

# Tomo 1

## 1.1. Antecedentes

Baja California Sur es uno de los estados más joven del país, fundándose en 1974. Hasta entonces, la planeación en el que se conoció como “territorio de Baja California” giró en torno de actividades económicas como la minería, que predominó en la época del porfiriato.

Para 1979, el primer Gobernador Constitucional del Estado de Baja California Sur, promulga el primer Programa Estatal de Desarrollo Urbano, que sigue vigente en el siglo XXI. Este instrumento de planeación responde a las facultades y obligaciones previstas en la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, (ambas vigentes para aquel año); teniendo como objetivo principal, atender y dar respuesta a la problemática de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano<sup>1</sup>.

En este contexto es importante visualizar, que en los **últimos 45 años**, desde la creación del instrumento estatal vigente, en el mundo, el país y el estado, las circunstancias, condiciones territoriales y las actividades económicas, del mismo modo que la sociedad y los propios asentamientos humanos, han sufrido una diversidad de cambios, por lo que es inminente que Baja California Sur construya un nuevo sistema de planeación, con el cual atender la problemática y necesidades actuales, tal y como fue concebido por el primer gobierno constitucional estatal.

En el plano internacional, el mundo ha cambiado respecto de la visión, organización y distribución de las actividades humanas. Las personas han migrado de las zonas rurales a las grandes ciudades, concentrando para el 2022 a un 56% de la población mundial en ciudades, de acuerdo con cifras del Banco Mundial, mientras que en 1980 era solo el 32% de las personas. Diversos grupos de pensadores y especialistas identificaron que la creciente actividad urbana ha provocado cambios sustanciales en el ambiente, contribuyendo al fenómeno denominado cambio climático.

Como resultado de lo anterior, fueron elaboradas diversas políticas públicas e informes en materia de desarrollo urbano, ambiente y ordenamiento territorial, como son el Informe Bruthland (1987), el Marco Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres (2015), el Congreso del Nuevo Urbanismo y su carta fundacional (1990), las tres Conferencias Hábitat (1976, 1996 y 2016), la Nueva Agenda Urbana (2016), los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 (2015); por mencionar los más importantes, que han sido ratificados por México.

De particular relevancia es mencionar que, para 1990 surge en Estados Unidos el concepto de Nuevo Urbanismo, que logró su consolidación a través de congresos anuales, siendo la carta del Nuevo Urbanismo el mecanismo por el cual se vislumbran la baja inversión en las ciudades centrales, la creciente y descontrolada expansión urbana, el crecimiento de la marginación y segregación, el deterioro ambiental y la pérdida de tierras para usos agrícolas y pecuarios. En respuesta a la problemática que se identificó y que es vigente en la actualidad, en la “Carta del Nuevo Urbanismo” se

<sup>1</sup> Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, 10 de abril de 1979, número 12.

presentan las siguientes escalas del territorio a partir de un análisis de lo general a lo particular, comenzando por la región, la metrópolis, la ciudad, el pueblo, el vecindario, el distrito, el corredor, la manzana, la calle y concluyendo con el edificio<sup>2</sup>.

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”**. En los citados ordenamientos nacionales se presentan lineamientos, estrategias, líneas de acción y regulaciones, en las que se debe enmarcar la planeación nacional, estatal y municipal.

Además, para el año 2016, a nivel normativo se tuvo un cambio sustancial al reconocer y agregar los temas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano a la Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuya más reciente reforma data del 6 de enero de 2021.

Como se mencionó anteriormente, el estado cuenta solo con una Ley de Desarrollo Urbano y de manera complementaria se identifica que la materia ambiental ha suplido deficientemente el tema del ordenamiento territorial. Resultado de ello es un esquema urbano – rural disperso, con grandes desigualdades y una distribución en el territorio claramente segregada, con populosas ciudades al sur del estado y pequeñas comunidades en los municipios de Comondú, Loreto y Mulegé.

En términos de desarrollo urbano los principales actores son los desarrollos habitacionales y turísticos lo que ha dejado desigualdad y marginación entre las diferentes clases sociales y poniendo como principal detonante urbano al turismo, situación que genera ciudades dependientes de una actividad económica además de una sobre explotación de las riquezas paisajísticas y naturales.

De manera histórica a nivel nacional, para la elaboración del presente Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Baja California Sur se firmó un convenio de coordinación con la federación en el año de 2022, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y los cinco municipios de la entidad, logrando así la concurrencia de los tres órdenes de gobierno.

### **1.1.1. Situación actual**

Durante muchos años, se ha considerado que las ciudades y asentamientos humanos que cuentan con un instrumento de planeación crecen de manera ordenada, reduciendo así las desigualdades territoriales y que por tanto se cuenta con pueblos, colonias y barrios más equilibrados en beneficio de todos los habitantes. Ejemplo de esto es el distrito de ensanche o Plan de Cerdá en Barcelona, España. Sin embargo, en el caso de las ciudades mexicanas la realidad es diametralmente opuesta ya que las personas que migran del campo o de otros asentamientos humanos a la ciudad, con la necesidad de mejorar los ingresos familiares y encontrar más y mejores fuentes de empleo, educación, salud y servicios públicos, llegan a poblar las zonas periféricas, que se caracterizan por ser un suelo “barato” alejado del centro de la ciudad y de todos los beneficios que de ella emanan, situación que genera condiciones de marginación y segregación; que los tres órdenes de gobierno a lo largo del tiempo buscan atender y en otros casos regularizar, teniendo así un crecimiento no planificado y mucho menos ordenado como se diseñó en el Plan Cerdá.

---

<sup>2</sup> Carta del Nuevo Urbanismo, Congreso del Nuevo Urbanismo, 1996

De manera reactiva, las autoridades ponen manos a la obra en la elaboración de instrumentos de planeación en materias de desarrollo urbano, ambiente, turismo y en fechas recientes, en ordenamiento territorial; con la intención de moderar, controlar y regular las dinámicas poblacionales en las zonas más consolidadas y regularizar los crecimientos en las periferias. No obstante, dicha dinámica es interminable a causa del crecimiento constante no planificado y la continua necesidad de dotar a las personas de viviendas nuevas, aunado a que los procesos de actualización de los instrumentos de planeación en todos los casos se ven rebasados por la realidad.



Fuente: Elaboración propia estado actual de asentamientos humanos en Mulegé

Diversos expertos en la materia teorizan que, a mayor grado de actualización e instrumentación de los planes o programas de ordenamiento territorial y planeación urbana, las condiciones generales de la vida en las ciudades, asentamientos humanos y el territorio tenderán a mejorar, logrando un bienestar común. Si consideramos la relación que guardan los instrumentos de planeación con las distintas variables urbanas (sociales, físicas, ambientales, económicas, políticas, etc.) podemos visualizar que nos encontramos ante una hipótesis del tipo direccional. Aun cuando en México la planeación tiene alrededor de 40 años en práctica, se puede observar que las relaciones territoriales, económicas, sociales y territoriales (variables dependientes) en relación con los diversos instrumentos de planeación (variable independiente) se comportan de manera asociativa y también causal, es decir que *“una hipótesis asociativa define la relación e interdependencia entre las variables. Por ejemplo, una hipótesis asociativa predice que un cambio en una variable provocará un cambio en la otra. Una hipótesis causal, en cambio, propone que habrá un efecto en la variable dependiente como resultado de una manipulación de la variable independiente”*<sup>3</sup>.

A lo largo y ancho del estado de Baja California Sur, existen condiciones que ponen en riesgo el bien común, atentan contra el ejercicio del Derecho a la Ciudad y acentúan las desigualdades territoriales, sobre todo en las comunidades más vulnerables.

---

<sup>3</sup> <https://owl.excelsior.edu/es/research/research-hypotheses/types-of-research-hypotheses>

Instrumentos de planeación y herramientas tecnológicas desactualizadas tienen como consecuencia la deficiente administración del territorio, que se refleja en caos y desorden en las diversas actividades humanas, comprometiendo así la riqueza paisajística y ambiental.

La inequitativa distribución de los recursos públicos intensifica la segregación y marginación de los diversos sectores que habitan localidades, comunidades pesqueras, pueblos, rancherías y asentamientos irregulares de la entidad.

A través del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Baja California Sur (PEOTDUBCS) se busca generar las bases para que los territorios relacionarse de manera equitativa, ordenada y armonizada con el ambiente, además de coadyuvar en la reducción de las brechas generadas por la marginación y segregación.

### **1.1.2. Objetivo general**

Generar un instrumento de planeación en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano para la escala estatal, que permita dar respuesta a las necesidades que se presentan en los asentamientos humanos de Baja California Sur; al mismo tiempo que regular el crecimiento y desarrollo de las ciudades, con la visión de **no dejar a nadie ni a ningún lugar atrás**<sup>4</sup>.

Cabe destacar que uno de los pilares del presente Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es su armonización con el Programa de Ordenamiento Ecológico Regional (POER) ambos para Baja California Sur, dada la importancia que tienen los recursos naturales y paisajísticos para la cultura sudcaliforniana.

### **1.1.3. Objetivos específicos**

- Identificar las condiciones actuales del territorio.
- Crear una regionalización funcional.
- Elaborar un sistema urbano y rural que sirva como estructura para el territorio a través de los centros de población.
- Regular el desarrollo y crecimiento urbano de los asentamientos humanos.
- Contar con un sistema de gestión territorial a escala estatal.
- Sentar las bases del ordenamiento territorial.
- Estructurar el sistema estatal de planeación para Baja California Sur.
- Contribuir en la reducción y mitigación del impacto ambiental que tienen los asentamientos humanos del estado.
- Contribuir con acciones que eleven la calidad de vida territorial de los asentamientos humanos y comunidades del estado.

## **2.1. Introducción**

El ordenamiento territorial u ordenación del territorio en América se enmarca en el contexto de la “Gran Depresión”. En concreto para el Plan Integrado de la Gestión del Valle de Tennessee en el cual, por primera vez se analizaba la dimensión territorial a través de una política de desarrollo económico, social y regional (*Palancar, 1959, Boisier, 1998*). Mientras tanto en Europa, el concepto se desarrolló y aplicó en

<sup>4</sup> <https://onuhabitat.org.mx/index.php/dia-mundial-del-habitat-2022>

términos generales para la ejecución de enormes complejos urbanos y de vivienda para trabajadores (Plancar, 2007). Finalmente, para el año de 1983, en el Consejo de Europa se elaboran los cuatro principios básicos o estrategias en la materia, que fueron presentados a través de la Carta Europea para la Ordenación del Territorio. (Sánchez, 2005).

En México, a partir de la reforma que presentó la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), se retoma el concepto del modelo europeo, donde el ordenamiento territorial es un componente de la planeación en la que se consideran los diferentes elementos del territorio, con el objeto de buscar una mejor distribución de las actividades y los asentamientos humanos, de manera armónica con el ambiente y los recursos naturales, al tiempo que se busca maximizar las potencialidades y reducir los riesgos y amenazas, mediante la aptitud territorial.

Por lo tanto, el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para Baja California Sur busca ser **un instrumento rector para la política pública**, con el que los asentamientos humanos y las actividades económicas puedan tener una consolidación y crecimiento sostenido, sostenible y en armonía con el ambiente.

Se entiende como territorio, a una porción de la superficie terrestre finita, que es propiedad o posesión de una organización, institución o estado. Ahora bien, físicamente se compone de montañas, ríos, lagos, volcanes, mares, etcétera. Es importante recordar que otras dimensiones del territorio corresponden asimismo a los ámbitos políticos, administrativos y sociales. Ahora bien, el territorio se puede clasificar en terrestre, marino, aéreo, lacustre y fluvial.

