentos de planeación local para el desarrollo sostenible del territorio

Baja California Sur enfrenta el desafío crítico de gestionar su desarrollo en un contexto de alta fragilidad ambiental y creciente presión turística. Para evitar la dispersión normativa y las contradicciones que frenan la inversión o degradan el patrimonio natural, el PEOTDU-BCS establece la armonización de instrumentos como una estrategia central de gobernanza. Este eje tiene como objetivo asegurar que el ordenamiento territorial nazca intrínsecamente alineado con la regulación ambiental y la planificación turística. Además, busca generar un marco normativo unificado donde las políticas de ocupación del suelo y desarrollo económico garanticen la protección del ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

En el ámbito de la armonización ambiental y urbana, la estrategia instituye que las restricciones ecológicas -tales como la conservación de manglares, dunas costeras y áreas de recarga acuífera- funcionen como el eje rector innegociable del crecimiento urbano. Para lograr esto, se implementan herramientas técnicas de unificación, destacando la consolidación de una Plataforma SIG única que homologue la terminología y capas de información entre todos los niveles de gobierno, y la creación de una matriz de compatibilidad. Asimismo, se homologarán los criterios de riesgo en los Atlas de Protección Civil y los planes urbanos para prohibir, sin excepciones, los asentamientos humanos en zonas vulnerables. La gobernanza de este proceso se fortalecerá mediante una comisión permanente de armonización y programas de capacitación cruzada para funcionarios.

Paralelamente, se aborda la armonización turística a través de la formulación del Programa Estatal de Ordenamiento Turístico (PEOTUR). Reconociendo al turismo como el motor económico estatal, este instrumento se diseñará mediante un diagnóstico compartido que superponga los activos turísticos con los mapas de ordenamiento ecológico y urbano vigentes, permitiendo identificar y resolver conflictos territoriales desde la planeación. El estado definirá Unidades de Gestión Turística (UGTUR) que respeten las capacidades de carga y vocaciones regionales, respaldadas por una matriz de compatibilidad turística que clarifique qué

Esquema 2. Armonización de Instrumentos.

76



Los Cabos - B.C.S., 2023





tipología de proyectos es viable en cada zona. De esta manera, la armonización trasciende el trámite administrativo para convertirse en un pacto de certeza jurídica y sostenibilidad, integrando las visiones del gobierno, la sociedad y la iniciativa privada en un solo sistema de planeación coherente.

3.1.3. EJES ESTRATÉGICOS

Los ejes estratégicos se establecen como las directrices prioritarias de intervención para transformar la gestión territorial de Baja California Sur. Su diseño responde a la necesidad imperante de trascender la administración reactiva de problemáticas inmediatas, instaurando en su lugar una plataforma de desarrollo a largo plazo que complemente los enfoques transversales. La implementación de estos seis pilares de actuación está orientada a resolver los desafíos estructurales de la entidad, articulando soluciones integrales para garantizar un crecimiento sostenible, cerrar las brechas de equidad social y fortalecer la resiliencia ante riesgos naturales y antropogénicos.

En términos operativos, estos ejes buscan detonar una diversificación económica territorialmente equilibrada, soportada por una infraestructura básica innovadora y una conectividad eficiente. En la dimensión social, los esfuerzos se concentran en garantizar el acceso a la vivienda adecuada y en la gestión integral de residuos y recursos hídricos, reconociendo explícitamente la escasez de agua como la principal restricción para el desarrollo estatal. Asimismo, estos ejes aseguran la convivencia armónica entre las actividades humanas y el entorno natural, protegiendo los frágiles ecosistemas sudcalifornianos.

77

1. Diversificación y regulación de las actividades económicas

Este eje estratégico se establece como la directriz fundamental para fortalecer la estabilidad económica de Baja California Sur, transitando de un modelo de dependencia mono-sectorial hacia un esquema de diversificación productiva equilibrada. El objetivo central es la integración inteligente y territorializada de las actividades económicas, adaptándolas estrictamente a la capacidad de carga ambiental y a las vocaciones geográficas de cada región. La estrategia busca generar empleos formales y distribuir la riqueza de manera equitativa, subordinando la viabilidad de los proyectos de inversión a la disponibilidad real de recursos naturales críticos, particularmente el agua.

Este eje constituye la directriz fundamental para fortalecer la estabilidad económica de Baja California Sur, transitando de un modelo de dependencia mono-sectorial hacia un esquema de diversificación equilibrada. La estrategia prioriza la integración inteligente de las vocaciones productivas regionales -

turismo, pesca, agricultura e industria-, adaptándolas estrictamente a la capacidad de carga hídrica y ambiental de los cinco municipios. El objetivo es consolidar centros regionales funcionales que generen riqueza de manera equitativa, asegurando que el crecimiento económico no comprometa los recursos naturales críticos ni la viabilidad futura de las comunidades locales.

En el sector primario, se impulsa una reconversión hacia prácticas de alto valor y bajo impacto. Esto implica reorientar los subsidios gubernamentales hacia cultivos de bajo consumo hídrico y tecnificados, erradicar la ganadería extensiva en favor de modelos intensivos sostenibles, y fomentar una pesca y acuicultura responsables basadas en el conocimiento científico de las especies vulnerables. Simultáneamente, se busca posicionar al estado como el líder del turismo sostenible, promoviendo una oferta que valorice el patrimonio natural y cultural sin degradarlo, y que integre cadenas de valor locales para fortalecer el mercado interno.

2. Conectividad y movilidad a lo largo y ancho del territorio

La competitividad de Baja California Sur está intrínsecamente ligada a su capacidad para movilizar población y mercancías de manera eficiente. Sin embargo, la tendencia actual —caracterizada por un crecimiento desmedido del parque vehicular privado frente a un rezago histórico en infraestructura vial y transporte público— amenaza con generalizar situaciones de colapso vial, como la que ya se presenta críticamente en diversos puntos de la Carretera Transpeninsular (corredor turístico de Los Cabos). Por tanto, la estrategia plantea una solución de fondo que trascienda las acciones aisladas de pavimentación para enfocarse en la integración logística entre las 17 regiones y la optimización de los flujos de carga aérea, marítima y terrestre.

El objetivo de este eje es evitar la parálisis económica mediante soluciones de fondo que garanticen el derecho a una movilidad segura, accesible y de calidad, al tiempo que se consolida una plataforma logística multimodal (carretera, marítima y aérea) que fortalezca la integración del estado.

En el componente de infraestructura carretera y logística, se implementará un Programa Permanente de Conservación y Modernización basado en diagnósticos tecnológicos para intervenir tramos críticos. Las acciones priorizan la ampliación de corredores clave, la construcción de libramientos en asentamientos periurbanos para segregar el tráfico de largo recorrido y la instalación de puntos de servicio interregional. Estas medidas buscan optimizar los tiempos de traslado, reducir la siniestralidad y asegurar que la red vial funcione como el soporte operativo para la diversificación productiva y el abastecimiento de bienes, elevando la competitividad logística de la entidad.





Se establece la obligatoriedad de realizar Estudios de Impacto de Movilidad y se promueve la adopción de sistemas de gestión inteligente del tránsito (Smart Mobility) en cruces conflictivos. Fundamentalmente, se impulsará la reingeniería estructurada mediante las vialidades bajo el modelo de "*Calles Completas*", garantizando la accesibilidad universal y la seguridad peatonal, a la par que se desarrollan estudios de factibilidad financiera y técnica para la modernización integral del transporte público regional, reestructurando rutas troncales para ofrecer una alternativa real y digna al uso del vehículo particular.

3. Nuevas tecnologías para la construcción de infraestructura

Este eje establece la modernización tecnológica como la directriz fundamental para el diseño, construcción y gestión de la infraestructura crítica en Baja California Sur. Su objetivo es aplicar soluciones de vanguardia para resolver problemáticas estructurales: la crisis hídrica, la conectividad deficiente, la vulnerabilidad ante desastres y la alta demanda energética.

Esta estrategia promueve la adopción de modelos de "*Infraestructura Hídrica Inteligente*", priorizando la desalinización modular con energías renovables, sistemas de reúso avanzado de aguas tratadas y la integración de captación pluvial tanto a nivel de edificación como de paisaje urbano, maximizando la oferta y optimizando la demanda del recurso.

79

En el ámbito de la conectividad y movilidad, se impulsa la digitalización de la red vial mediante Sistemas de Transporte Inteligente (ITS) y semaforización adaptativa basada en sensores de flujo en tiempo real. Complementariamente, se establece una política de electromovilidad que integra estaciones de carga rápida en corredores principales y nuevos desarrollos, aprovechando el potencial solar de la región. Para mitigar la siniestralidad en carreteras rurales y zonas sin iluminación, se implementarán tecnologías de seguridad vial inteligente, como pintura fotoluminiscente, marcadores solares y sistemas de detección térmica para alertar sobre la presencia de ganado y fauna en la vía.

4. Vivienda adecuada para construir el hogar sudcaliforniano

El acceso a la vivienda se establece en el PEOTDU-BCS como el indicador crítico de la equidad territorial y la justicia social. Ante este escenario, el objetivo central es garantizar el ejercicio efectivo del Derecho a la Vivienda Adecuada, implementando una intervención estatal directa para constituir reservas territoriales públicas que frenen la especulación y aseguren oferta accesible para las familias trabajadoras.

Para cerrar la brecha de desigualdad, se implementará una estrategia de cobertura universal y calidad constructiva. Esto implica la creación de un Programa de Inversión Prioritaria basado en un diagnóstico exhaustivo de déficits, enfocado en dotar de servicios básicos a comunidades rurales y periféricas mediante ecotecnias (captación pluvial, biodigestores y electrificación solar). Simultáneamente, se promulgará una Norma Técnica Estatal de Calidad y Resiliencia, obligando a que toda nueva vivienda cumpla con estándares de aislamiento térmico y seguridad estructural, adaptándose a las condiciones del clima desértico y al cambio climático.

La línea de acción de reordenamiento y mitigación de riesgos aborda la seguridad física de la población como una prioridad innegociable. Se realizará un censo detallado de familias asentadas en cauces de arroyos y laderas inestables para determinar el universo de atención. Con base en esto, se ejecutará un programa dual: la reubicación inmediata de población en zonas de "riesgo no mitigable" hacia áreas seguras, y la prohibición estricta de nuevos asentamientos irregulares, combinada con obras de mejoramiento in situ para aquellas zonas donde el riesgo sea controlable.

Asimismo, se establecen directrices estrictas para la resiliencia y la sustentabilidad. Se promoverán esquemas financieros y estímulos fiscales para la producción de vivienda adecuada y de interés social, normando que los nuevos desarrollos integren ecotecnologías y se adapten a las condiciones climáticas extremas de la región. Finalmente, la planeación incorpora criterios de restricción en la franja costera y prioriza la reubicación de población vulnerable hacia zonas seguras, asegurando que el desarrollo urbano no comprometa la seguridad patrimonial ni la integridad física de las familias sudcalifornianas.





5. Utilización responsable del agua y manejo de residuos

Baja California Sur opera bajo una condición de estrés hídrico severo, determinado por su climatología semidesértica y una precipitación media anual de apenas 180 mm, lo que limita drásticamente la recarga natural de los acuíferos. Esta vulnerabilidad se ve agravada por una marcada disparidad en la asignación del recurso: mientras el sector agrícola concentra el 69.2% del agua superficial concesionada, el uso doméstico y público urbano accede únicamente al 8.3%.

Para enfrentar este desafío, el PEOTDU-BCS establece como prioridad la Modernización y Ampliación de la Infraestructura Hidrosanitaria Urbana. La estrategia se fundamenta en la elaboración de diagnósticos georreferenciados para identificar con precisión las zonas críticas de déficit en las redes de agua y drenaje. Con base en esta información, se desarrollarán estudios de prefactibilidad técnica y financiera que aseguren que la expansión de la infraestructura responda ordenadamente a la demanda de los nuevos desarrollos, garantizando la viabilidad operativa de los organismos operadores y la cobertura universal del servicio.

Alineado con el Programa Hídrico Regional y el Plan Hídrico Estatal, el eje promueve una nueva gobernanza basada en la información y la corresponsabilidad. Se instrumentará la creación del Sistema Estatal de Información del Agua y el Observatorio Estatal del Agua para transparentar la gestión. Paralelamente, se impulsará una política de sostenibilidad que fomente la captación pluvial en presas y estanques de infiltración para la recarga de acuíferos, así como el uso obligatorio de tecnologías de bajo consumo en edificaciones y el reúso de aguas tratadas para riego. En el sector agrícola, se promoverá la tecnificación para liberar volúmenes de agua, asegurando que tanto las actividades productivas como el desarrollo social se mantengan dentro de los límites de la disponibilidad natural del estado.

81

Asimismo, se promueve el reúso de aguas residuales tratadas para riego y la tecnificación del campo para liberar volúmenes de agua de primer uso, además de medidas estrictas de saneamiento, como la clausura de tiraderos a cielo abierto, para evitar la contaminación de las fuentes subterráneas.

6. Convivencia armónica con el ambiente y los centros de población

El logro de un desarrollo sostenible y resiliente en Baja California Sur requiere superar la tradicional disociación entre las políticas ambientales, territoriales y urbanas. Por ello, este eje estratégico se fundamenta en la armonización administrativa y normativa entre el Programa de Ordenamiento Ecológico Regional y el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,

asegurando que las decisiones de crecimiento y planeación se alineen con la capacidad de carga de los ecosistemas de alto valor ecológico del estado. Este enfoque tiene como objetivo superior busca crear ciudades plenamente adaptadas y resilientes a los eventos naturales, y que aprovechen el agua pluvial como sucede en los planteamientos del concepto urbanístico denominado "*Ciudad Esponja*", transformando la vulnerabilidad en una ventaja hídrica.

Este eje se constituye como el pilar de resiliencia del PEOTDU-BCS, fundamentado en la premisa de que la viabilidad económica y social del estado depende incuestionablemente de la integridad de su patrimonio natural. Ante el conflicto crítico generado por un modelo de expansión turística y urbana, este eje marca un cambio de paradigma: el ordenamiento territorial deja de ser un simple acompañante del desarrollo económico para convertirse en su rector. Su función es armonizar el crecimiento urbano a la aptitud del suelo y a la capacidad de carga de los ecosistemas, transitando de una dinámica de especulación y dispersión hacia un modelo de consolidación urbana resiliente.

Para materializar este objetivo, se implementa la armonización normativa como herramienta jurídica vinculante. A través de estudios de compatibilidad, se alinearán las Unidades de Gestión Ambiental con la zonificación de los Programas Municipales de Desarrollo Urbano, resolviendo conflictos de uso de suelo. Esta estrategia se complementa con estudios de microzonificación de riesgos hidrometeorológicos a escala de detalle en las 9 ciudades y 26 pueblos, lo que permitirá delimitar con precisión cauces y llanuras de inundación para clasificarlos legalmente como zonas "*no urbanizables*", prohibiendo terminantemente los asentamientos humanos en áreas de vulnerabilidad.

La estrategia promueve la integración de infraestructura verde y la protección de servicios ecosistémicos críticos. Se prioriza el diseño de sistemas de drenaje sostenible y parques inundables por encima de la canalización tradicional de concreto, así como la implementación de un Plan Maestro Regional de Gestión de Residuos para clausurar tiraderos que contaminan el subsuelo. De manera crucial, se establece la protección estricta de las zonas de recarga de acuíferos, dunas y oasis, incentivando su conservación mediante esquemas de pago por servicios ambientales para garantizar la seguridad hídrica futura de los centros de población.

3.1.4. MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El Modelo de Ordenamiento Territorial se constituye como la síntesis espacial y la propuesta operativa vinculante que da sustento técnico a las políticas públicas del estado. Lejos de ser una abstracción teórica, este modelo es el resultado integral





del diagnóstico, ofreciendo una respuesta espacialmente explícita a los desafíos estructurales de Baja California Sur. Su construcción se fundamenta en el Programa de Ordenamiento Ecológico Regional y emplea una metodología de análisis multicriterio de vanguardia, integrando variables determinantes como la situación hídrica -reconocida como el factor limitante crítico por sobreexplotación e intrusión salina-, los riesgos naturales (inundaciones, ciclones, nivel del mar) y las vocaciones productivas regionales.

A partir de esta integración, el territorio se clasifica en Unidades de Gestión Territorial (UGT), definiendo con precisión zonas de alta aptitud para el desarrollo urbano y económico, áreas de reserva ecológica prioritaria y polígonos de restricción por incompatibilidad ambiental. Uno de los propósitos del modelo es frenar la dispersión urbana descontrolada, fomentando la consolidación y densificación en las nueve ciudades principales del sistema estatal, al tiempo que blinda los ecosistemas frágiles y corredores biológicos.

Este modelo se concibe no como un mapa estático, sino como un instrumento dinámico y adaptativo para la planificación a mediano y largo plazo, el cual funciona como la herramienta rectora para la toma de decisiones, garantizando que cada intervención en el suelo sudcaliforniano responda a su capacidad de carga real. De esta manera, el PEOTDU-BCS asegura un tránsito hacia un futuro donde la habitabilidad, la diversificación económica y la preservación del patrimonio natural y cultural converjan en un desarrollo verdaderamente sostenible.

83

3.1.4.1. aptitud y vocación

El sector primario de Baja California Sur se caracteriza por una dualidad productiva determinada por la disponibilidad hídrica. En la agricultura, destacan los valles fértiles como Santo Domingo, donde se consolida una producción intensiva y tecnificada de alto rendimiento (hortalizas, cítricos, frutales) orientada a la exportación; en contraste, el sistema de oasis (Los Comondús y San Ignacio) y las zonas áridas mantienen una vocación agroecológica de nicho y cultivos extensivos resistentes a la sequía. La ganadería sigue un patrón similar: extensiva en las serranías y tecnificada cerca de los centros de consumo, con modelos sostenibles de producción de derivados en las Sierras de San Francisco y La Laguna.

Por su parte, el sector pesquero constituye una de las vocaciones más sólidas y estratégicas del estado, sustentada en la riqueza de ambos litorales. Esta actividad abarca desde la pesca industrial y artesanal de alto valor (abulón, langosta) organizada en cooperativas, hasta la acuicultura y la pesca deportiva, esta última consolidada como un motor turístico clave en Los Cabos y Loreto.

En cuanto al sector secundario, la vocación industrial se vincula estrechamente con los recursos naturales y la transformación de materias primas. La minería mantiene un peso estratégico, destacando la producción de sal en Guerrero Negro a escala global y la extracción de materiales para la construcción, aunque la minería metálica enfrenta tensiones significativas con la conservación ambiental. La agroindustria y el procesamiento de productos pesqueros emergen como actividades clave para la agregación de valor local. El desarrollo urbano ha propiciado también una incipiente vocación para la industria ligera y la logística, aprovechando la conectividad multimodal en los centros de población que funcionan como nodos de abastecimiento regional.

El sector terciario se posiciona como el motor económico hegémónico, impulsado por un turismo que presenta vocaciones territoriales diferenciadas: desde el modelo de "sol y playa" de alta gama en Los Cabos, hasta una oferta diversificada de cultura y naturaleza en La Paz y los Pueblos Mágicos. Se identifican nichos emergentes de alto potencial como el turismo de salud, deportivo y gastronómico. Esta actividad se sustenta intrínsecamente en los servicios ecosistémicos del estado; la riqueza biológica de manglares, desiertos y costas no solo provee hábitat para especies prioritarias, sino que configura una aptitud natural para el ecoturismo y el turismo de aventura, actividades que generan ingresos mediante el aprovechamiento no extractivo del paisaje.

84

La aptitud territorial de Baja California Sur exige una armonización compleja entre su historia productiva y la fragilidad de su entorno. El reto del ordenamiento territorial radica en gestionar las vocaciones para que la expansión de las actividades económicas -agrícolas, pesqueras, turísticas e industriales- se realice estrictamente bajo criterios de capacidad de carga y sostenibilidad, garantizando que el desarrollo económico coexista con la preservación del patrimonio natural y cultural que le da sustento a los sudcalifornianos.

3.1.4.2. POTENCIAL E INTENSIDAD

El análisis de potencial e intensidad constituye la capa operativa final del marco multicriterio del PEOTDU-BCS, funcionando como el instrumento que cuantifica la viabilidad específica y el grado de aprovechamiento óptimo para cada Unidad de Gestión Territorial. Este modelo integra de forma holística las aptitudes físicas (topografía, suelos, agua), las vocaciones históricas y los déficits hídricos para proyectar el desarrollo hacia el horizonte 2030-2050. En este esquema, el potencial se define como la actividad de mayor sinergia y retorno económico-social (ej. turismo, energías renovables, logística o servicios ambientales), mientras que la intensidad establece el nivel de intervención admisible en una escala ordinal (de nula a muy alta), regulada por las restricciones normativas y la capacidad de carga ambiental.





La aplicación territorial de este binomio busca la equidad regional. En el norte, Mulegé se perfila con una intensidad "*muy alta*" para servicios ambientales y conservación, limitando el desarrollo urbano a intensidades bajas debido a la protección de la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno. En la zona centro, Loreto combina conservación con pesca y turismo rural, mientras Comondú consolida su vocación agroindustrial y logística, aunque con restricciones de intensidad fuera de los distritos de riego por la sobreexplotación de acuíferos. Por su parte, el sur del estado (La Paz y Los Cabos) maximiza los potenciales urbanos, industriales y turísticos, acotados estrictamente por la protección de las sierras y las cuencas hidrológicas.

En síntesis, este apartado clarifica la distinción técnica entre la capacidad natural del territorio y su gestión política. Mientras que la vocación describe la capacidad natural del suelo sin intervención, y la aptitud evalúa su idoneidad física, el análisis de potencial e intensidad determina cuánto puede rendir productivamente un terreno y cuánto esfuerzo o intervención humana es permisible bajo la normativa vigente. De esta forma, el modelo no solo indica qué actividades son posibles, sino que regula la densidad y el impacto de las mismas para garantizar la sostenibilidad a largo plazo.