Por otra parte, el desarrollo urbano, de acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016 y a su última actualización de fecha 01 de junio de 2021; es definido como “*el proceso de planeación y regulación de la Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población*”. En suma, para el caso de Baja California Sur, el desarrollo urbano implica identificar las interrelaciones de competencia y complementariedad presentes entre asentamientos humanos, tanto rurales como urbanos, y permitir el ordenamiento armonizado de las actividades económicas, considerando el ambiente y los recursos naturales.

Como se mencionó en el apartado de antecedentes, los instrumentos de planeación a nivel estatal y municipal, parten de una realidad, problemáticas y necesidades de hace más de 4 décadas, en las que la organización, actividades económicas y la propia sociedad, han cambiado en el marco de una clara globalización, sumado a que, el crecimiento acelerado y no planificado de las ciudades de Cabo San Lucas, La Paz y San José del Cabo ha generado marcadas desigualdades, a diferencia de ciudades como Santa Rosalía, Loreto y Ciudad Constitución que no presentan crecimientos significativos y que a primera vista parecen congeladas en el tiempo.

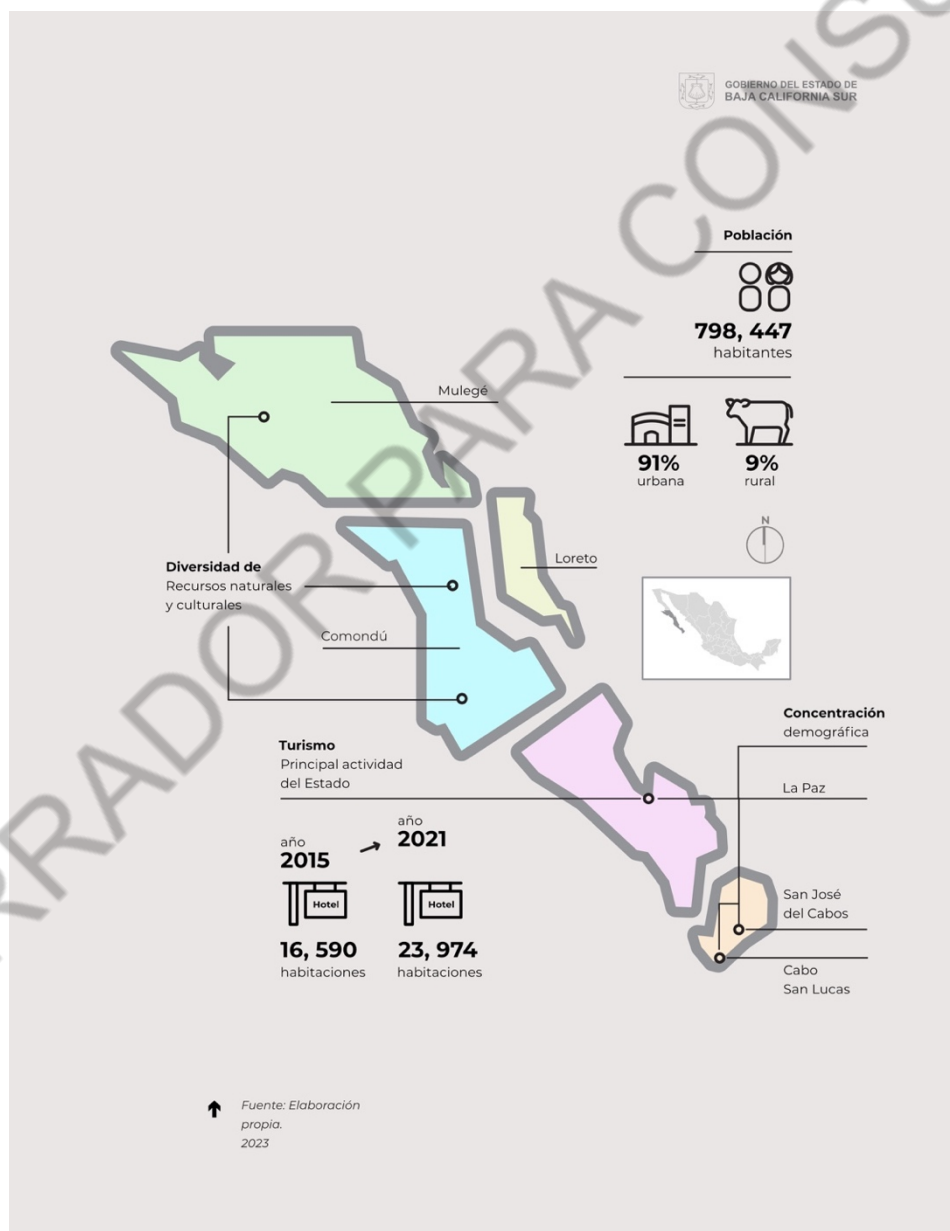
Los programas o planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano se crean para facilitar la aplicación de políticas públicas y estrategias de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento en el área de estudio, así como líneas de acción y proyectos específicos, al mismo tiempo que se regulan de manera clara los usos, reservas y destinos del suelo. Todo lo anterior, brinda una base sólida en la construcción de la estructura de los asentamientos humanos, tanto urbanos, como rurales.

El PEOTDU BCS se organiza en tres fases: la primera corresponde al diagnóstico, comenzando por los fundamentos legales, el medio físico natural, el medio físico construido y el componente socio demográfico, con la finalidad de identificar las necesidades y problemáticas, a través de un proceso de diagnóstico participativo en el que se logró reconocerlas territorialmente en conjunto con la sociedad,



dando como resultado una visión a largo plazo para Baja California Sur. La segunda corresponde a la parte propositiva, a políticas, estrategias, instrumentos y proyectos específicos que respondan a lo observado en el diagnóstico. Finalmente, la tercera fase corresponde a la evaluación y seguimiento que se debe realizar al Programa a lo largo del tiempo, con la finalidad de realizar los ajustes necesarios en su aplicación, lo que permite tener un instrumento vivo y flexible de cara a las problemáticas y necesidades de los sudcalifornianos, respetando el espíritu del ordenamiento territorial, que busca la consolidación del estado de Bienestar.

**Mapa 1. Panorama general del estado**



Fuente: Elaboración propia

## 3.1. Fundamentación jurídica

El presente ordenamiento tiene fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y una serie de leyes generales, federales y estatales, a saber:

**El artículo 27**, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O.F. 05/02/1917, última reforma 06/06/2023) que refiere a medidas de ordenamiento de asentamientos humanos, de regulación, conservación, mejoramiento y crecimientos de centros de población y los artículos 28 y 299 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, (D.O.F. 28/11/2016, última reforma 01/06/2021) señala que a través de instrumentos a nivel estatal da cumplimiento a las facultades emitidas a través de la Carta Magna, además se indican con los elementos que deberán contener los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Asimismo, la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur (B.O.G.E. 22/07/1994, última reforma 10/09/2018/1975), señala que, las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano de los centros de población, se llevará a cabo de acuerdo con las competencias que determinan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Constitución Política del Estado de Baja California Sur en su artículo 9º: La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población se realizarán a través del programa estatal de desarrollo urbano (artículo 16). En lo que corresponde al contenido que debe ser desarrollado se presenta en el artículo 18.

Es importante señalar que la Ley Estatal no se encuentra actualizada conforme la normatividad federal, siendo imperante la actualización o creación de una nueva ley a nivel estatal en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

### 3.1.1. Normatividad federal

En las disposiciones a este nivel el instrumento se cimienta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), como se mencionó al inicio del presente apartado en el artículo 27, adicionalmente se identificaron 8 artículos en los que se sostiene el presente instrumento de planeación. Mismos que se describen de manera breve a continuación:

- **Artículo 1º.** Reconocimiento de derechos humanos y la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los mismos. Prohibición de la esclavitud y discriminación.
- **Artículo 2º.** Reconocimiento de la composición pluricultural del país.
- **Artículo 4º.** Igualdad entre la mujer y el hombre, la organización y desarrollo de la familia, así como los derechos de alimentación nutritiva, salud, medio ambiente sano, agua, vivienda digna y decorosa, identidad, acceso a la cultura, deporte y movilidad.
- **Artículo 25.** Rectoría del Estado del desarrollo nacional. Las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria.
- **Artículo 26.** Del ordenamiento, cita que el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, será coordinado por el estado. Los programas de la Administración Pública federal se sujetarán de manera obligatoria al plan nacional de desarrollo y se contará con el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- **Artículo 27, párrafo tercero.** Se podrán imponer diferentes modalidades de propiedad privada; el aprovechamiento de elementos naturales; desarrollo equilibrado del país y

**mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana; dictarse medidas de ordenamiento de asentamientos humanos, de regulación, conservación, mejoramiento y crecimientos de centros de población así como preservar y restaurar el equilibrio ecológico; de la organización y explotación de ejidos y comunidades y del desarrollo de la pequeña propiedad.**

- **Artículo 73, fracción XXIX-C**, que refiere la facultad del congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia entre la federación, estados y municipios en materia de asentamientos humanos.
- **Artículo 122, apartado C**. Donde se establecen los mecanismos de coordinación administrativa en los tres niveles de gobierno. Al Consejo de Desarrollo Metropolitano le corresponde acordar las acciones en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, entre otras.

Se identifica que para el presente instrumento de planeación es necesario revisar los fundamentos en materia de asentamientos humanos, el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano, la vivienda y turismo; también es necesario analizar lo correspondiente a la propiedad ejidal y agraria; finalmente por la amplia riqueza natural es necesario realizar acciones de armonización con lo correspondiente al ambiente, las aguas nacionales, el cambio climático, el desarrollo rural, los bosques, el mar, la vida silvestre, la gestión de los riesgos y todas las actividades que se relacionen al aprovechamiento de los recursos naturales.

#### **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.**

**(LGAHOTDU, D.O.F. 28/11/2016, última reforma 01/06/2021).**

El **artículo 29** es el que brinda el sustento al Programa, además a continuación se presentan otros artículos que de manera complementaria presentan los supuestos de aplicación.

- **Artículo 22**. Concurrencia de los tres niveles de gobierno en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los Centros de Población.
- **Artículo 23, fracción II**. La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los Centros de Población, se llevarán a cabo a través de los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
- **Artículo 29. Consideraciones y contenido del programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de las entidades federativas.**
- **Artículo 45**. Congruencia de los planes y programas de Desarrollo Urbano con el artículo 23 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- **Artículo 47**. El derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetarán a los planes o programas de Desarrollo Urbano aplicables.
- **Artículos 48 y 49**. Las áreas y predios de un centro de población están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana y la Fundación de Centros de Población se determinará sobre el plan o programa de Desarrollo Urbano respectivo.
- **Artículo 55**. Las áreas consideradas como no urbanizables en los planes o programas de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial sólo podrán utilizarse de acuerdo a su vocación.



**Ley Agraria. (LA)**

**(D.O.F. 26/02/1992, última reforma 25/04/2023).**

El estado de Baja California Sur en términos de propiedad de la tierra aproximadamente cuenta con un 70% en situación ejidal, por lo que el crecimiento y desarrollo de las actividades humanas se desarrollan en amparo de la presente Ley, es importante destacar que en lo relativo al crecimiento urbano y asentamientos humanos en su artículo 87 se señala que es importante apegarse a la normatividad en la materia.