3.1.4.3. UTILIDAD DEL MODELO

85

Lejos de ser un elemento teórico, el Modelo de Ordenamiento Territorial funciona como la herramienta operativa y vinculante para administrar el estado. Su utilidad pragmática se puede desglosar en cuatro funciones críticas para la toma de decisiones:

- Otorga certeza jurídica y espacial (el "*dónde*"). El modelo elimina la discrecionalidad en el uso del suelo al dividir el territorio en Unidades de Gestión Territorial.
- Para el inversionista. Define con precisión dónde es viable invertir (zonas de alta aptitud) sin riesgo de conflictos futuros o clausuras.
- Para el gobierno, sirve para frenar la dispersión urbana. Indica dónde se deben concentrar los servicios y la vivienda (las 9 ciudades principales) y dónde está prohibido urbanizar para proteger reservas ecológicas y corredores biológicos.

Actúa como un "*filtro de realidad*" hídrica y de riesgos (el "*sí, pero...*").

Baja California Sur no puede crecer ignorando su realidad física. El modelo integra variables críticas que funcionan como candados de seguridad:

- Freno por agua: reconoce la situación hídrica (sobreexplotación e intrusión

salina) como el factor limitante. Si no hay agua, el modelo restringe la intensidad del desarrollo, independientemente del deseo económico.

- Escudo contra desastres: incorpora los riesgos naturales (ciclones, inundaciones, nivel del mar) para prohibir asentamientos en zonas vulnerables, salvando vidas y evitando pérdidas económicas.

Armoniza y potencia la economía regional (el "qué").

El modelo organiza las actividades productivas (sectores primario, secundario y terciario) según la vocación y aptitud real de cada región, evitando que compitan destrutivamente entre sí:

- Sector primario: diferencia claramente dónde apostar por agricultura tecnificada de exportación (Valles de Santo Domingo) y dónde mantener modelos agroecológicos de nicho (oasis).
- Sector pesquero/turístico: protege los ecosistemas costeros no solo por conservación, sino porque son la base del turismo y la pesca de alto valor, asegurando que el origen de recursos no se destruya.
- Resolución de conflictos: gestiona las tensiones, por ejemplo, entre la minería y la conservación, definiendo polígonos específicos donde la actividad industrial es compatible y donde no lo es.

86

Regula la densidad y el impacto (el "cuánto").

Esta es quizás la utilidad más técnica y fina del modelo. A través del análisis de potencial e intensidad, el instrumento no solo dice "*aquí se puede hacer turismo*", sino que define qué tipo y en qué cantidad:

- **Mulegé** con una intensidad "*Muy alta*" a la conservación y servicios ambientales. Por ejemplo, la preservación de la Reserva de la Biosfera el Vizcaíno limitando el desarrollo urbano a intensidades bajas.
- **Comondú**: Se prioriza la vocación agrícola y ganadera, pero con restricciones de intensidad para no agotar los acuíferos.
- **Loreto** presenta un perfil híbrido. El modelo autoriza intensidades Altas para la pesca y acuicultura en el Golfo de California, pero las equilibra con intensidades Muy Altas para servicios ambientales en la Sierra de La Giganta e intensidades Media-Alta para el turismo rural en los oasis, protegiendo así su patrimonio sin frenar su economía.
- **Los Cabos y La Paz**: permite intensidades altas para turismo y logística, pero acotadas estrictamente por la protección de áreas de valor ambiental, principalmente de las sierras (recarga de agua).

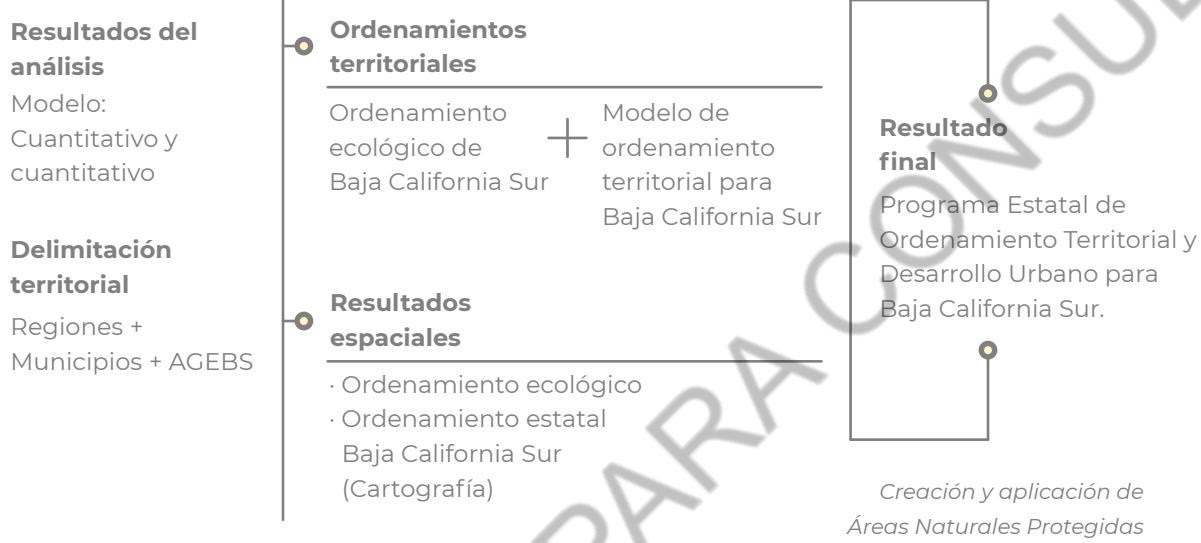
El Modelo de Ordenamiento Territorial sirve para transitar de la expansión depredadora a la consolidación inteligente; siendo este el instrumento que





garantiza que cada metro cuadrado de Baja California Sur se utilice de acuerdo con su capacidad de carga (cuánto soporta el ecosistema) y no solo según la demanda del mercado, asegurando así que haya agua, suelo y recursos naturales para las generaciones futuras (2030-2050).

Esquema 3. Modelo de ordenamiento territorial.



87



Vista aérea de Loreto - B.C.S., 2023





4.1. POLÍTICAS GENERALES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL DESARROLLO URBANO

El Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Baja California Sur se estructura bajo los lineamientos de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, adoptando un horizonte de planeación al año 2040. Este instrumento materializa la transversalidad de la política pública, alineándose con los Ejes Nacionales de Estructuración, Desarrollo y Gobernanza Territorial, así como con los cinco ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027 y la Agenda 2030. Su base operativa actualiza el modelo de ocupación mediante la definición de las unidades de gestión territorial, estableciendo una estrategia tridimensional que integra el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la armonización normativa para recuperar la rectoría del estado sobre la planeación.

4.1.1. POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Las políticas de ordenamiento territorial son un conjunto de estrategias, regulaciones y directrices para organizar, gestionar el suelo y los recursos del estado. Con estas políticas se busca regular las actividades humanas en relación con las capacidades naturales existentes en el territorio y que se encuentran fuera de las ciudades y pueblos de Baja California Sur; las políticas en esta materia consideran la gestión territorial y la integración regional.

89

Estas políticas se estructuran en dos vertientes principales: la gestión racional de los recursos fuera de los centros de población y la integración funcional de las regiones para reducir las disparidades territoriales.

La **política de gestión territorial** tiene como objetivo promover el uso ordenado del suelo rural, regulando las actividades mediante las Unidades de Gestión Territorial y criterios de aptitud, vocación e intensidad. Para su implementación, se exige la creación de una base de datos estatal que sistematice las actividades económicas en pueblos y comunidades rurales en plazos de 5 y 10 años, respectivamente. Un componente crítico de esta política es la restricción de establecimiento de actividades humanas en zonas de riesgo, con la meta de reducir en un 20% los asentamientos irregulares en áreas vulnerables para 2040 y alcanzar un 75% de reducción para 2050. Asimismo, establece que cualquier intento de incorporar suelo forestal o ejidal al uso urbano requerirá la presentación previa de un plan maestro y un estudio de impacto urbano ante la Dirección General de Planeación de la SEPUIMM, con el objetivo de garantizar la factibilidad de servicios antes de cualquier autorización.

Por su parte, la **política de integración regional** busca combatir la fragmentación del estado promoviendo la equidad entre las 17 regiones de Baja California Sur. Su enfoque prioritario se centra en la reducción de las desigualdades físicas y sociales, especialmente en los municipios del norte (Mulegé, Loreto y Comondú), mediante la ejecución de obras de conectividad e infraestructura que fomenten sinergias productivas y economías de escala. La operatividad de esta política se basa en la integración de planes maestros regionales al Programa Anual de Obras, asegurando el financiamiento tripartito para proyectos que mejoren la movilidad y los servicios. Se propone una meta de lograr una reducción del 30% en las desigualdades territoriales e interregionales para el 2050, consolidando un esquema de gobernanza solidaria y colaborativa alineado con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.

4.1.1.1. POLÍTICAS DE DESARROLLO URBANO

Las políticas de desarrollo urbano son lineamientos que buscan coadyuvar a las autoridades municipales en las nueve ciudades, catorce asentamientos periurbanos y 26 pueblos de manera general y complementaria las decisiones sobre el crecimiento del área urbana, la consolidación de los asentamientos humanos y la vivienda adecuada.

90

La **política de crecimiento urbano** se enfoca en regular las zonas propensas a la expansión, particularmente en La Paz y Los Cabos, así como en áreas de presión turística emergente. Su instrumento operativo son los Planes Maestros, que la Dirección General de Planeación y los Institutos Municipales deberán elaborar obligatoriamente para definir estructuras viales, reservas de equipamiento y áreas de valor ambiental. Esta política instruye la creación de reservas de suelo para los próximos 25 años (horizonte 2050), priorizando terrenos no productivos y prohibiendo el desarrollo en zonas de riesgo alto. Para los fraccionamientos previos a los planes maestros, se exigirá un dictamen que deberá ser emitido de manera conjunta entre las autoridades de nivel estatal y municipal. La meta es reducir en un 50% la expansión urbana descontrolada para 2050 e incrementar al 75% el acceso a servicios básicos en las nuevas áreas de crecimiento.

La **política de fortalecimiento (resiliencia) de los asentamientos humanos** busca abatir el rezago en infraestructura y habitabilidad mediante la intervención directa en zonas urbanas precarias. Se establece la obligación de elaborar diagnósticos físicos y planes maestros de revitalización, programando anualmente el 30% de los recursos federales (aportaciones y participaciones) para obras de agua, drenaje, calles integrales y equipamiento. Un componente crítico es la regularización de asentamientos preexistentes en Áreas Naturales Protegidas (como sucede en la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno) y la actualización de los Decretos de Centro de Población, cuya meta deberá cubrirse





al 100% para las ciudades en 2028 y para el resto de localidades en 2040, garantizando certeza jurídica y límites claros al crecimiento.

La **política de vivienda adecuada** alinea la estrategia estatal con el Programa Nacional de Vivienda para el Bienestar y los criterios de ONU-Hábitat. A través de esta política se regulan dos modalidades: la unifamiliar, con una densidad óptima de 60 viviendas/ha, exigiendo que desarrollos de más de 500 unidades incluyan subcentros urbanos con equipamiento y comercio; y la plurifamiliar vertical, prioritaria en La Paz y Los Cabos, con densidad de 90 viviendas/ha, altura máxima de 4 niveles y departamentos mínimos de 80 m² diseñados con criterios bioclimáticos. Para agilizar la oferta, se implementa la figura de "*Declaratoria de Polígonos de Desarrollo Prioritario*", facilitando trámites a proyectos que cumplan con certeza jurídica y viabilidad técnica. La meta es reducir el rezago habitacional en un 30% para 2040 y un 50% para 2050, integrando al menos 35,000 nuevas viviendas adecuadas y sustentables al parque habitacional del estado.

4.1.1.2. POLÍTICAS DE ARMONIZACIÓN (AMBIENTAL Y TURÍSTICA)

Las políticas de armonización surgen de la necesidad estratégica de alinear el PEOTDU con el Ordenamiento Ecológico Regional, equilibrando el crecimiento urbano y turístico con la conservación de los ecosistemas sensibles de Baja California Sur.

91

El objetivo de esta política es coordinar esfuerzos a nivel territorial que permita la promoción del desarrollo sostenible y equilibrado entre las ciudades, los asentamientos humanos, las reservas ecológicas, el entorno natural y el aprovechamiento turístico que se desarrolla a lo largo de los más de dos mil kilómetros de litoral con el que cuenta el estado.

Con esta política de armonización no solo preserva el patrimonio natural de Baja California Sur, sino que fortalece su modelo económico turístico, mejora la calidad de vida de los habitantes y promueve una planificación inclusiva con participación comunitaria. Sin ella, el estado arriesgaría perder su atractivo turístico y enfrentar conflictos ambientales y sociales a largo plazo.

La **política de aprovechamiento** establece lineamientos claros de manera complementaria para la aplicación de las políticas de las Unidades de Gestión Ambiental aptas para el desarrollo. Se definen densidades específicas para fraccionamientos y desarrollos turísticos:

- Fraccionamientos: densidad baja (30 viv/ha), media (45 viv/ha) y alta (60 viv/ha).
- Turismo: alturas máximas de 3 a 5 niveles según la densidad, con áreas de desplante limitadas entre el 30% y 50%. Ante la falta de estándares

normativos para la densidad hotelera, se implementa el Método Híbrido de Equivalencia por Impacto Integrado, calculando densidades residenciales equivalentes basadas en el consumo de agua, generación de tráfico y carga poblacional, garantizando que el impacto de un hotel sea equiparable y gestionable por la infraestructura urbana.

La **política de protección al patrimonio cultural y natural** se alinea con la Estrategia de Turismo Sostenible 2030, buscando reducir la degradación del patrimonio en un 25% para 2040 y lograr la gestión integral del 60% de los sitios prioritarios para 2050.

- Patrimonio cultural: enfocada en proteger sitios como las Pinturas Rupestres de la Sierra de San Francisco y los centros históricos de La Paz y Todos Santos frente a la turistificación. Exige estudios de capacidad de carga obligatorios y la zonificación basada en dictámenes del INAH para modular el turismo, priorizando beneficios para las comunidades locales.
- Patrimonio natural: Diseñada para blindar el 42% del territorio estatal bajo protección (ANP). Mandata la actualización de decretos y planes de manejo para zonas adyacentes a centros de población, buscando una reducción neta del 40% en la degradación ambiental para 2040. Se promueve el reconocimiento formal de asentamientos humanos preexistentes en ANP (como en la Reserva de la Biosfera el Vizcaíno) para regular su crecimiento de manera compatible con la conservación.

En conjunto, estas políticas institucionalizan el patrimonio como un activo estratégico no enajenable, transformando la presión turística en una palanca para la regeneración ambiental y la equidad social. A través de la exigencia de planes de manejo vinculantes, monitoreo tecnológico y gobernanza participativa, Baja California Sur consolida un modelo de desarrollo donde la prosperidad económica depende intrínsecamente de la integridad de su capital natural y cultural.

4.1.1.3. HACIA UNA GOBERNANZA TERRITORIAL INTEGRADA Y SOSTENIBLE

La implementación conjunta de las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y armonización representa un cambio de paradigma en la gestión pública de Baja California Sur, transitando de una visión sectorial fragmentada hacia una estrategia de gobernanza territorial unificada. Mientras las políticas de ordenamiento territorial recuperan la rectoría sobre el 99.45% del suelo no urbanizado para garantizar que las actividades productivas y la integración regional respeten la capacidad de carga de los ecosistemas, las políticas de desarrollo urbano frenan la dispersión de las ciudades, priorizando la consolidación de entornos resilientes, la provisión de vivienda adecuada y la justicia socioespacial en los centros de población.





Esta dualidad se articula y cobra viabilidad operativa a través de las políticas de armonización, que actúan como el eje transversal para resolver la tensión histórica entre el desarrollo económico y la conservación. Al alinear normativamente el crecimiento turístico y urbano con la protección del patrimonio natural y cultural, se brinda certeza jurídica a la inversión y se blinda el capital ambiental que sustenta la competitividad del estado. De esta manera, el PEOTDU-BCS no solo regula el uso del suelo, sino que establece un pacto social para equilibrar la prosperidad económica con la preservación ecológica.

Este marco integral constituye la hoja de ruta para garantizar que el bienestar de las generaciones presentes no comprometa la viabilidad futura del territorio sudcaliforniano.

4.1.2. NORMAS

GENERALES

El Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Baja California Sur establece el conjunto de Normas Generales esenciales para la instrumentación de las políticas públicas. Este apartado define los lineamientos técnicos y jurídicos a los que deberán sujetarse todas las autorizaciones, licencias y permisos de acción urbanística y territorial. Su propósito central es dotar de seguridad jurídica, máxima transparencia y certeza administrativa a los actos de autoridad, garantizando que la gestión del suelo se rija bajo principios estrictos de eficiencia, equidad y prevención de riesgos.

93

El ámbito de aplicación de estas normas es integral y transversal, estructurándose en tres dimensiones clave: ordenamiento territorial, regulando las actividades productivas en suelo no urbanizado; desarrollo urbano, ordenando el crecimiento y consolidación de los centros de población; y armonización, alineando los proyectos turísticos e inmobiliarios con las restricciones ambientales. Estas directrices funcionan como el mecanismo regulador mediante el cual el Gobierno del Estado ejerce su rectoría sobre el uso y aprovechamiento del suelo, asegurando que toda intervención humana -desde la escala de una vivienda hasta grandes proyectos de infraestructura- respete la capacidad de carga de los ecosistemas.

De esta manera, las Normas Generales aseguran que el desarrollo integral del estado, tanto en sus dinámicas urbanas como rurales, se materialice en estricta alineación con los objetivos de sostenibilidad, legalidad y resiliencia climática trazados para el horizonte 2050.

4.1.2.1. Normas para el ordenamiento territorial

Las normas para el ordenamiento territorial tienen como ámbito de aplicación, el

territorio que no se encuentra contemplado dentro de los planes y programas de desarrollo urbano específicos, como los de centro de población, sub-regionales y parciales.

Norma general 01. Zonificación base

Esta norma establece la estructura fundamental para la clasificación del suelo en todos los instrumentos del sistema estatal de planeación, diferenciando el territorio según su vocación y aptitud en tres categorías rectoras: Suelo Urbano, delimitado por los decretos de centros de población y regulado mediante una zonificación primaria (estructura vial, reservas y conservación) y secundaria (densidades, alturas y usos específicos); Suelo No Urbano, destinado a la preservación de áreas naturales, zonas de riesgo y ecosistemas estratégicos bajo la regulación de ordenamientos ambientales; y Suelo para Actividades Especiales, categoría diseñada para infraestructuras de alto impacto o naturaleza estratégica (como plantas desalinizadoras, minería, puertos y energía) que, por su complejidad, requieren regulaciones técnicas particulares dictaminadas por la Dirección General de Planeación.

94

Vista ortogonal - Santa Rosalía, 2023.





Norma general 02. Zonas federales y derechos de vía

Esta norma establece la restricción absoluta de construcción y ocupación en las franjas territoriales clasificadas como zonas federales y derechos de vía, definiéndolas como espacios estratégicos reservados exclusivamente para la operación, mantenimiento y seguridad de la infraestructura crítica de transporte, energía, telecomunicaciones e hidráulica. En concordancia con la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General de Vías de Comunicación y la Ley General de Bienes Nacionales, se prohíbe cualquier edificación que obstruya estas áreas; únicamente se permitirá la instalación de infraestructuras de soporte técnico bajo la condición estricta de obtener previamente los dictámenes favorables de las autoridades federales competentes, tales como la CONAGUA, CFE o SICT, garantizando así la integridad operativa de los servicios públicos del estado.

Norma general 03. Dictamen técnico de uso de suelo

Esta norma instituye la obligatoriedad de someter a revisión y calificación estatal todo proyecto de inversión que genere impactos regionales o subregionales sobre la estructura urbana y el ambiente, o que se ubique fuera de los límites de los centros de población. Específicamente aplicable a fraccionamientos, condominios horizontales, desarrollos turísticos y proyectos que afecten accesos a playas, este lineamiento establece que la obtención del Dictamen Técnico emitido por la Dirección General de Planeación de la SEPUIMM es un requisito indispensable y previo a la solicitud de cualquier licencia de construcción municipal. De esta manera, se garantiza que las intervenciones de alto impacto cumplan con la visión de ordenamiento estatal antes de su autorización local, en estricto apego al artículo 12 de la Ley de Desarrollo Urbano de B.C.S.

95

Norma general 04. Gestión de riesgo

Esta norma establece un marco de prohibición estricta para la expedición de licencias de construcción en suelos clasificados como zonas de riesgo (cauces, áreas inundables, deslizamientos) o derechos de vía de infraestructura crítica. Para cualquier intervención en predios ubicados en zonas susceptibles, se exige como requisito indispensable la obtención previa de un "Dictamen de No Afectabilidad" emitido por la Dirección Estatal de Protección Civil, fundamentado en los Atlas de Riesgo vigentes. La norma determina que los asentamientos humanos vulnerables no podrán ser objeto de regularización de la tenencia de la tierra, debiendo priorizarse su relocalización, y prohíbe terminantemente la introducción de servicios públicos (agua, drenaje, electricidad) en dichas áreas. No obstante, para predios con afectación parcial, se permite transferir el potencial constructivo a la porción segura del terreno, destinando la superficie de riesgo a fungir como área libre permeable sin obstrucciones.