- **Artículo 2.** Aplicación de manera supletoria la legislación civil federal o mercantil y que lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables.
- **Artículo 52.** El uso o aprovechamiento de las aguas ejidales corresponde a los propios ejidos y a los ejidatarios, según se trate de tierras comunes o parceladas.
- **Artículos 63 y 64.** Las tierras destinadas al asentamiento humano están compuestas por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal; las tierras destinadas al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, el núcleo de población podrá aportar tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos, con la intervención de la Procuraduría Agraria.
- **Artículos 87.** Los terrenos ejidales podrán beneficiarse de la urbanización, si se encuentran en el área de crecimiento de un centro de población; y, la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano deberá de sujetarse a la normativa de asentamientos humanos.
- **Artículo 93.** La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo, entre otras, es causa de utilidad pública por las que pueden ser expropiados bienes ejidales y comunales.

**Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares. (RL3AMCDETS)**

**(D.O.F. 06/01/93).**

- **Artículos 47 y 50.** Que se refiere a los terrenos destinados para el asentamiento humano.
- **Artículo 58.** Que indica que los terrenos que sean dedicados al uso de asentamientos humanos deberán cumplir con lo dispuesto en los planes y programas en materia de desarrollo urbano.

**Ley de Vivienda (LV)**

**(D.O.F. 27/06/2006, última reforma 14/05/2019).**

En reconocimiento del derecho humano a contar con una vivienda adecuada, es importante identificar las necesidades que se tienen a lo largo del territorio sudcaliforniano en relación con las facultades para su cumplimiento y como se relacionan de manera transversal con el presente ordenamiento en específico en su artículo 69.

- **Artículo 6.** La Política Nacional de Vivienda deberá considerar los lineamientos de propiciar que las acciones de vivienda constituyan un factor de sustentabilidad ambiental, ordenación

territorial y desarrollo urbano; promover que los proyectos urbanos y arquitectónicos de vivienda, así como sus procesos productivos y la utilización de materiales se adecuen a los rasgos culturales y locales.

- **Artículo 68.** La adquisición de suelo o la constitución de reservas territoriales destinada a fines habitacionales deberá observar las disposiciones legales en materia de asentamientos humanos, agraria y ambiental que correspondan.
- **Artículo 69.** Los programas apoyados con recursos de las dependencias, entidades u organismos federales, que se destinen a la constitución de reservas territoriales y de aprovechamiento de suelo para su incorporación al desarrollo habitacional, deberán observar los planes y programas de desarrollo urbano vigentes de las entidades federativas. Cuando se trate de suelo de origen ejidal o comunal, la promoción de su incorporación al desarrollo urbano deberá hacerse con la intervención del Instituto Nacional del Suelo Sustentable.

#### **Ley General de Turismo (LGT)**

**(D.O.F. 17/06/2009, última reforma 03/05/2023).**

Dada la riqueza natural en temas de playas, la principal actividad económica y motor para el estado es el turismo en específico el que denominan de "Sol y Playa", a través de las secretarías a nivel federal en los últimos 50 años han desarrollado las ciudades de Cabo San Lucas y Loreto a través de estrategias como los Centros Integralmente Planeados (CIP) siendo el localizado en el municipio de Los Cabos el de mayor crecimiento y desarrollo económico, colocando dicho destino en los primeros planos a nivel internacional y nacional. Es por ello que este Programa reconoce la importancia y relevancia que tiene a nivel territorial y la necesidad de elaborar un instrumento armonizado en la materia como se indica en el artículo 25, que busque el crecimiento armónico de los cinco municipios de Baja California Sur.

Entre los artículos relacionados, se encuentran:

- **Artículo 2.** Bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre el Ejecutivo Federal, estados, municipios y la Ciudad de México, así como la participación de los sectores social y privado.
- **Artículo 9.** Atribuciones que corresponden a las entidades federativas.
- **Artículo 25.** La integración, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento turístico general del territorio se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto en la LGT y su Reglamento, la LGEEPA, la LGAHOTDU y demás disposiciones legales aplicables.

#### **Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)**

**(D.O.F. 28/01/1988, última reforma 08/05/2023).**

Como se verá en el desarrollo del diagnóstico, el territorio de Baja California Sur cuenta con una basta riqueza natural, lo que se refleja en la cantidad y calidad de Áreas Naturales Protegidas. Sin embargo, esto representa una gran responsabilidad en el cuidado y preservación del ambiente al implementar actividades de aprovechamiento, crecimiento urbano y desarrollo turístico, por lo que uno de los objetivos y estrategias transversales en el presente Programa, de acuerdo a como se indica en el artículo 4 y la importancia de la concurrencia entre ambas materias.

- **Artículo 4º. Concurrencia de los tres niveles de gobierno, en el ámbito de su competencia ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.**
- **Artículo 7º.** Facultades de las entidades federativas.
- **Artículo 23.** Criterios para contribuir a la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, así como asentamientos humanos.

#### **Ley General de Cambio Climático (LGCC)**

**(D.O.F. 06/06/2012, última reforma 15/11/2023).**

Para el estado de Baja California Sur los efectos que se aluden al cambio climático, es por ello la imperante necesidad de ser considerada para la fundamentación jurídica del presente instrumento como se indica en el artículo 58.

- **Artículo 2.** Objetos de la LGCC entre otros, la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero; así como, establecer las bases para que México contribuya al cumplimiento del Acuerdo de París.
- **Artículo 30, fracciones II y III.** Las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, implementarán acciones para utilizar la información contenida en los atlas de riesgo para la elaboración de los planes de desarrollo urbano, reglamentos de construcción y ordenamiento territorial de las entidades federativas y municipios; y para prevenir y atender el posible desplazamiento interno de personas provocado por fenómenos relacionados con el cambio climático; así como, proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, para destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático.
- **Artículo 58 Se considera instrumentos de planeación de la política nacional de cambio los programas de las entidades federativas.**

#### **Ley General de Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR)**

**(D.O.F. 08/10/2003, última reforma 08/05/2023).**

A lo largo y ancho del territorio estatal en las áreas colindantes y adyacentes a los asentamientos humanos y carreteras se visualizó una gran cantidad de basura, además de la dificultad para el procesamiento de agua residual. En congruencia con la citada ley, el artículo 79 señala la necesidad de incluir el desarrollo de esta materia en los instrumentos de planeación.

- **Artículo 79. La regulación del uso del suelo y los programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano, deberán ser considerados al determinar el grado de remediación de sitios contaminados con residuos peligrosos, con base en los riesgos que deberán evitarse.**

### **3.1.2. Normatividad estatal**

En el ámbito estatal, la fundamentación jurídica del Programa se basa principalmente en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, la cual establece las competencias y la obligación de formular un Programa Estatal de Desarrollo Urbano. Este marco se complementa con leyes estatales clave que regulan materias concurrentes y fundamentales para el ordenamiento territorial, como la Ley de Desarrollo Urbano, la Ley de Turismo y la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente. En conjunto, esta normatividad define las atribuciones específicas, el contenido de los programas y la necesaria armonización entre el desarrollo urbano, la principal actividad económica del estado y la protección de su patrimonio natural.

#### **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur (CPELSBCS)**

**(B.O.G.E. 15/01/1975, última reforma 30/11/2023).**

En su artículo 11 se fundamentan los instrumentos de planeación a nivel municipal y en específico el Programa Estatal de Desarrollo Urbano.

- **Artículo 2º.** La CPEUM, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y esta Constitución son la Ley suprema del estado; y, los ordenamientos que de ellas emanen, forman la estructura jurídica del estado de Baja California Sur.
- **Artículo 11, párrafos 4, 5 y 6.** La competencia del Estado para establecer provisiones, usos, reservas territoriales, orientando el destino de tierras y aguas de jurisdicción estatal a fin de garantizar a la población un mejor desarrollo urbano; que el Ejecutivo Estatal formule, apruebe y administre el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y que los municipios del estado deberán formular, aprobar y administrar los planes y programas municipales de desarrollo urbano y de centros de población de manera conjunta y coordinadamente con el Ejecutivo.

#### **Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur (LDUEBCS)**

**(B.O.G.E. 22/07/1994, última reforma 10/09/2018).**

De acuerdo con la LGAHOTDU el Estado de Baja California Sur a partir de la actualización de 2016 deberá adecuar y actualizar la Ley de Desarrollo Urbano con la finalidad de que ambas normatividades guarden congruencia y respondan a las necesidades en la materia.

El presente Programa se fundamente en los artículos 9 y 18 en los que se presentan los supuestos en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano para el estado.

- **Artículo 9.** Competencia de atribuciones que en materia de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano de los centros de población.
- **Artículo 18.** Programa estatal de desarrollo urbano: el conjunto de acciones, normas y políticas para regular la fundación, mejoramiento, crecimiento, distribución y conservación de los asentamientos humanos e indica el contenido del mismo.
- **Artículos 40 y 41.** Se expedirán decretos de asignación y expropiación en caso de procesos de urbanización de terrenos federales, baldíos, nacionales, ejidales o comunales; y para efectos

de expropiación se considera causa de utilidad pública la ordenación y regulación de los asentamientos humanos.

- **Artículo 46.** Las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones de ordenación urbana.
- **Artículo 67.** El estado y los municipios instrumentarán coordinadamente programas de desarrollo social, para que los titulares de derechos ejidales o comunales, cuyas tierras sean incorporadas al desarrollo urbano y la vivienda, se integren a las actividades económicas, sociales y urbanas, promoviendo su capacitación para la producción y comercialización de bienes y servicios, y apoyando la constitución y operación de empresas en las que participen los ejidatarios y comuneros.
- **Artículo 78.** La coordinación entre estado y municipios en términos de los planes o programas de desarrollo urbano para requerimientos de tierra para la vivienda.

**Ley de Turismo para el Estado de Baja California Sur (LTEBCS)**

**(B.O.G.E. 20/12/2010, última reforma 31/10/2023).**

Al ser la actividad económica que genera la mayor cantidad de ingresos para el estado, es importante el generar una armonización las actividades en el territorio y con el crecimiento de los asentamientos humanos y en especial en las ciudades.

- **Artículo 5, fracción X.** El Programa de Ordenamiento Turístico es el instrumento programático con el fin de lograr el aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos turísticos del estado mediante la vinculación y articulación de la política turística con las normas e instrumentos en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como de protección al ambiente y equilibrio ecológico.
- **Artículo 15.** El ordenamiento turístico del estado debe ser ecológico, de acuerdo con la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente del estado; sustentable, como práctica transversal en todas las actividades turísticas; la vocación de cada zona, en función de sus recursos turísticos, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes; y, de conservación y protección del patrimonio histórico y cultural de sudcalifornia.

**Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente del Estado de Baja California Sur (LEEPMAEBCS)**

**(B.O.G.E. 30/11/1991, última reforma 12/12/2018).**

Un porcentaje muy grande del territorio estatal corresponde su regulación a la materia ambiental, por lo que para lograr un ordenamiento territorial y de desarrollo urbano de manera armonizada con la política ecológica y ambiental como fue considerado en su artículo 11.

- **Artículo 4º, fracciones II y IV.** El estado preservará el ordenamiento ecológico estatal, particularmente en los asentamientos humanos, a través de los planes de desarrollo urbano; y, en el ámbito de su competencia ejecutará las acciones necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, proteger y mejorar el ambiente en relación con los bienes.



- **Artículo 11. La política ecológica ambiental será llevada a cabo mediante los instrumentos de aplicación como son la planeación ecológica ambiental de los asentamientos humanos, así como la promoción del desarrollo y la evaluación del impacto ambiental.**

### **3.1.3. Normatividad internacional**

Respecto de los tratados y acuerdos internacionales ratificados por México en materia de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano resaltan el cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) de la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana, y los correspondientes al Cambio Climático.

Para el año 2015 los países miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 objetivos para el cumplimiento de la Agenda para el Desarrollo Sostenible, cuya finalidad es la de lograr la reducción de la crisis climática y las desigualdades entre las diferentes poblaciones, cuyo horizonte de cumplimiento es el año 2030.

Los líderes mundiales buscan a través de los Objetivos de Desarrollo Sustentable reducir las desigualdades, inequidad y proteger al planeta. De los 17 ODS el denominado **Ciudades y Comunidades Sostenibles (11)** está completamente enfocado en materia de desarrollo urbano, y los otros 16 objetivos tiene una relación transversal con el ordenamiento territorial en temas de actividades económicas y la protección al ambiente.

El objetivo de Ciudades y Comunidades Sostenibles tiene 10 metas, siendo las más representativas para el Estado de Baja California Sur asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos: aumentar la urbanización sostenible de los asentamientos humanos, salvaguardar el patrimonio cultural y natural, reducir la pérdida de muertes a causa de los eventos naturales (desastres), reducir las externalidades al ambiente por el crecimiento de las ciudades, apoyar el desarrollo económico, social y ambiental entre los asentamientos humanos urbanos y rurales, y aumentar los asentamientos humanos que adoptan políticas del uso eficiente de los recursos naturales y la mitigación al cambio climático.<sup>5</sup>

Un año después en la Conferencia de Hábitat III realizada en Quito, Ecuador se adoptó una Nueva Agenda urbana sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible<sup>6</sup>, con ella se busca dar una guía para orientar de forma clara los procesos del crecimiento de las ciudades mediante políticas, acciones y el fortalecimiento de las capacidades de los involucrados en la gestión de los asentamientos humanos en especial los urbanos.

A partir de la revolución industrial las ciudades comenzaron un proceso acelerado en el crecimiento de las ciudades, además de una migración de la población de los asentamientos rurales a las zonas urbanas en suma generaron desequilibrios en el ambiente. El informe Bruthland (1987) hace conciencia de la importancia de los recursos naturales y la necesidad imperante de no comprometer la escasez o desaparición para las generaciones futuras, posteriormente en Acuerdo de París (2015) y el marco SENDAI (2015) sientan las bases a seguir en cuanto a las medidas que deben ser adoptadas ante el claro proceso de cambio climático y los efectos que ponen en riesgo a las ciudades como lo son los huracanes, las sequías y demás eventos naturales que ponen en riesgo la vida de las personas.

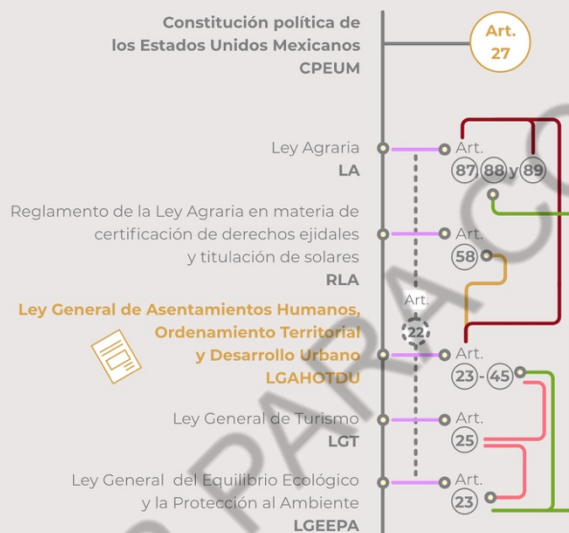
Apéndice 01. Fundamentación jurídica.

<sup>5</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

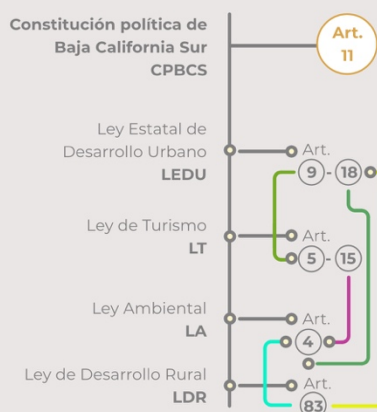


GOBIERNO DEL ESTADO DE  
BAJA CALIFORNIA SUR

### Esquema 1. Normatividad federal



### Esquema 2. Normatividad estatal



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

## **4.1. Evaluación de los instrumentos anteriores**

El estado de Baja California Sur, en su corta historia, cuenta con un instrumento de planeación en materia de desarrollo urbano vigente, que data de 1979 y que no ha sufrido adecuaciones ni actualizaciones. Importante señalar, que en el 2015 se realizó un proyecto de Programa de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que no llegó a concluirse, publicarse y entrar en vigor.

La evaluación del Programa Estatal de Desarrollo Urbano de 1979 (PEDU79) se realizó principalmente en la esfera cualitativa, al analizar los apartados de objetivos, políticas, programas, acciones, sistema de ciudades y problemáticas.

El programa 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.

A nivel cualitativo se analizarán los objetivos, políticas, programas y acciones, en relación con lo que se observa en la actualidad para cada apartado. En contraste, a nivel cuantitativo el análisis será sustentado con base en datos duros, que permitan medir el avance o retroceso identificado.

Por cada objetivo se explicarán las razones por las cuales se consideró que se cumplió: 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. Al final del análisis por objetivo, se presentará una tabla con los valores asignados y la calificación resultante.

### **4.1.1. Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Baja California Sur (PEDU BCS 1979)**

Como parte de las tareas que realizó el primer gobernador constitucional del Estado de Baja California Sur fue la elaboración de las leyes, planes y programas de desarrollo urbano en las diferentes escalas de aplicación con la finalidad de cumplir con las disposiciones federales que para aquel año ya eran aplicables a la joven entidad federativa. En la escala estatal fue elaborado, aprobado y publicado el Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Baja California Sur<sup>6</sup>, el cual para poder ser aplicado cuenta con objetivos, políticas, metas y programas (ver anexo 1). Es a partir de estos elementos que se realiza la evaluación de cumplimiento del plan.

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

---

<sup>6</sup> Baja California Sur. (1979). *Plan estatal de desarrollo urbano: Baja California Sur: versión abreviada*. Baja California Sur: El Gobierno.

El PEDU señala que la problemática detectada en ese momento (1979) era:

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

**OBJ1.** Racionalizar la distribución territorial de las actividades económicas y de la población de Baja California Sur (1979, p. 10). El estado concentra más del 50% de la población total en las ciudades de San José del Cabo, Cabo San Lucas y La Paz, situación que ha generado en el paso del tiempo la segregación y marginación del resto de los asentamientos humanos, especialmente los que se encuentran localizados en los municipios de Comondú, Loreto y Mulegé.

Ciudades como Loreto, Santa Rosalía y Constitución, en el paso de estos más de cuarenta años presentan bajos o nulos crecimientos poblacionales<sup>7</sup>, además de que las problemáticas urbanas se han agudizado, principalmente por la migración o desplazamientos que realizan los habitantes para acceder a servicios especializados en materia de salud, educación y cultura. Sumado a que las principales rutas aéreas se encuentran en las ciudades del sur del estado y que la comunicación proyectada para los municipios de Loreto y Mulegé, en su modalidad marítima mediante ferris fue suspendida y la vía aérea de pasajeros en la primera capital de las californias, reestablecida de manera intermitente.

Situaciones que junto a la poca o nula respuesta a las necesidades básicas, históricamente no atendidas, provocan calificar al presente objetivo como no cumplido.

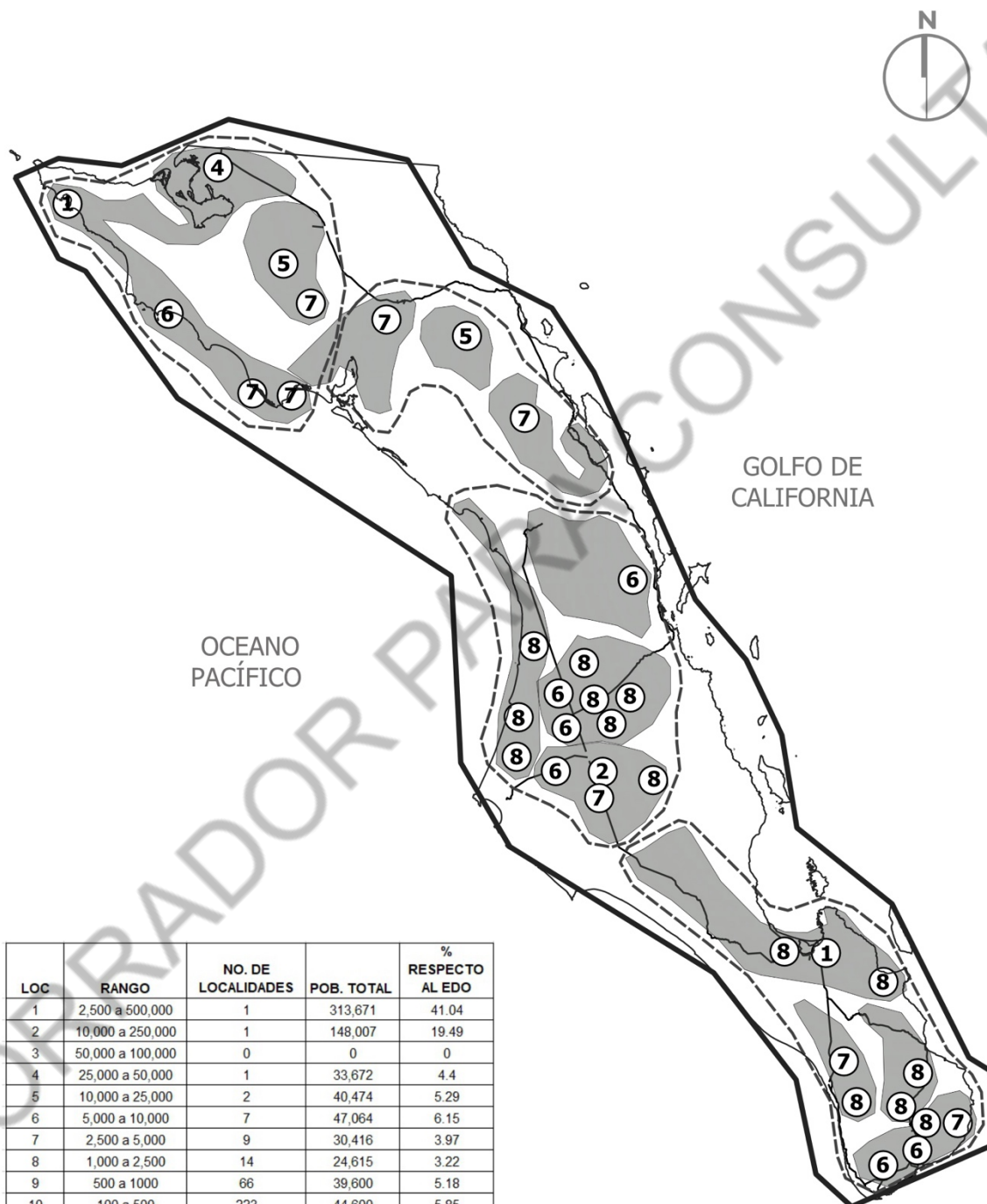
**OBJ1.1.** Localizándolas (actividades económicas y la población) en las áreas geográficas de mayor potencial del estado, ibid. (p.10); a partir del mercado, además de diversas obras públicas o privadas, actividades como el turismo (actividad económica primordial) han encontrado polos de oportunidad y desarrollo en lugares como Cabo San Lucas, La Ribera, El Sargento y su anexo: La Ventana, como también recientemente, en Puerto Chale. Ahora bien, en términos de población, un ejemplo claro es Villa Alberto Andrés Alvarado Arámburo, también conocido como Vizcaíno, que es un punto de crecimiento y concentración de servicios para la región Pacífico Norte, la Sierra de San Francisco y el valle homónimo del Vizcaíno. Sin embargo, se observa aún mucha polarización entre actividades económicas y concentración de la población, por lo que se evalúa como cumplido parcialmente.