Norma general 05. Infraestructura y estructuras superficiales

Esta norma regula el procedimiento constructivo y la dotación de servicios tanto en nuevos desarrollos como en intervenciones sobre asentamientos existentes, institucionalizando el modelo de "*calles completas*". Para obras de nueva creación, establece un orden cronológico estricto de ejecución que prioriza la instalación de redes subterráneas (agua, drenaje, electrificación y gas) y la infraestructura peatonal con accesibilidad universal antes de proceder con la pavimentación - preferentemente de concreto hidráulico- y el equipamiento superficial (alumbrado independiente de los postes de la CFE y arborización), incentivando el cableado subterráneo para evitar conflictos con el arbolado urbano.

En materia de mantenimiento y reparación de la vía pública, la norma obliga a empresas y autoridades a garantizar la restitución técnica impecable de la superficie de rodamiento, asegurando niveles uniformes y compactación adecuada tras cualquier excavación.

Finalmente, restringe el uso de puentes vehiculares o peatonales exclusivamente para superar barreras naturales (arroyos, barrancas), ordenando que en los cruces viales urbanos de alto flujo se prioricen las soluciones de diseño geométrico a nivel de calle (pasos a nivel) para salvaguardar la jerarquía y seguridad peatonal.

Norma general 06. Equipamiento y espacios públicos

Esta norma establece un mecanismo de gestión prioritaria para facilitar la construcción de equipamiento e infraestructura estratégica promovida por el Gobierno del Estado o la Federación. Faculta la utilización de reservas territoriales estatales para dichos proyectos independientemente de la zonificación original del predio (ya sea suelo urbano o no urbano), bajo la condición estricta de que cuenten con conectividad, movilidad y accesibilidad óptimas. Asimismo, permite la sustitución administrativa de la zonificación existente por el uso de suelo de Equipamiento, ajustando los parámetros de altura y área libre a las necesidades del proyecto, siempre que se justifique plenamente la utilidad pública, el interés general y el beneficio social directo para la población sudcaliforniana.

Norma general 07. Áreas de conservación y protección al patrimonio cultural

Esta norma establece el régimen de protección obligatorio para los perímetros históricos y zonas de monumentos definidos por el INAH y la legislación estatal, con el objetivo de preservar la integridad arquitectónica, la imagen urbana y el trazo de los barrios históricos. Cualquier intervención en estas áreas -ya sea construcción nueva, rehabilitación, publicidad o infraestructura- queda sujeta a la obtención previa de un dictamen de la autoridad competente (INAH/INBAL) y





debe armonizarse estrictamente con el entorno en términos de altura, proporciones, alineamiento y acabados.

La norma prohíbe la instalación de elementos fijos que obstruyan la vía pública (casetas, cadenas) y regula severamente las actividades temporales (tianguis, ferias) para evitar daños a edificios patrimoniales. Finalmente, se protege la estabilidad del suelo patrimonial al exigir procedimientos técnicos especializados para obras subterráneas o de "calles completas", evitando daños estructurales a los inmuebles históricos circundantes.



97

4.1.2.2. NORMAS PARA EL DESARROLLO URBANO

Estas normas definen criterios clave para la ocupación y uso del suelo, incluyendo el diseño urbano, la zonificación, las densidades habitacionales y la protección paisajística. Su implementación busca garantizar la funcionalidad, accesibilidad y seguridad de los espacios, promover la equidad en los servicios y fortalecer la resiliencia ante riesgos, constituyendo la base legal para la planeación y autorización de cualquier desarrollo urbano en el estado.

Norma general 08. Coeficientes del suelo

Esta norma define los indicadores técnicos rectores para regular la intensidad constructiva y la huella ecológica de las edificaciones en el estado. Establece las fórmulas para el cálculo del Coeficiente de Ocupación (COS) y el Coeficiente de Utilización (CUS), determinando los límites máximos de desplante y volumen edificable permitidos en la zonificación secundaria. No obstante, su componente estratégico para la sostenibilidad sudcaliforniana radica en la regulación del Coeficiente de Área Verde (CAV) y el Coeficiente de Absorción (CAS).

La norma estipula un estándar mínimo de 40% de área libre para uso habitacional y 30% para otros usos, priorizando la capacidad de infiltración hídrica. Asimismo, establece rangos de absorción de suelo obligatorios vinculados a la densidad (desde un 60-70% en baja densidad hasta un 20-30% en alta densidad). Finalmente, esta norma opera con carácter supletorio: en ausencia de especificaciones en los planes municipales vigentes, estos parámetros de permeabilidad y área libre serán de aplicación automática e inmediata para garantizar la recarga de acuíferos.

98

Norma general 09. Altura de edificaciones

Esta norma regula la altura máxima permitida para las construcciones en el estado, estableciendo que esta se regirá estrictamente por lo estipulado en la zonificación secundaria de los planes municipales y normas patrimoniales, medida siempre a partir del nivel medio de banqueta. Introduce una condicionante técnica para edificaciones de seis niveles o más, obligando a respetar una restricción posterior mínima del 15% de su altura total (nunca menor a 4 metros) para garantizar la iluminación y ventilación, salvo en casos donde colindan con edificios de altura similar. Finalmente, la norma actúa como mecanismo supletorio: en asentamientos que carezcan de zonificación específica, las alturas máximas se limitarán automáticamente a los criterios técnicos de los artículos 88 y 89 del Reglamento de Construcciones estatal vigente.





Norma general 10. Instalaciones autorizadas por encima del número de niveles permitidos

Esta norma regula la colocación de elementos funcionales y de sustentabilidad por encima de los niveles máximos permitidos en la zonificación (tales como paneles solares, sistemas de captación pluvial, naturación de azoteas, cuartos de máquinas y antenas), estableciendo que estos no se considerarán como nivel adicional siempre que los pretilés no excedan los 1.5 metros de altura. Para el caso de cubiertas ligeras (pérgolas, palapas o velarias), se exige el cumplimiento de los coeficientes vigentes y se prohíbe terminantemente su cerramiento para evitar que se conviertan en espacios habitables adicionales. Finalmente, cualquier intervención en azoteas de inmuebles ubicados en zonas de conservación o catalogados queda supeditada estrictamente a los dictámenes y permisos del INAH o INBAL.

Norma general 11. Ampliación de construcciones existentes

Esta norma regula la ampliación de edificaciones preexistentes que no cumplen con los parámetros actuales de área libre o altura (fuera de norma), permitiendo su modificación únicamente si las nuevas obras se apegan estrictamente a los coeficientes de utilización y ocupación (COS/CUS), alturas y usos de suelo vigentes, previo dictamen municipal. Asimismo, establece un control riguroso para proyectos de gran escala en zonas de aprovechamiento sustentable: cuando la superficie total (existente más ampliación) iguale o supere los 15,000 m², será requisito indispensable presentar un Estudio de Impacto Urbano antes de la obtención de la licencia de construcción, garantizando que el crecimiento de grandes desarrollos no sature la capacidad de carga de la infraestructura y el entorno.

99

Norma general 12. Subdivisión de predios

Esta norma regula las dimensiones mínimas y los procedimientos legales para la subdivisión de la tierra, estableciendo parámetros diferenciados según la clasificación del asentamiento.

- Superficies mínimas: Se definen lotes habitacionales mínimos de 140 m² en ciudades, 200 m² en zonas periurbanas y 250 m² en pueblos. Para otros usos, los mínimos oscilan entre 250 m² y 500 m².
- Dimensiones geométricas: Para subdivisiones menores a 750 m², se exige un frente mínimo de 14 metros; para superficies mayores, el frente y fondo mínimos aumentan a 30 metros.

La norma institucionaliza el Derecho del Tanto (art. 64 Ley de Desarrollo Urbano), obligando a los propietarios de parcelas a notificar al estado o municipio su intención de venta, otorgándoles preferencia. Asimismo, establece controles estrictos para la incorporación de suelo al uso urbano:

1. Factibilidad y riesgo: requisito previo de dictámenes de factibilidad de servicios, conversión de uso (dirección general de planeación) y no afectabilidad por riesgo (protección civil).
2. Grandes superficies: parcelas iguales o mayores a 15,000 m² requieren obligatoriamente un plan maestro aprobado.
3. Donaciones: fraccionamientos mayores a 10,000 m² deben cumplir con las áreas de donación municipal reglamentarias, garantizando que estas tengan acceso directo a vialidad pública.
4. Patrimonio: en perímetros históricos, cualquier subdivisión queda condicionada al visto bueno del INAH.

Norma general 13. Alineamiento y número oficial

Esta norma obliga a los municipios a formalizar la traza urbana mediante la elaboración de Planos de Alineamiento y Número Oficial para todas las ciudades, asentamientos periurbanos y pueblos, en concordancia con los programas de desarrollo urbano vigentes. Establece como requisito indispensable la inscripción de estos documentos en el Registro Público de la Propiedad, integrando en ellos todas las afectaciones y restricciones federales (INAH, SEMARNAT, SICT, Protección Civil, etc.) para brindar total certeza jurídica sobre las limitantes de los predios. Se fija un plazo perentorio de 3 años para su cumplimiento, debiendo remitir la información en formatos físicos y digitales estandarizados (.dwg) a la Dirección General de Planeación estatal para su validación y autorización final.

Norma general 14. Construcción en pendientes

Esta norma regula la edificación en terrenos con topografía accidentada, estableciendo lineamientos diferenciados para predios con pendiente descendente y ascendente con el fin de minimizar la alteración del perfil natural y garantizar la seguridad estructural.

Pendiente descendente: permite la habitabilidad bajo el nivel de banqueta (cumpliendo normas de iluminación y ventilación) sin que estos niveles cuenten como altura adicional sobre la calle, siempre que no se rebase la superficie máxima de construcción permitida. En pendientes severas (mayores al 65%), se restringe la construcción a las áreas de menor inclinación, limitando el uso de muros de contención a 3.50 metros de altura para la conformación de terrazas.





Pendiente ascendente: limita las excavaciones o cortes al terreno a un máximo del 25% de la superficie para preservar la estabilidad del talud, promoviendo la adaptación topográfica mediante terrazas. En pendientes mayores al 30%, se autoriza una altura máxima total de 21 metros desde el nivel de desplante, condicionada estrictamente a no exceder la densidad y coeficientes de utilización (CUS) establecidos en la zonificación.



Traza urbana - Los Cabos, B.C.S., 2023

101

Norma general 15. Plan Maestro

Esta norma institucionaliza la figura del plan maestro como requisito indispensable para garantizar el ordenamiento de proyectos de gran escala. Establece que cualquier desarrollo en predios iguales o mayores a 1.5 hectáreas ($15,000\text{ m}^2$), así como todo proceso de conversión de suelo ejidal al régimen urbano, deberá someterse a la dictaminación y aprobación de la Dirección General de Planeación de la SEPUIMM. Para el caso de tierras ejidales, este dictamen estatal favorable es un prerequisito obligatorio antes de cualquier trámite ante el Registro Agrario Nacional (RAN).

El plan maestro exigido debe integrar cuatro dimensiones técnicas exhaustivas:

- 1. Certeza jurídica:** acreditación de la propiedad y del promovente, así como el cumplimiento previo del derecho del tanto.
- 2. Diseño urbano:** propuesta de lotificación, zonificación, estructura vial jerarquizada y adecuaciones geométricas de acceso.
- 3. Ingeniería de infraestructura:** proyectos ejecutivos completos de redes hidrosanitarias (agua, drenaje, pluvial), electrificación, alumbrado, voz y datos, además de planes de manejo de residuos y protección civil.