**OBJ2.** Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros urbanos, ibid. (p.10). De manera complementaria al Plan Estatal, el primer gobernador del Estado de Baja California Sur también elaboró y publicó los programas municipales de desarrollo urbano para Mulegé y Comondú. La Paz y Los Cabos también elaboraron los planes de centros de población en los principales asentamientos humanos.

---

<sup>7</sup> Se tiene identificado que el crecimiento poblacional por municipio se comporta de la siguiente manera: Mulegé (2000-2010: 2.5%, 2010-2020: 0.8%), Comondú (2000-2010: 1.0%, 2010-2020: 0.3%), La Paz (2000-2010: 2.5%, 2010-2020:1.5%), Los Cabos ha sido de (2000-2010: 8.5%, 2010-2020: 3.9%), y Loreto (2000-2010: 3.5%, 2010-2020: 0.8%).

**Mapa 2. Plano del sistema urbano estatal al año 2000**



Fuente: PEDU BCS 1979



Es importante señalar que en materia de ecología también fue elaborado y publicado el plan estatal, así como los planes municipales.

Sin embargo, en los años subsecuentes estos planes fueron relegados, aunado a que en ciertos municipios no se cuenta con las áreas responsables para su aplicación y regulación. Con la creación del municipio de Loreto y la falta de elaboración del instrumento correspondiente, dejó en un estado de ambigüedad y falta de una regulación clara, para el naciente municipio. Con el paso del tiempo y su poca o nula aplicación, dejó a los instrumentos obsoletos, al grado de que en la actualidad las administraciones municipales no cuentan con los planos y documentos de los planes municipales de desarrollo urbano vigentes. Ayuntamientos como Comondú y Mulegé tienen problemas claros en la regulación del crecimiento urbano. Por lo que respecta a los municipios de Loreto, La Paz y Los Cabos, al contar con planes de centros de población más recientes, han atendido de alguna manera la regulación urbana en las principales ciudades. Sin embargo, el ordenamiento del resto del territorio depende más bien de la normatividad de corte ambiental, lo anterior con sustento artículo 20 BIS fracción II de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).

De acuerdo con los hechos y circunstancias en las que se vive la regulación urbana, el objetivo se califica como cumplido parcialmente.

**OBJ3.** Propiciar condiciones favorables para que la población pueda satisfacer sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano, *ibid.* (p.10). En términos generales, tanto los gobiernos estatales como los municipales han realizado acciones y obras que generan condiciones favorables en los ámbitos previamente citados. Sin embargo, a lo largo de los más de cuarenta años, contados a partir de la publicación del instrumento de planeación, las obras y acciones implementadas no han sido capaces de resolver las problemáticas al cien por ciento. Esto se observa en las carencias históricas en las zonas centrales de las ciudades de La Paz, Santa Rosalía, Constitución, Cabo San Lucas, San José del Cabo y Loreto, dado que la población no puede hacer un goce y disfrute del derecho a la ciudad pleno, al vivir en zonas con deficientes servicios públicos, con equipamientos urbanos carentes o inexistentes, sufriendo largos desplazamientos para cumplir sus necesidades básicas; aunado a que el suelo urbano asequible se encuentra en las zonas periféricas, con serias carencias en el entorno urbano. Las causas son multifactoriales, sin embargo, es preocupante observar que los centros históricos y/o fundacionales presentan fenómenos de baldíos, expulsión de habitantes, conversión de uso de suelo habitacional por comercial y calles en condiciones precarias como lo es la superficie de rodamiento de terracería y nulo o carente alumbrado público. Por lo anterior, el objetivo es calificado como cumplido parcialmente.

**OBJ4.** *Mejorar* y preservar el medio ambiente que conforma los asentamientos humanos, *ibid.* (p.11). El crecimiento demográfico y de los centros de población, han tenido un impacto negativo sobre el ambiente, el entorno y los elementos naturales al interior de los asentamientos. Con el paso de tiempo, en el estado se crearon áreas naturales protegidas, sin embargo, estas acciones no se considera que aportan al objetivo.

Las problemáticas que crecientemente afectan a las ciudades incluyen al manejo de los residuos sólidos urbanos y las aguas residuales, además de la disminución de la capacidad hídrica que da como resultado la reducción de la disponibilidad de agua potable de los mantos acuíferos, principalmente por la contaminación o edificación en las zonas de recarga. Por lo anterior, la calificación para el objetivo cuatro, es de no cumplido.

Las políticas con las cuales operó el PEDU juegan un papel fundamental, ya que el cumplimiento de los objetivos y metas dependen directamente de las diecinueve directrices elaboradas para la operación del instrumento de planeación. Al igual que con las metas se realizó una valoración cualitativa del grado de cumplimiento, que a continuación se detalla.

**P1.** Apoyar la función de la ciudad de La Paz, para cumplir con la política de impulso (...), *ibid.* (p.11). Al ser la capital del estado, las diferentes administraciones de gobierno han sumado acciones que la convierten en la ciudad con el mayor grado de bienestar social, servicios públicos, equipamiento urbano, y conectividad de Baja California Sur. La política se ha cumplido a lo largo del tiempo.

**P2.** Las inversiones públicas en materia de desarrollo urbano (...), deben aplicarse de acuerdo con el sistema de ciudades establecido en el PEDU, *ibid.* (p.11). A lo largo de los más de cuarenta años de aplicación del Programa los resultados para esta política son variables al tener inversiones que sí cumplen con el sistema de ciudades, en contraste con otras, que se omitieron o no se realizaron como se indica, (ver anexo 2). La calificación asignada es de cumplimiento parcialmente.

**P3.** El desarrollo e integración del transporte y comunicaciones interurbanas en el estado se realizará de acuerdo al Sistema de Ciudades (...), *ibid.* (p.12). Al analizar el sistema actual de transporte y comunicaciones en el territorio, se observa que se estructura a partir de la carretera transpeninsular en lo que respecta a las comunicaciones interurbanas. En lo que respecta al transporte público solo se presta el servicio de manera parcial e ineficiente, en las ciudades de La Paz, San José del Cabo y Cabo San Lucas. Se evaluó la P3 como cumplimiento parcialmente.

**P4.** La distribución territorial de las actividades económicas y de la población en el estado, *ibid.* (p.12); se regulará y orientará conforme al Sistema de Ciudades definido en el Plan Estatal. Esta política guarda una congruencia y similitud con el objetivo número uno, por lo cual la calificación es la misma, de cumplimiento parcialmente.

**P5.** La fundación de centros de población en el estado se sujetará a las disposiciones legales aplicables en la materia (...), *ibid.* (p.12). En el periodo de aplicación del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, no se presentó el supuesto expresado en la presente política, por lo que su calificación es no aplica, que para la calificación general no tendrá efecto ni peso.

**P6.** Los programas de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que se realicen en el estado, deberán efectuarse atendiendo las áreas geográficas y sectores prioritarios establecidos en el Plan Estatal, *ibid.* (p.12). La citada política hace concordancia con las homólogas a nivel nacional, lo que facilitó el calificarlo como cumplido, aunado a que por parte de los gobiernos correspondientes realizaron acciones en las zonas prioritarias.

**P7.** La adopción de medidas y regulaciones que eviten que el crecimiento urbano de los centros de población se de en áreas y predios con usos agropecuarios o destinados a conservación de los centros de población, conforme a las aptitudes del suelo determinadas en el Plan Estatal, *ibid.* (p.13). Tomando como parámetro el crecimiento en las zonas de Chametla, Centenario, el Sargento y su anexo, La Ventana, en el municipio de La Paz o La Ribera en el municipio de Los Cabos, se tienen claros ejemplos de crecimientos urbanos en áreas destinadas para usos agropecuarios a causa de las dinámicas poblacionales y la presión inmobiliaria. La calificación asignada fue como no cumplido.

**P8.** El uso de suelo urbano en los centros de población y la orientación de su crecimiento se hará de acuerdo a las aptitudes del suelo definidas en los diversos planes de desarrollo urbano, *ibid.* (p.13). Identificando las principales ciudades, que son San José del Cabo, Cabo San Lucas, Todos Santos, La Paz, Ciudad Constitución, Loreto y Santa Rosalía, se sabe que en cinco de las siete enlistadas el uso de suelo se regula a través los planes de desarrollo urbano como se indica en el Plan Estatal, por lo cual esta política se califica como cumplido parcialmente.

**P9.** Las medidas que se adopten, y las acciones que se efectúen se orientarán a lograr una más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, *ibid.* (p.13). Como principio general en las políticas públicas sociales y urbanas, se considera mejorar las condiciones de vida, convivencia, servicios e infraestructura, con el objetivo de coadyuvar a que las personas puedan hacer ejercicio de los derechos humanos, por lo cual se consideró que la calificación para esta política es cumplida.

**P10.** Se declararán reservas territoriales para el crecimiento de los centros de población acordes a las aptitudes del suelo determinadas en el Plan Estatal, *ibid.* (p.13). Si bien es cierto que para el 20 de julio de 1983, en el boletín oficial del Gobierno del Estado, se identificó la celebración del convenio para la formación del Comité Estatal de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y Regularización de la Tenencia de la Tierra, también es verdad que durante el proceso de investigación no se encontró alguna declaración de reservas territoriales para el crecimiento de los centros de población, por lo cual la calificación de esta política es de no cumplida.

**P11.** Se programará y promoverá la aplicación de inversiones públicas y privadas en aquellas áreas que se determinen para el crecimiento inmediato de los centros de población, conforme los planes de desarrollo urbano respectivos, *ibid.* (p.14). Con la observación en el grado de conservación, a pesar del deterioro físico por el paso del tiempo y la falta de un mantenimiento constante, se observa que se programaron y promovieron inversiones en áreas de los diferentes centros de población que en la actualidad forman parte de la zona urbana, por lo tanto, la política se califica como cumplida.

**P12.** Se generarán alternativas para que los grupos de bajos ingresos tengan acceso a la adquisición de suelo urbano, *ibid.* (p.14). Al igual que con la P11, la inversión pública se enfoca especialmente a las personas de bajos ingresos y a los grupos vulnerables, por lo cual la política se califica como cumplida.

**P13.** Se ampliarán las posibilidades de acceso a la vivienda popular, con programas de mayor alcance social, que estimulen la participación de la población en acciones de vivienda progresiva y mejorada, *ibid.* (p.14). En materia de vivienda, el Gobierno del estado, a través del instituto de vivienda, ha generado diversas acciones, con el objetivo de generar opciones de vivienda para los grupos vulnerables. Además, el gobierno federal, mediante programas implementados por el FONAPO y la CONAVI ha coadyuvado en el acceso a una vivienda adecuada. La política se considera como cumplida.

**P14.** El equipamiento, infraestructura, vivienda y los servicios urbanos, deberán ser factores de estructuración interna de los centros de población y ordenación del territorio, *ibid.* (p.14). De acuerdo con lo que se observa de la estructura urbana en las principales ciudades, San José del Cabo, Cabo San Lucas, La Paz, Constitución, Loreto y Santa Rosalía, cada uno de los elementos que la compone ha servido como un factor favorable para el desarrollo y crecimiento urbano. Sin embargo, a nivel de territorio la complejidad es mucho mayor y el alcance de los equipamientos, infraestructura, vivienda y

servicios urbanos no ha sido suficiente para contribuir plenamente en la ordenación. La política tiene una calificación de cumplido parcialmente.

**Mapa 3. Centros urbanos y rurales prioritarios**



Fuente: Elaboración propia con base en la cartografía del PEDU BCS 1979

**P15.** Se aprovecharán adecuadamente los recursos naturales y materiales como factores de preservación y mejoramiento del medio ambiente urbano, *ibid.* (pp.14 y 15); de acuerdo con los recorridos de campo, se observó que en algunos casos se ha aprovechado el paisaje natural. Ejemplos de cumplimiento son el estero de San José del Cabo, los oasis de Todos Santos, Heroica Mulegé y San Ignacio. Sin embargo, existen casos donde el ambiente ha sido sobre explotado como la zona del Médano en Cabo San Lucas, La Ribera y el Valle de Santo Domingo, por mencionar los sitios más representativos. Por lo tanto, la política se calificó como cumplida parcialmente.

**P16.** Deberá establecerse un adecuado sistema de recolección y tratamiento de aguas negras e industriales y de basura en los centros de población, *ibid.* (p.15). A lo largo del estado la problemática referente a la recolección y manejo de los residuos sólidos urbanos es un tema claramente no atendido a lo largo de los más de 40 años de aplicación del Plan Estatal. Sin embargo, en lo que respecta a plantas de tratamiento de aguas residuales, se presentan dos casos: el primero es el referente a ciudades como Guerrero Negro y Loreto, donde se encuentran sobrepasadas en su capacidad, en contraste con las acciones y plantas de las ciudades de La Paz, Cabo San Lucas y San José del Cabo donde se tiene un servicio relativamente aceptable en el tema. Considerando la totalidad del territorio se calificó la política como cumplida parcialmente pero tendiente a ser no cumplida, por la creciente problemática generalizada en el manejo, recolección, servicios y manejo de los residuos urbanos en general.

**P17.** Se promoverán la reforestación y la recarga de acuíferos, como acciones de conservación de los centros de población, *ibid.* (p.15). En consistencia con la gran riqueza natural del estado y la conciencia ambiental que tienen los sudcalifornianos en la joven historia de la entidad, los tres órdenes de gobierno han impulsado acciones de reforestación en distintas zonas del territorio. En el tema de recarga de los acuíferos también se cuentan acciones de parte de los gobiernos. En lo que respecta a la promoción de acciones, la política se califica como cumplida. Sin embargo, para lograr resultados que hagan frente al cambio climático se debe continuar haciendo propuestas constantes y efectivas.

**P18.** Se desalentará el establecimiento de asentamientos humanos en áreas susceptibles de desastre y se preverán los probables efectos derivados de este tipo de fenómenos que afecten a la población, *ibid.* (p.15). Considerando la historia del estado ante los efectos naturales, los cuales afectan principalmente las ciudades de los municipios de Los Cabos y La Paz, los distintos gobiernos han impulsado acciones para desalentar el establecimiento de personas en zonas propensas a sufrir algún riesgo. La regulación y control del crecimiento urbano a lo largo del territorio sudcaliforniano representa un reto mayúsculo, por lo que las acciones emprendidas deberán buscar la reubicación y eliminación del establecimiento de personas en zonas con riesgos potenciales. Por la delimitación de los alcances de la política se calificó como cumplida.

**P19.** Se fomentará la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad, en la ejecución, revisión y evaluación del Plan Estatal, así como de los demás previstos en la Ley de la materia, *ibid.* (p.15). En el proceso de elaboración del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se realizaron talleres de participación ciudadana desde el diagnóstico, además de la realización de audiencias públicas como lo marca la Ley. La política se evaluó como cumplida.

Cabe señalar que no es un Programa con metas a futuro, que se haya diseñado para un crecimiento urbano ordenado a lo largo del tiempo. Se creó para satisfacer las necesidades inmediatas de la población estatal que para el año de 1979 ascendía a 215,073 habitantes, de los cuales 149,973 se asentaban en áreas urbanas y 65,100 en comunidades rurales.



Finalmente, en el PEDU se identificaron 41 proyectos a realizar con base en el sistema de ciudades propuesto para el estado, de los cuales 15 proyectos se realizaron (36.6%) en los cinco municipios, 6 proyectos de los que existe la certeza de que no fueron realizados (14.6%), mientras que, de los 20 restantes no se tienen datos respecto de su realización (48.8%), el detalle de la totalidad de los proyectos del Plan Estatal se presenta en el anexo 3.

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 es el 69%. Es preciso señalar que una política se descartó en la evaluación no tener una forma clara de poderse calificar. 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. (ver anexo 4).

El resultado de la evaluación promedio del PEDU presenta un cumplimiento del **50%**. En una escala de 1 a 10, la calificación asignada es de 5. Como parte del ejercicio de evaluación del Plan, en un segundo ejercicio de cuantificación se consideró la calificación de cumplimiento de los proyectos, llevando el promedio a un **56%**.

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

<b>Apartado</b>	<b>Elementos</b>	<b>Evaluados</b>	<b>Calificación</b>
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. Sin embargo, al revisar cada apartado, se puede observar que las políticas son las que tuvieron un mayor nivel de cumplimiento, en contraste con los objetivos y los proyectos. Para el año en que fue elaborado el PEDU no se consideraba un sistema de evaluación, actualización y seguimiento que permitiera realizar una evaluación de diferente manera o en otro momento.

En cada uno de los elementos analizados se observó la necesidad de actualización del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, sustentado en el crecimiento de los centros de población y la creciente demanda de servicios urbanos, impulsada por la gran cantidad de turistas que llega 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.

El Programa Estatal de Desarrollo Urbano de 1979 fue elaborado cuando solo se contaba con tres municipios: La Paz, Comondú y Mulegé, teniendo como columna vertebral las ciudades de San José del Cabo, La Paz, Ciudad Constitución y Santa Rosalía, en las que se diseñaron metas, programas y proyectos, con los que ordenar el territorio. Dichas políticas y estrategias se observan como acciones inmediatas para satisfacer las necesidades de la población del entonces naciente estado de Baja California Sur. Los horizontes de atención establecidos son corto, mediano y largo plazos, donde la visión mayor es la regulación de los usos y destinos del territorio.

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 más de 20 años, situación que generó mayor incertidumbre en la gestión y ordenación del territorio en la escala estatal e incluso municipal, ya que en dicha escala los programas datan de los años ochenta y no cuentan con alguna actualización.

El resultado de la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Baja California Sur es la urgente necesidad de actualización que permita a los sudcalifornianos, como se establece en el objetivo general, contar con un instrumento de planeación en materia urbana y de ordenamiento territorial actualizado a las necesidades, problemáticas y legislación del siglo XXI, que sirva de columna vertebral para estructurar el Sistema Estatal de Planeación sudcaliforniano.

#### **4.1.2. Programa de Ordenamiento Territorial de Baja California Sur. Proyecto 2015**

Más que una evaluación al proyecto de Programa de Ordenamiento Territorial de Baja California Sur (POTBCS), es importante reconocer que, para el año de 2015, la recién creada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano apoyó la elaboración del instrumento de planeación en comento, el cual por diversas razones no llegó a ser aprobado y publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del estado de Baja California Sur.

El proyecto buscó establecer las políticas y estrategias para crear un modelo de ocupación territorial de la entidad, así como las acciones y proyectos necesarios para alcanzar los objetivos establecidos, donde su principal objetivo fue:

Promover el desarrollo sostenible y equilibrado del territorio y las ciudades de Baja California Sur, a través de la planificación y el uso racional del suelo, la conservación y mejora del ambiente, y la protección de los recursos naturales. Además, busca garantizar el acceso a servicios básicos y la calidad de vida de la población, así como impulsar el desarrollo económico y social de la región.

La inversión generada por el gobierno federal buscó generar la escala de ordenamiento territorial en la escala de la planeación a nivel estatal. Sin embargo, al no llegar al punto de la publicación dicha escala quedó como un tema pendiente.

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016, en su Capítulo Primero, artículo 23, fracción segunda, indica sobre el Sistema General de Planeación, que el instrumento encargado de la planeación y regulación a escala estatal será el programa de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de cada entidad.

Como se mencionó en el numeral 1.4.1, la evaluación del Programa Estatal de Desarrollo Urbano no es aprobatoria y deja en claro la necesidad de una actualización urgente, por la necesidad de responder a las necesidades actuales en la escala de ciudad. Además, las nuevas tendencias en la materia ponen la mira en una adecuada gestión del territorio, armonizado con las políticas y regulaciones ambientales. A nivel normativo, la necesidad de actualización en apego a la ley general es un elemento que pasa de importante a urgente.

### 4.1.3. Metodología

Para la elaboración del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para Baja California Sur, se contempla la recolección de información documental, talleres de participación comunitaria para identificación de necesidades y la correspondiente construcción de propuestas de solución; 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 la actualización de acuerdo con el cumplimiento y avance en los objetivos, metas y políticas.

Como se indicó anteriormente, entre los objetivos que se busca lograr con la elaboración del PEOTDU, está la formalización de regiones territoriales, la actualización del sistema de ciudades y asentamientos humanos, la generación de un sistema de gestión territorial y presentar un esquema de normas generales a las que evaluar y dar seguimiento, permitiendo la actualización periódica del Programa.

**Esquema 3. Metodología**



Fuente: elaboración propia

## 5.1. Delimitación de las regiones territoriales

La delimitación de las regiones territoriales constituye un elemento fundamental para la gestión y planeación del desarrollo de Baja California Sur, al permitir reconocer las particularidades físicas, naturales, económicas y sociales que configuran su extenso y diverso territorio. A través de este ejercicio, el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano busca establecer una

base técnica y conceptual que facilite la organización espacial del estado, promoviendo un equilibrio entre la ocupación humana, la conservación ambiental y el aprovechamiento sostenible de los recursos.

Por lo tanto, este programa propone una nueva división del territorio estatal en 17 regiones. Esta delimitación busca definir unidades geográficas que comparten condiciones físico-naturales, dinámicas poblacionales y características socioeconómicas similares. El criterio principal para esta división se basa en un concepto de región natural o geográfica, priorizando elementos como las cuencas y subcuencas hidrológicas, complementado con variables sociales, económicas y de distribución de la población. El objetivo es facilitar la gestión del territorio y la aplicación de políticas y estrategias acordes a las características diferenciadas de cada zona.

### **5.1.1. Marco nacional**

Para el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU), Baja California Sur es considerado en el objetivo prioritario número 3 (OP3), que refiere la necesidad de transitar a un modelo de desarrollo urbano orientado a ciudades sostenibles, ordenadas, equitativas, justas y económicamente viables, que reduzcan las desigualdades socioespaciales en los asentamientos humanos al observar la problemática del crecimiento acelerado de la población *urbana*<sup>8</sup> (pág. 30), como se observa con claridad en los municipios de Los Cabos y La Paz, tanto en asentamientos humanos consolidados como San José del Cabo, Cabo San Lucas, La Paz y Todos Santos, además de otros en proceso de crecimiento como Pescadero, La Ribera, El Sargento, su anexo La Ventana y Puerto Chale.