4. Análisis de contexto: diagnóstico físico-natural y sociodemográfico que justifique la integración del proyecto con su entorno inmediato.

Finalmente, la norma exige la entrega de memorias técnicas, planos conceptuales y modelado tridimensional (renders) para asegurar que la autoridad evalúe integralmente el impacto y la calidad urbana de la propuesta.

Norma general 16. Estudio de impacto urbano

Esta norma establece la obligatoriedad del Dictamen de Impacto Urbano como requisito previo indispensable para la obtención de licencias de construcción en proyectos de alto impacto regional, subregional o ambiental, así como aquellos ubicados fuera de los centros de población.

• **Ámbito de aplicación:** la norma es aplicable a tipologías específicas, incluyendo:

- Proyectos de vivienda > 15,000 m².
- Comercios, industria o servicios > 5,000 m².
- Usos mixtos > 5,000 m².
- Fraccionamientos iguales o mayores a 1.5 hectáreas.
- Ampliaciones que, sumadas a lo existente, rebasen estos umbrales.

102

Contenido técnico del estudio: debe integrar un análisis multidimensional exhaustivo que justifique la viabilidad del proyecto y defina sus medidas de mitigación. Los componentes esenciales son:

- 1. Certeza jurídica y técnica:** acreditación legal del promovente y del predio.
- 2. Análisis de contexto:** evaluación del radio de influencia (500m urbano / 1km rural), cumplimiento normativo y diagnóstico físico.
- 3. Movilidad y conectividad:** simulación de tráfico mediante software especializado, aforos vehiculares, análisis de transporte público y diseño de accesos para no obstaculizar la vía pública.
- 4. Impacto hidráulico:** cálculo de demandas de agua potable y generación de descargas, determinando la capacidad de la red municipal y las obras de infraestructura necesarias para mitigar el impacto.
- 5. Riesgo y social:** evaluación de vulnerabilidad ante fenómenos naturales y análisis demográfico-económico del entorno.

El dictamen estará condicionado a la implementación de medidas de mitigación específicas para los impactos viales (adecuaciones geométricas, señalización), hidráulicos y durante el proceso de construcción, asegurando que el desarrollo no sature la infraestructura existente ni genere externalidades negativas a la comunidad.





Norma general 17. Polígonos de actuación

Esta norma establece el Polígono de Actuación como un instrumento dinámico de gestión urbanística que permite la reotificación y la relocalización del potencial constructivo (usos, alturas y densidades) dentro de áreas definidas, incluyendo predios contiguos y no contiguos. Su mecanismo central, el Polígono de Actuación Concertada, formaliza un acuerdo entre el sector público y el privado para llevar a cabo el desarrollo urbano, garantizando la distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados de la urbanización y la provisión de infraestructura. La solicitud requiere un diagnóstico territorial exhaustivo (incluyendo riesgos) y una propuesta de nueva ordenación alineada con la planeación vigente. La autorización es concedida por la Dirección General de Planeación de la SEPUIMM de manera condicionada a la mitigación de externalidades, asegurando que el desarrollo sea eficiente y genere un beneficio público tangible. Para predios cercanos al patrimonio, se requiere además un dictamen favorable del INAH/INBAL.

Norma general 18. Sistemas de actuación

Esta norma regula los Sistemas de Actuación al interior de los Polígonos de Actuación, definiendo los modelos operativos y financieros para ejecutar las obras de urbanización. Institucionaliza tres mecanismos principales para lograr la distribución equitativa de cargas y beneficios entre el sector público y el privado: Compensación (donde los propietarios asumen y financian la urbanización), Cooperación (donde la administración pública ejecuta la obra y los propietarios sufragan los costos mediante cuotas), y Expropiación (utilizado para agilizar el desarrollo cuando otros métodos fallan). Estos sistemas facilitan las asociaciones público-privadas y la incorporación de suelo de propiedad social. La ejecución de estos instrumentos requiere la autorización, coordinación y supervisión de la Dirección General de Planeación de la SEPUIMM, mediante un proceso de múltiples fases que culmina con la entrega de parcelas totalmente urbanizadas y listas para su edificación.

103

Norma general 19. Conversión de suelo

Esta norma regula la conversión de suelo de propiedad social (ejidal) o forestal al uso y aprovechamiento urbano, estableciendo un control secuencial. Exige la obtención de autorizaciones previas de las autoridades federales (RAN y SEMARNAT) para el cambio de régimen. El requisito central ante la Dirección General de Planeación de la SEPUIMM es la presentación obligatoria del Plan Maestro detallado del proyecto. La autorización estatal se condiciona estrictamente a tres factores: la vocación y aptitud del territorio, la factibilidad garantizada de todos los servicios urbanos (agua, drenaje, electrificación) y la

compatibilidad con asentamientos vecinos, priorizando usos de bajo impacto. El proceso finaliza con el análisis técnico de la SEPUIMM, que debe someter la decisión al Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial para su dictaminación final.

Norma general 20. Transferencia de potencialidad

Esta norma establece un instrumento de fomento que permite la transferencia (cesión onerosa) de derechos de intensidad de construcción no edificados de un predio a un tercero. Las áreas emisoras son exclusivamente aquellas zonas que, por su condición de conservación patrimonial, riesgo natural o restricción ambiental (ej. dunas), no pueden desarrollar su potencial constructivo. Las áreas receptoras se concentran en las nueve ciudades principales del estado. Quienes adquieran estos derechos podrán incrementar la intensidad (niveles y densidad) de sus proyectos, previa resolución condicionada y registro público tutelado por la Dirección General de Planeación de la SEPUIMM. Los recursos obtenidos de estas operaciones serán obligatoriamente reinvertidos en proyectos de rehabilitación, mejoramiento y conservación de infraestructura, equipamiento urbano, zonas de playas y patrimonio cultural, transformando las restricciones ambientales en una fuente de financiamiento para el desarrollo urbano.

Norma general 21. Paisaje e imagen urbana

104

Esta norma establece los lineamientos para preservar la identidad y la armonía visual de los asentamientos humanos en Baja California Sur. Los proyectos de edificaciones que superen los cuatro niveles o 12 metros de altura quedan sujetos a una evaluación obligatoria por parte de la Dirección General de Planeación de la SEPUIMM. Esta revisión valora la integración del inmueble con su entorno físico y natural mediante criterios de forma, ritmo, materiales y escala, utilizando modelado virtual para asegurar la armonía. La norma exige el tratamiento estético de elementos de servicio para que no difieran de la fachada principal, prohíbe lesionar la vegetación regional característica y supedita la instalación de anuncios y letreros promocionales a la validación de la autoridad para evitar la contaminación visual.

Norma general 22. Ciudades compactas

Esta norma tiene como objetivo la consolidación urbana y el crecimiento al interior de los asentamientos, desincentivando la expansión periférica mediante el aprovechamiento de baldíos con infraestructura instalada. Para ello, faculta a los gobiernos federal, estatal y municipal a adquirir predios que presenten al menos cinco años sin utilización a precio de valor fiscal, previa justificación de utilidad pública. La aplicación de la norma requiere la elaboración y validación de un plan maestro ante el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, seguido





de consulta pública. Se incluye una salvaguarda esencial que obliga a la devolución del predio al dueño original (a valor fiscal actualizado) si el gobierno no lo aprovecha para el fin público justificado, promoviendo así la eficiencia en el uso del suelo.

4.1.2.3. NORMAS PARA LA ARMONIZACIÓN

Son un grupo de normas a través de las cuales el PEOTDU-BCS busca armonizar los criterios del ordenamiento ecológico y las actividades turísticas con el territorio y el desarrollo urbano, además, buscan generar las condiciones que den garantía respecto que los proyectos respeten las zonas de valor ambiental, eviten invasiones y se adhieran a criterios claros de sustentabilidad y ordenamiento, consolidando un modelo territorial equilibrado y coherente con la resiliencia y el respeto al entorno natural.

Norma general 23. Predios que colindan con la zonificación de preservación ecológica

Esta norma establece el blindaje de las áreas de conservación al exigir que todo predio colindante con zonas de preservación ecológica o de valor ambiental solicite obligatoriamente una Delimitación de Zonificación Base a la Dirección General de Planeación de la SEPUIMM. El objetivo es determinar con precisión los límites entre el uso urbano, ecológico y de riesgo. Para obtener este dictamen, es indispensable presentar un plano topográfico detallado (curvas de nivel a cada metro) y un inventario de vegetación. La norma prohíbe terminantemente la invasión constructiva de las zonas ecológicas prioritarias y requiere la opinión técnica del área ambiental de la SEPUIMM para su validación, garantizando así que el desarrollo no comprometa la integridad de los ecosistemas vecinos.

105

Norma general 24. Predios con dos o más zonificaciones

Esta norma establece el protocolo obligatorio para predios con zonificación mixta, donde una porción es susceptible a políticas ambientales o riesgos naturales. Se exige al desarrollador solicitar una delimitación de zonificación específica para determinar el porcentaje exacto de área aprovechable, el cual deberá sujetarse a los coeficientes de ocupación y utilización (COS y CUS). La regla clave de fomento es que la superficie no aprovechable (la zona ecológica o de riesgo) podrá ser contabilizada para cubrir el porcentaje de área libre requerido por la normatividad, incentivando así la protección de los recursos naturales al integrarlos como parte activa del diseño urbanístico.

Norma general 25. Suelo de propiedad social para asentamientos humanos

Esta norma tiene por objeto formalizar la incorporación y el reconocimiento de los asentamientos humanos establecidos en suelo de propiedad social (ejidal), bajo el mandato de que estos se desarrollen de manera armónica con el entorno natural y ordenada por el planeamiento urbano. A fin de crear las condiciones para una mejor calidad de vida territorial, los interesados en regularizar o generar nuevo suelo para el desarrollo deben presentar una solicitud formal acompañada obligatoriamente de una propuesta de plan maestro (norma general 15), asegurando la compatibilidad y alineación estricta con los planes y programas sectoriales y parciales de desarrollo urbano vigentes.

Norma general 26. Área libre para recarga de aguas pluviales al subsuelo

Esta norma establece el mandato obligatorio de identificar, respetar e incorporar acciones para la recarga de agua pluvial en todos los proyectos urbanos y ampliaciones de asentamientos, concibiendo esta práctica como una medida esencial de adaptación a los efectos del cambio climático y la escasez hídrica. El objetivo es dual: mitigar el riesgo de inundaciones urbanas mediante la reducción de escorrentía superficial y fortalecer activamente la disponibilidad de recursos hídricos. Para su cumplimiento, la norma autoriza e incentiva la implementación de diversas soluciones de infraestructura verde y permeable, incluyendo pavimentos permeables, jardines pluviales, zanjas de infiltración, cisternas subterráneas y la instalación de azoteas verdes, garantizando que el diseño urbano fomente la infiltración al subsuelo.

Norma general 27. Predios colindantes o con frentes de playa

Esta norma busca garantizar el acceso libre, seguro y adecuado a las playas marítimas, de conformidad con la Ley General de Bienes Nacionales y la norma NMX-AA-120-SCFI-2016.

La obligatoriedad recae en los propietarios colindantes con la ZOFEMAT, quienes deben dotar de un acceso público cada 500 metros (donde la geomorfología lo permita). Dicho acceso debe incluir aparcamiento, módulo sanitario/regaderas y un andador con sección mínima de 3 metros, diseñado bajo criterios de accesibilidad universal.

Controles y Restricciones:

- **Autorización:** el proyecto de acceso requiere un dictamen condicionado de la Dirección General de Planeación de la SEPUIMM y, en áreas ecológicamente sensibles (ej. anidación de tortugas), el visto bueno de SEMARNAT.





- **Vehículos:** se prohíbe la circulación o estacionamiento de vehículos motorizados en la franja de tierra firme contigua a la playa (zona de 20 a 30 metros de la última ola).
- **Estructuras:** solo se permiten estructuras temporales (camastros, sombrillas) que deben ser removidas diariamente. Se restringe la instalación de palapas rígidas o construcciones permanentes para prevenir la degradación de dunas y ecosistemas costeros.
- **Uso:** las playas se zonifican para actividades recreativas, deportivas, de investigación y observación de la naturaleza, prohibiéndose las fogatas directas en la arena.



107

Predio colindante con frente a playa - B.C.S., 2023

Norma general 28. Para fomento de utilización de ecotecnologías en vivienda

Esta norma establece un incentivo directo para la utilización de ecotecnologías y enotecnias al designar los proyectos que las incorporan como áreas receptoras de potencial de desarrollo transferible (de zonas de riesgo o patrimonial). La aprobación de esta transferencia está estrictamente condicionada a la observancia obligatoria de las Normas Oficiales Mexicanas clave en materia de eficiencia energética (iluminación y acondicionamiento de aire) y gestión sostenible del agua (eficiencia de accesorios y límites de descarga de aguas residuales). La operación requiere el pago de derechos y la obtención de un dictamen positivo y concurrente de las áreas de Ordenamiento Territorial, Ecología y Desarrollo Urbano de la SEPUIMM, asegurando que la redensificación urbana esté intrínsecamente ligada al cumplimiento ambiental.

Norma general 29. Para el tratamiento de aguas residuales

Esta norma establece la responsabilidad obligatoria de todo generador de aguas residuales de implementar los dispositivos y tecnologías necesarias para su correcto tratamiento y monitoreo. La descarga al sistema de alcantarillado municipal está sujeta a la NOM-002-SEMARNAT-1996 para proyectos comerciales (mayor a 3,000 m²) y habitacionales/industriales (mayor o igual a 5,000 m²), mientras que la descarga directa a cuerpos o bienes nacionales está sujeta a la NOM-001-SEMARNAT-1996 sin excepción de tamaño o uso. Además de registrar las fuentes de descarga, la autoridad municipal tiene la facultad de imponer condiciones particulares a las actividades consideradas altamente contaminantes o peligrosas, fortaleciendo el monitoreo no programado para asegurar el cumplimiento normativo.

Norma general 30. Para construcción de vivienda adecuada en áreas rurales

Esta norma establece los criterios supletorios de densidad para el desarrollo de asentamientos humanos y turismo de bajo impacto en las Unidades de Gestión Ambiental con política de aprovechamiento sustentable que carecen de zonificación específica. Define límites estrictos que varían regionalmente, desde 3 hasta 10 viviendas por hectárea y de 5 hasta 20 cuartos por hectárea para cabañas turísticas. Crucialmente, la aplicación de estas densidades está condicionada al cumplimiento obligatorio de parámetros ecológicos (ecotecnias) que incluyen el uso de materiales locales, la captación de agua pluvial, el tratamiento de aguas residuales mediante humedales artificiales, la integración de energía renovable (paneles solares) y el manejo de residuos sólidos (compostaje), alineando la construcción con el objetivo de desarrollo sostenible y la capacidad de carga del territorio.

Norma general 31. Asentamientos humanos mayores a 2,000 habitantes

Esta norma establece los criterios y disposiciones mínimas para garantizar la seguridad vial y peatonal en el desarrollo de asentamientos humanos superiores a 2,000 habitantes, promoviendo una movilidad sostenible. El fraccionador está obligado a instalar infraestructura especializada: semaforización obligatoria en intersecciones críticas (previa realización de un estudio de tránsito) con diseño que incorpore señales acústicas y visuales para garantizar la accesibilidad universal. Adicionalmente, se requiere la instalación de puentes peatonales cada 500 metros en vías de alta circulación, que deben cumplir estrictamente con las normativas federales de accesibilidad (rampas y señalización). El plan detallado de implementación de esta infraestructura debe ser aprobado por las autoridades competentes antes del inicio de obras, siendo el incumplimiento de estas exigencias de seguridad causal de sanciones.





El conjunto de Normas Generales del PEOTDU-BCS es el marco instrumental vinculante que opera la política pública, asegurando la seguridad jurídica y la máxima transparencia en la gestión del suelo bajo la rectoría del Estado. Estas directrices son de aplicación integral y transversal en sus tres dimensiones:

- **Ordenamiento territorial** (suelo no urbanizado)
- **Desarrollo urbano** (centros de población)
- **Armonización** (proyectos turísticos/ambientales)

4.1.3. RESERVA TERRITORIAL

La situación de Baja California Sur se caracteriza por una escasez de reserva pública, lo que subraya la urgencia de su gestión. Las proyecciones demográficas indican que el estado requerirá una superficie de suelo urbanizable de 11,280 hectáreas bajo el escenario tendencial, o 5,670 hectáreas bajo el escenario óptimo de crecimiento compacto, para atender la demanda habitacional y de servicios acumulada entre 2026 y 2050. El desarrollo de estas reservas debe alinearse con el Derecho a la Ciudad y garantizar suelo para vivienda adecuada con enfoque social.

Para contrarrestar el déficit de suelo, la estrategia estatal impulsa la adquisición de reservas mediante una política proactiva, con una meta inicial de 1,200 hectáreas en zonas seguras. El plan contempla la aplicación de diversos mecanismos complementarios:

- **Adquisición:** mecanismo inmediato y confiable, especialmente para reservas intraurbanas como terrenos baldíos, aunque depende de recursos presupuestales.
- **Donación:** alternativa de bajo costo incentivada por beneficios fiscales, conveniente en zonas turísticas como los cabos para aportar áreas verdes.
- **Permuta y transmisión:** mecanismos óptimos para la consolidación y expansión planificada, intercambiando predios menos aptos por superficies estratégicas.
- **Expropiación:** instrumento de último recurso para atender escenarios de alta presión demográfica (como la demanda de las 11,280 hectáreas) o situaciones de riesgo no mitigable.

El análisis de las reservas urbanas revela tres escenarios estratégicos que condicionan la gestión en las nueve ciudades principales:

1. Reservas de aptitud alta (crecimiento controlado): incluye a La Paz, Ciudad Constitución y Ciudad Insurgentes. Presentan condiciones físicas óptimas

(topografía plana, bajo riesgo) y alta factibilidad de integración a corto y mediano plazo. Su gestión requiere inversiones concurrentes en infraestructura para hacerlas plenamente funcionales.

2. Reservas estrictamente condicionadas (prioridad ambiental): Abarca Guerrero Negro, Santa Rosalía, Villa Alberto Andrés Alvarado Arámburo y Loreto. Su viabilidad está subordinada a las áreas naturales protegidas. Cualquier desarrollo exige la validación de CONANP y SEMARNAT, lineamientos de baja densidad y enfoque de compatibilidad ambiental absoluta.
3. Reservas de gestión crítica (déficit de equipamiento): Corresponde a Los Cabos (San José del Cabo y Cabo San Lucas). Aunque tienen aptitud media-alta, enfrentan una presión migratoria extrema y un déficit severo de equipamiento (servicios a 5 kilómetros de distancia). Su habilitación exige la planeación de "nuevos subcentros urbanos" para dotar concurrentemente de vialidades primarias, comercios y servicios, con el fin de mitigar la segregación socioespacial y la movilidad forzada.

El sistema de reservas urbanas es la herramienta fundamental para transitar de un crecimiento reactivo a uno planificado. Al configurar una oferta de suelo estratégico, la gestión diferenciada de estas tres realidades territoriales es el eje para fortalecer la estructura del estado, garantizar la vivienda social y asegurar que el desarrollo sea resiliente y equilibrado al horizonte 2050.





GOBIERNO DEL ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA SUR



A CONSULTA

III

112

Pinturas rupestres - Sierra de San Francisco, B.C.S., 2023

PROGRAMA ESTATAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y
DESARROLLO URBANO BAJA CALIFORNIA SUR





5.1. FINANCIAMIENTO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El presente volumen constituye el componente operativo y de gestión del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Baja California Sur. Si los primeros dos tomos establecieron el diagnóstico crítico del estado ("dónde estamos") y los tomo 3 y 4 definieron la visión estratégica, el Modelo de Ocupación Territorial y los lineamientos rectores que trazan el rumbo del desarrollo ("hacia dónde vamos"), este Tomo 5 responde a la interrogante decisiva de la planeación: "¿Cómo lo hacemos realidad?".

Su propósito fundamental es dotar al estado de la ingeniería administrativa, financiera y legal necesaria para transformar los lineamientos normativos en intervenciones tangibles, asegurando que la visión de un territorio ordenado y sostenible sea técnica y económicamente viable.

Este apartado se desglosa en los siguientes componentes estratégicos:

- Andamiaje financiero y operativo: establece la clasificación de los instrumentos en tres categorías sinérgicas: planeación (normativos), gestión (operativos) y financieros (de viabilidad). Detalla mecanismos avanzados como los Sistemas de Actuación por Cooperación, la Transferencia de Potencialidad y la recuperación de plusvalías, diseñados para diversificar las fuentes de inversión más allá del presupuesto público tradicional.
- Sistema de monitoreo y evaluación: define la batería de indicadores basada en datos oficiales para auditar el desempeño del programa en tiempo real. Se estructura en ejes sociodemográficos, capacidad institucional y, crucialmente, sustentabilidad ambiental, monitoreando el estrés hídrico, la gestión de residuos y la resiliencia ante riesgos.
- Gobernanza y coordinación: instrumenta la corresponsabilidad mediante convenios de proyectos armonizados y nuevas tendencias de gobernanza territorial. Incorpora la transformación digital de la participación ciudadana, políticas de datos abiertos y el fortalecimiento técnico de la SEPUIMM como ente articulador.

113

La trascendencia de este tomo radica en su función como garante de la implementación. Sin los mecanismos aquí descritos, el ordenamiento territorial corre el riesgo de permanecer como un ejercicio teórico. Este documento conecta la planeación con los ciclos presupuestales y la toma de decisiones diaria, estableciendo las reglas claras para la coinversión público-privada y la coordinación intergubernamental.