En el estado, al tener la presión del crecimiento poblacional, es necesaria la construcción de reservas territoriales para el crecimiento urbano, situación claramente identificada en el PNOTDU a través de la problemática observada en la pérdida o degradación del hábitat natural, lo que conecta directamente con el objetivo de fortalecer la sostenibilidad y las capacidades adaptativas en el territorio y sus habitantes (OP6), *ibid.* (pág. 42).

Por último, el Programa Nacional señala que Baja California Sur, por su gran extensión territorial, además de sus actividades económicas del ramo secundario, identificó la necesidad de potencializar las capacidades organizativas, productivas y de desarrollo sostenible del sector agrario, de las poblaciones rurales y de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el territorio, con pertinencia cultural, *ibid.* (pág. 34), lo que representa poco más del 70% del territorio sudcaliforniano.

Por su parte, la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) reconoce cuatro características del territorio sudcaliforniano, que son medulares para comprender la estructura de organización y localización de los asentamientos humanos. Primero hace mención del Área Natural Protegida (ANP) del Vizcaíno, que en extensión territorial cuenta con casi 2.5 millones de hectáreas, lo que representa poco más del 70% de la superficie del municipio de Mulegé, además de que en ella se encuentran los asentamientos más importantes, incluida la cabecera municipal de Santa Rosalía. Dicha ANP fue declarada en el año de 1988, posterior al establecimiento de la mayoría de los asentamientos humanos y centros de población. Dentro de los sitios representativos de la reserva, podemos encontrar el complejo lagunar Ojo de Liebre, las pinturas rupestres en la sierra de San Francisco, un par de sitios

---

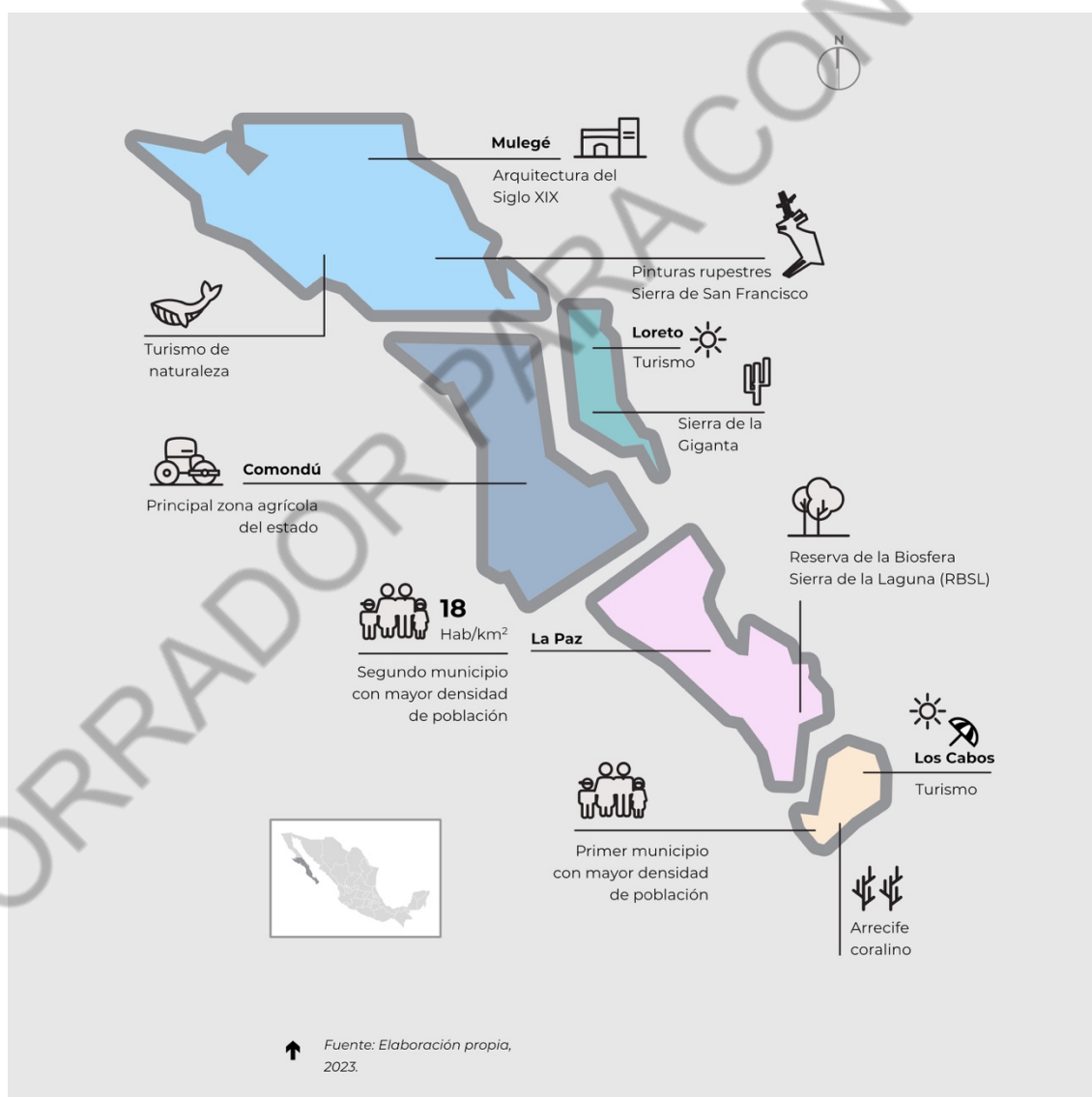
<sup>8</sup> Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, DOF 02/06/2021, Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

RAMSAR, diversos oasis y sitios de avistamientos de fauna endémica como el berrendo peninsular, aves, ballena gris y tortugas marinas.

Las siguientes características del estado, tienen relación directa con eventos naturales de orden sísmico e hidrometeorológico, siendo este último el de mayor afectación para la población a lo largo del territorio. Si bien es cierto que los principales municipios afectados por huracanes y tormentas tropicales son La Paz y Los Cabos, en los años de 2022 y 2023 los huracanes se han desplazado al norte por el pacífico, afectando también a los municipios de Comondú, Loreto y Mulegé.

### **apa 3. Centros urbanos y rurales prioritarios**

#### **Mapa 4. Caracterización**



Fuente: Elaboración propia

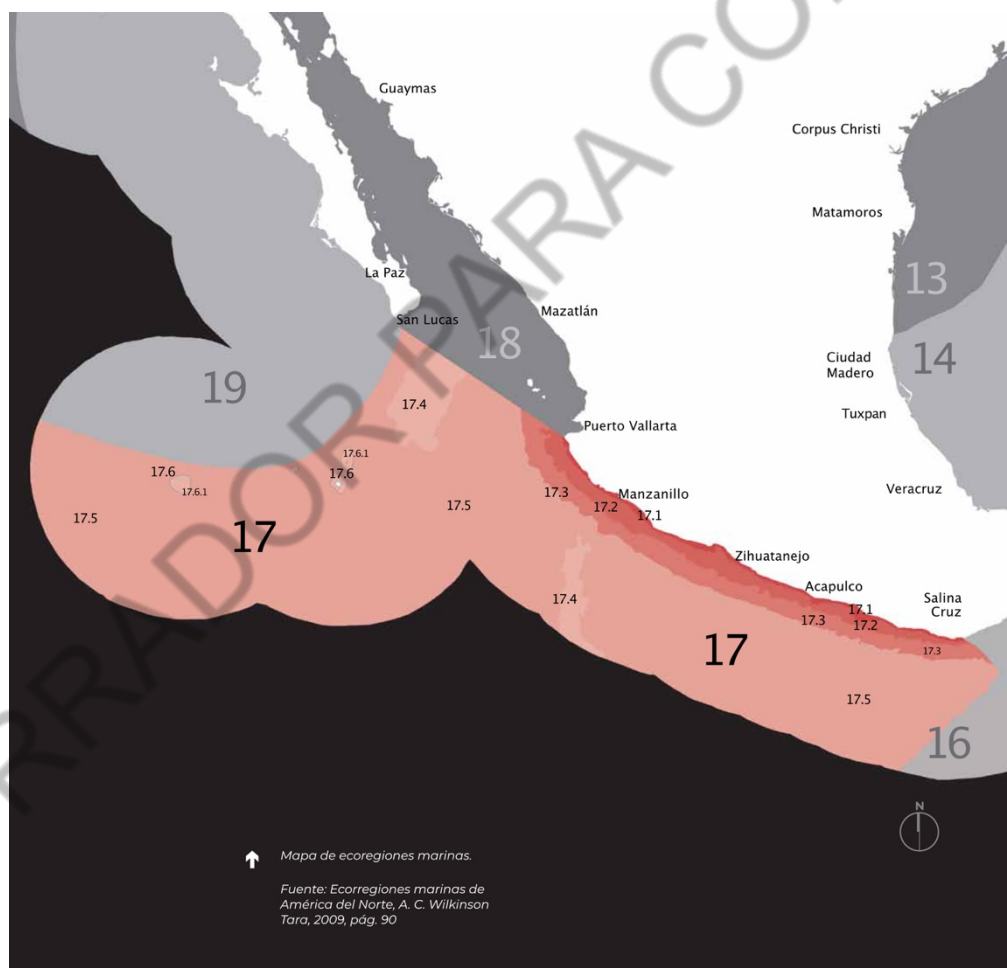


La cuarta circunstancia que se menciona en la estrategia nacional es la degradación del suelo en un 29.8% del territorio sudcaliforniano, lo que representa aproximadamente la superficie municipal de Comondú y Los Cabos juntos, por cual la problemática no es un asunto menor.

Para la ENOT, el estado se agrupa en la Macrorregión Noroeste, conformada por los estados de Sinaloa, Sonora, Baja California y Baja California Sur. El Sistema Urbano Rural Noroeste I La Paz-Los Cabos para esta macrorregión, se compone por las ciudades de La Paz, Los Cabos, Tijuana, Mexicali, Hermosillo, Ciudad Obregón, Culiacán y Mazatlán<sup>9</sup> (pág. 126). Anexo 5.

Por sus características geográficas, es importante para Baja California Sur considerar las regiones marinas, ya que rodea casi el 90% del perímetro estatal: al este se encontramos la del Golfo de California y por el oeste la del Pacífico Sudcaliforniano.

**Mapa 5. Ecorregiones marinas**



Fuente: Ecorregiones marinas de América del Norte, A. C. Wilkinson Tara, 2009, pág. 90

<sup>9</sup> Ecorregiones marinas de América del Norte, A. C. Wilkinson Tara, 2009



La región del Golfo de California se define como un mar parcialmente cerrado, con una extensión de 265,894 km<sup>2</sup>, teniendo como principales comunidades lagunas costeras, sistemas deltaicos, manglares, lechos de pasto marino, playas rocosas, playas arenosas, arrecifes rocosos (muchos) y de coral (algunos), mantos de rodolitos y ventilas hidrotermales <sup>10</sup>(pág. 98).

En cuanto a la productividad, se considera como elevada (>300 g C/m<sup>2</sup>/año) y figura entre los ecosistemas marinos más productivos del mundo. Dos son los principales mecanismos naturales de fertilización en el norte del Golfo de California: la mezcla de marea alrededor de las islas de mayor tamaño y las surgencias inducidas por el viento a lo largo de la zona centro-este del golfo, *ibid.* (pág.98).

Además de tener una gran diversidad biológica, cerca de 10% de la ictiofauna del Golfo de California es endémica: 80 de 821 peces óseos registrados y cuatro de las 90 especies de peces cartilaginosos. *ibid.* (pág.98).