En el ámbito de la gestión del suelo, se introducen mecanismos innovadores como el Sistema de Transferencia de Potencialidad, que permite trasladar derechos de edificación de zonas de alto valor ambiental hacia áreas urbanas consolidadas para proteger ecosistemas críticos, y los Sistemas de Actuación por Cooperación o Coordinación, que facilitan la asociación público - privada para detonar el desarrollo ordenado en polígonos prioritarios mediante fideicomisos y reglas claras de urbanización.

El PEOTDU-BCS instrumenta una dualidad operativa esencial para su viabilidad, distinguiendo los Sistemas de Actuación por Cooperación como herramientas de ejecución física y financiera que asocian operativamente a propietarios privados y autoridades mediante fideicomisos para urbanizar polígonos específicos compartiendo costos y plusvalías (aplicables en el desarrollo de nuevas zonas urbanas o renovación de áreas con potencial), de los Sistemas de Actuación por Coordinación, los cuales funcionan en la dimensión administrativa y política a través de convenios interinstitucionales que alinean competencias y simplifican trámites entre la Federación, el Estado y los Municipios; esta articulación fortalece la implementación del programa al dotar al Gobierno de Baja California Sur de la capacidad para materializar infraestructura tangibles sin depender exclusivamente del presupuesto público (vía cooperación) y, simultáneamente, despejar la ruta crítica burocrática para evitar la parálisis de los proyectos estratégicos (vía coordinación).

Para atender los déficits de infraestructura y servicios básicos, el programa se apoya en una batería de fondos federales sectoriales, destacando en materia hídrica el programa PROAGUA para obras de infraestructura y PROMAGUA para estudios de eficiencia operativa; en el ámbito urbano, el Programa de Mejoramiento Urbano para revitalizar espacios públicos y movilidad en zonas de rezago, el PRAH para dar certeza jurídica mediante la regularización de la tenencia de la tierra, y el PRORESOL para la gestión integral de residuos sólidos, complementados por el FAIS para infraestructura social básica en comunidades vulnerables.

Finalmente, para asegurar la viabilidad de proyectos de gran escala y fortalecer la resiliencia ambiental, se incorporan esquemas de financiamiento vía deuda como los Créditos BANOBRAS , junto con recursos no recuperables provenientes del Banco Mundial y ONGs Internacionales (como WWF y TNC) enfocados en conservación y adaptación climática. Esta arquitectura financiera se cierra con mecanismos locales de sostenibilidad como la Recuperación de Plusvalías, que reintegra a la ciudad el valor generado por la acción urbanística, y la Coinversión Público - Privada, que permite compartir riesgos y recursos para ejecutar obras estratégicas en un contexto de limitaciones presupuestales.





GOBIERNO DEL ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA SUR



115

El apartado de datos, indicadores e información consolida el sistema de monitoreo y evaluación del Programa, fundamentado rigurosamente en fuentes oficiales como el INEGI para garantizar una gestión territorial basada en evidencia. Este marco de seguimiento estructura la información en tres ejes estratégicos que permiten auditar el desempeño del ordenamiento: primero, el ámbito sociodemográfico y urbano, que analiza variables críticas como crecimiento poblacional, densidad, vivienda y cobertura de servicios básicos; y segundo, la capacidad institucional y financiera, que evalúa la eficiencia de la administración pública municipal, la actualización catastral y la recaudación predial como motores de desarrollo.

Finalmente, el sistema integra indicadores de gobernanza y sustentabilidad ambiental, diseñados para medir la efectividad de la participación ciudadana y vigilar factores de riesgo y resiliencia territorial, tales como la disponibilidad de acuíferos, la gestión integral de residuos sólidos y los protocolos de protección civil. Esta batería de indicadores asegura que la implementación del programa sea medible, transparente y adaptable a las dinámicas cambiantes del territorio sudcaliforniano.

El numeral de convenios para el desarrollo de proyectos armonizados instrumenta la colaboración interinstitucional como la estrategia clave para reducir la complejidad en la ejecución del PEOTDU-BCS. Estos acuerdos formales estructuran la corresponsabilidad entre los diversos actores, definiendo reglas claras, aportaciones y una distribución equitativa de riesgos para garantizar una gestión eficiente. Su implementación busca la armonización de procesos y la optimización de recursos financieros y técnicos, evitando duplicidades y potenciando el acceso a habilidades especializadas mediante la sinergia entre los sectores público, privado y social.

En términos operativos, estos convenios se despliegan para vincular transversalmente la planeación urbana con el ordenamiento ecológico, la gestión de riesgos y el manejo hídrico, así como para formalizar compromisos específicos en materia de vivienda asequible y constitución de reservas territoriales. Asimismo, fomentan la integración de la academia y centros de investigación (como CIBNOR y UABC) para dar soporte científico a las decisiones, y facilitan la gestión de recursos federales y fondos internacionales, asegurando que los proyectos estratégicos cuenten con viabilidad técnica, respaldo presupuestal y legitimidad social.

Por otro lado, el apartado de gobernanza territorial y urbana establece los métricos para evaluar la calidad democrática y la apertura institucional de la gestión local. A través del análisis de los mecanismos de participación y consulta ciudadana, este indicador permite auditar el grado en que los ayuntamientos han





transitado de un modelo administrativo tradicional a uno de gobernanza colaborativa. El monitoreo se centra en verificar la existencia de espacios formales de deliberación en áreas críticas como el desarrollo urbano, protección civil, el medio ambiente, el turismo y el presupuesto. Estos indicadores son fundamentales para el PEOTDU-BCS, ya que revelan la capacidad real de los municipios para construir legitimidad social, garantizar la transparencia en la toma de decisiones y alinear las políticas públicas con las prioridades de la comunidad.

El apartado gobernanza y la planeación territorial impulsa la modernización del sistema de planeación estatal alineándolo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana. Esta estrategia se sustenta en la adopción de tecnologías cívicas y datos abiertos para transitar hacia una gobernanza más transparente y colaborativa. Se establece la implementación de una política estatal de datos urbanos abiertos y la consolidación de un observatorio estatal del territorio, herramientas que, junto con la transformación digital de la participación ciudadana mediante plataformas híbridas y multicanal, garantizan la trazabilidad de las decisiones y la interoperabilidad de la información entre dependencias y municipios. Asimismo, se incorpora la innovación en el análisis territorial mediante el desarrollo de modelos digitales y gemelos territoriales, permitiendo simular escenarios de riesgo y crecimiento para diseñar soluciones preventivas basadas en evidencia científica.



El apartado evaluación y actualización del programa define los mecanismos de control que garantizan la vigencia y efectividad del Programa frente a las dinámicas cambiantes del territorio. Para asegurar que las estrategias no queden en letra muerta, se establece un sistema de monitoreo basado en 5 ejes temáticos y 6 indicadores estratégicos. Este "Tablero de Control" evalúa el desempeño en rubros críticos: la armonización jurídica de la ley estatal con la LGAHOTDU, la publicación de los cinco Programas Municipales de Desarrollo Urbano, y la consolidación de la gobernanza a través de la operación continua de los consejos estatales y municipales. Asimismo, se audita la capacidad técnica mediante la instalación de centros de información estadística y geográfica y el seguimiento a la gestión de proyectos de infraestructura productiva, asegurando que la implementación del programa cuente con soporte de datos y viabilidad técnica.

La actualización del programa no es discrecional; procederá obligatoriamente ante detonantes específicos como cambios en el marco normativo, declaratorias de nuevas Áreas Naturales Protegidas o variaciones significativas en la infraestructura crítica. De manera estratégica, se mandata una actualización integral obligatoria inmediatamente posterior a la publicación de los resultados de los Censos de Población y Vivienda del INEGI (2030, 2040 y 2050), garantizando que la política territorial se ajuste con precisión milimétrica a la realidad demográfica y social del estado durante las próximas décadas





GOBIERNO DEL ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA SUR





SINOPSIS PEOTDU BCS

El Tomo 1 (antecedentes y fundamentación) rompe con una inercia de 45 años de obsolescencia normativa para establecer un nuevo pacto territorial. Al reconocer el agotamiento del modelo de 1979, este volumen redefine la geografía administrativa del estado mediante una regionalización funcional basada en el modelo "Ecoforma", identificando 17 regiones y un sistema asentamientos humanos que integra a las más de 2,200 comunidades dispersas. Este nuevo punto de partida institucionaliza el principio de "*no dejar a ninguna persona y ningún lugar atrás*", transformando la planeación de un ejercicio burocrático a una herramienta de equidad que reconoce la identidad y las necesidades diferenciadas del norte y el sur de la península.

El Tomo 2 (diagnóstico) revela con rigor técnico la "*amenaza dual*" que enfrenta Baja California Sur: la presión de un crecimiento turístico acelerado colisionando con un estrés hídrico crítico y una alta vulnerabilidad climática. Este diagnóstico evidencia la profunda polarización territorial donde la prosperidad económica se concentra en Los Cabos y La Paz, mientras persisten rezagos estructurales en





infraestructura y servicios en Mulegé, Comondú y Loreto. Asimismo, establece los límites innegociables del desarrollo, identificando la capacidad de carga de los acuíferos y la fragilidad de los ecosistemas como los rectores absolutos para cualquier intervención futura.

El Tomo 3 (estrategia y modelo territorial) traza la hoja de ruta para transitar de la expansión inercial hacia la consolidación sostenible. A través de diez ejes rectores alineados con la Agenda 2030 [cuatro transversales y seis estratégicos]. El Modelo de Ordenamiento Territorial resultante no es solo un mapa, sino un instrumento de gestión que asigna vocaciones específicas (aptitud) e intensidades de uso a cada Unidad de Gestión Territorial, prohibiendo la urbanización en zonas de riesgo y priorizando la densificación de las ciudades para frenar la depredación del suelo natural.

El Tomo 4 (instrumentos normativos) materializa la gestión y regulación territorial mediante un cuerpo de Políticas Públicas y 32 Normas Generales de cumplimiento obligatorio. Este volumen blinda el territorio estableciendo reglas claras que tienen como resultado el "*Derecho al Territorio*" que garantiza el acceso libre a las playas, la prohibición de licencias de construcción en zonas de riesgo sin dictamen de no afectabilidad, y la obligación de infraestructura verde para la recarga de acuíferos. Con ello, se transita de las "*buenas intenciones*" a un estado de derecho territorial donde la protección del patrimonio natural y la seguridad humana son mandatos legales.

121

Finalmente, el **Tomo 5** (gestión e instrumentos) dota al programa de viabilidad operativa y financiera, respondiendo al "cómo" de la implementación. Este componente introduce una ingeniería de gestión avanzada mediante instrumentos como los Sistemas de Actuación por Cooperación / Coordinación y la Transferencia de Potencialidad, diseñados para capturar plusvalías y financiar infraestructura sin depender exclusivamente del presupuesto público. Asimismo, asegura la resiliencia institucional del PEOTDU-BCS a través de un sistema de monitoreo con indicadores de desempeño y la obligatoriedad de actualizaciones alineadas a los censos de población (2030, 2040, 2050), garantizando que el ordenamiento evolucione al ritmo de la realidad demográfica del estado.