Actividades humanas y efectos negativos: El Golfo de California contribuye con aproximadamente 50 por ciento de la producción nacional pesquera de México en términos de volumen a pesar de que este ha disminuido en la última década. La pesca de altamar afecta de manera negativa a especies con una tasa de fertilidad baja, como los tiburones zorro, grillo, blanco y mako. En años recientes se han comenzado a construir, en forma acelerada y con escasa vigilancia ecológica, grandes propiedades y desarrollos inmobiliarios, turístico-vacacionales que incluyen nuevas marinas para una creciente flota naviera recreativa; destinados principalmente a residentes e inversionistas estadounidenses y canadienses. Estos mega desarrollos se ubican sobre todo en Cabo San Lucas / Los Cabos, La Paz, Loreto, San Felipe, Puerto Vallarta / Nuevo Vallarta, Mazatlán, Guaymas / San Carlos y Puerto Peñasco, *ibid.* (pág.98)

Por su parte la región del Pacífico Sudcaliforniano tiene una superficie de 909, 679 km<sup>2</sup>, donde las principales comunidades se identifican como lagunas costeras (con manglares al sur), lechos de pasto marino, costa rocosa, pozas de marea, costas arenosas, lechos de kelp y comunidades del fondo de la plataforma continental, *ibid.* (pág.98).

En cuanto a temas productivos, la región del Pacífico Sudcaliforniano se considera como moderadamente elevada (150-300 g C/m<sup>2</sup>/año). La región registra surgencias estacionales de aguas frías, ricas en nutrientes, las cuales generan zonas localizadas de elevada productividad primaria, que sirven de sostén a pesquerías de sardina, anchoa y otras especies de peces pelágicos, *ibid.* (pág. 98); siendo los principales productos, o de mayor valor económico, los abulones blanco, verde y amarillo.

La extensión territorial con la que cuenta el territorio sudcaliforniano, ha constituido siempre un reto para la administración, ordenación y regulación por parte de los gobiernos estatales y municipales. Para el año 1995, en un esfuerzo para seccionarlo, con el objetivo generar una mejor organización, fue elaborada una regionalización con base en las dinámicas económicas y demográficas que tomaron como base las Áreas Geoestadísticas Básicas, dando como resultado delegaciones y subdelegaciones, en las cuales los gobiernos podrían establecer espacios administrativos con los que dar atención a las poblaciones que se encuentran en el radio de atención establecido por escala.

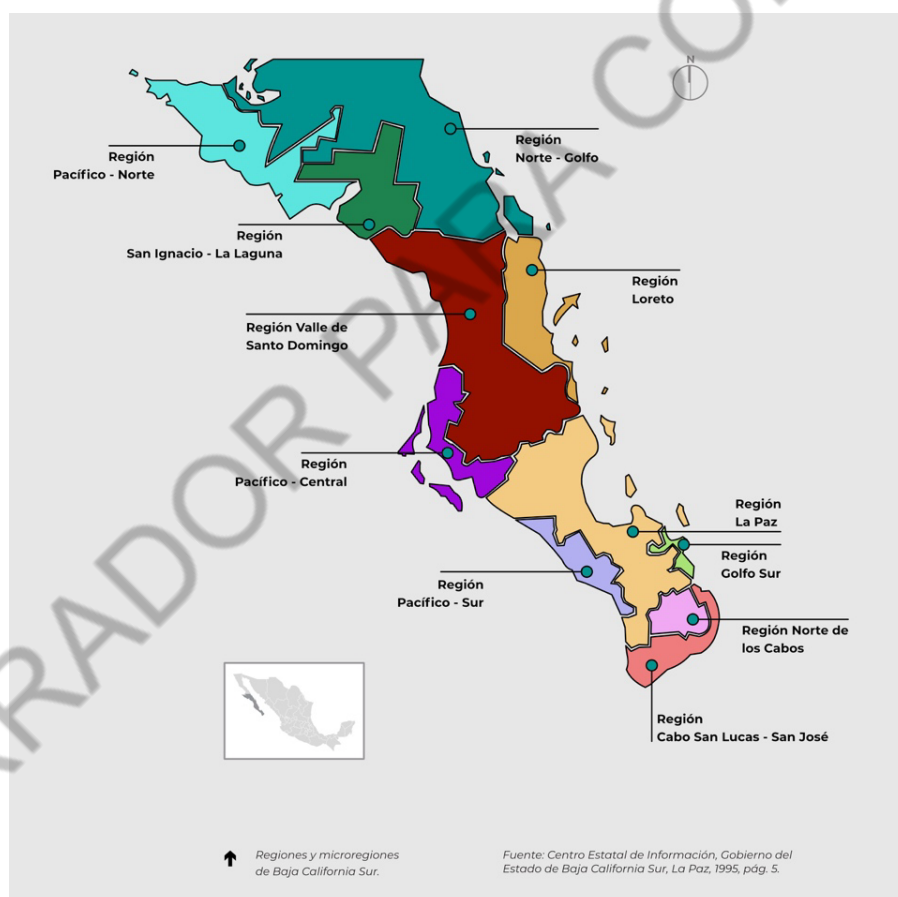
---

<sup>10</sup> Ecorregiones marinas de América del Norte, A. C. Wilkinson Tara, 2009

El resultado del trabajo se observa en la organización en 11 regiones y 25 microregiones, y en términos político-administrativos, el territorio se organizó a través de las 5 cabeceras municipales y a nivel de delegaciones y subdelegaciones de la siguiente manera:

- Mulegé 6 delegaciones y 28 subdelegaciones;
- Comondú 6 delegaciones y 32 subdelegaciones;
- Loreto 6 subdelegaciones;
- La Paz 5 delegaciones y 51 subdelegaciones; y
- Los Cabos 4 delegaciones y 30 subdelegaciones.

**Mapa 6. Regiones de Baja California Sur de 1995**



Fuente: Elaboración propia

Al igual que sucede con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, las regiones propuestas han sido superadas en cuanto a las necesidades y tamaño de población que actualmente tiene Baja California Sur, además de reconocer que la mayor extensión territorial corresponde a actividades no urbanas o incluso humanas, por lo que es necesario el rediseño con base en las características naturales del

territorio con el objetivo de buscar un elemento de armonización entre los instrumentos de planeación de orden ecológico, urbano, territorial e inclusive turístico.

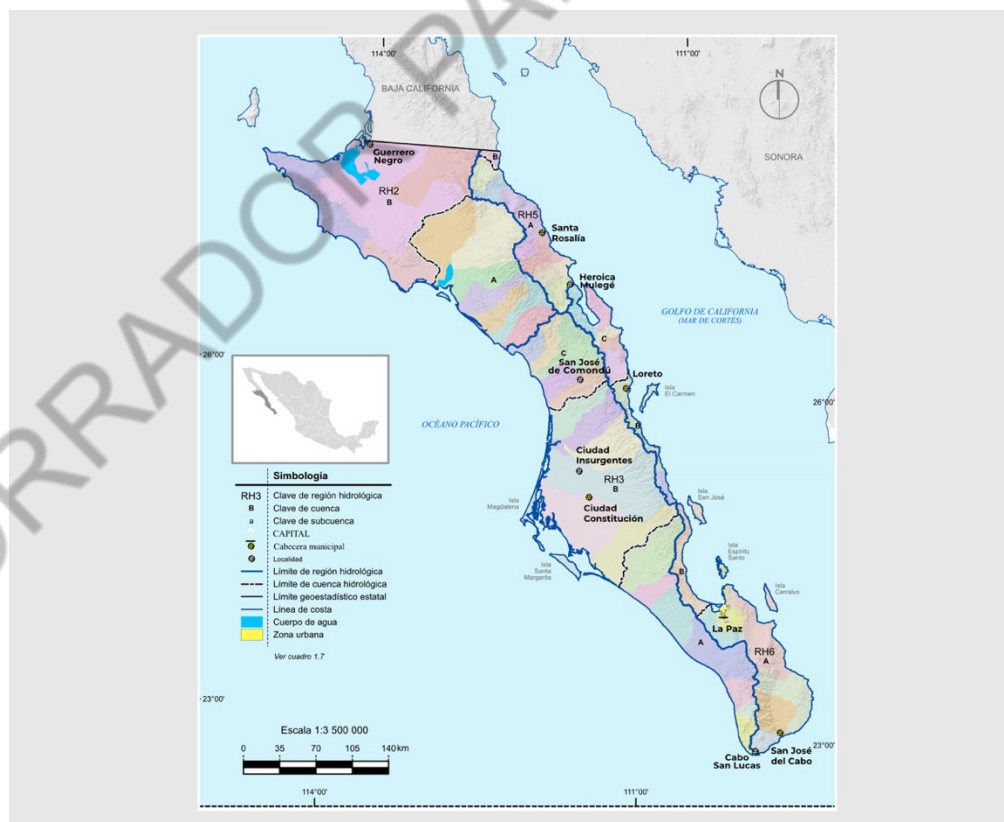
### 5.1.2. Criterios para la delimitación

En el Censo de Población y Vivienda del 2020 (INEGI), en Baja California Sur se registraron 2,553 localidades, de las que destacan por tamaño poblacional 1. San José del Cabo, 2. La Paz, 3. Cabo San Lucas, 4. Ciudad Constitución, 5. Loreto, 6. Santa Rosalía, 7. Villa Alberto Andrés Alvarado Arámburo (El Vizcaíno), y 8. Guerrero Negro; asentamientos que concentran el 86% de la población total con 688,086 habitantes.

Se identificó que, en el ámbito hidrológico se ha organizado a través de regiones hidrológicas (RH) delimitadas por sus funciones y características morfológicas y orográficas ordenadas en cuatro delimitaciones de acuerdo con la Comisión Estatal del Agua para el año 2023:

- RH II Baja California Centro-Oeste,
- RH-III Baja California Sur - Oeste,
- RH-V Baja California Centro-Este,
- RH Baja California Sur - Este.

**Mapa 7. Regiones, cuencas y subcuencas hidrológicas**



Fuente: Elaboración propia

A nivel estatal y nacional, destaca por su alta competitividad el municipio de Los Cabos, que, por el desempeño de su sistema de derecho, su aprovechamiento de las relaciones internacionales y sus sectores precursores de clase mundial. Cuenta con la mayor ocupación hotelera y oferta la mayor proporción de cuartos de hotel de 4 y 5 estrellas. Además, los trabajadores de tiempo completo cuentan con el salario mensual más alto y los habitantes reportan sentirse más seguros. No obstante, en términos medioambientales aún tiene retos pendientes: es una de las cinco ciudades en su grupo de población que reporta la mayor cantidad de basura por habitante y en la que el costo de generación de electricidad es más elevado. (Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., 2022).

Para delimitación de las regiones, se consideró tomar como base un concepto convencional de región natural o geográfica, la cual se define básicamente a partir de criterios geográficos (Bassols, 1979), priorizando las características naturales, principalmente las cuencas y subcuencas hidrológicas. A partir de estos elementos geográficos, se adecuan las descripciones de las condiciones sociales, económicas y culturales. En este sentido las variables que conforman cada una de las regiones son:

**Tabla 2. Variables para la conformación de cada región**

<b>Rasgos físicos</b>	<b>Características</b>
Cuencas, subcuencas, microcuencas hidrológicas	Principales aspectos naturales por los cuales destaca la región.
Ubicación y delimitación de Áreas Naturales Protegidas, Parques Ecológicos	Lo que establecen sus programas de manejo entre otros y que no son competencia del PEOTDU BCS.
Usos de suelo y vegetación	De acuerdo con el periodo de análisis que se esté desarrollando en el apartado del Medio físico natural.
Unidades de Gestión Ambiental (UGA) derivadas de los instrumentos de ordenamiento ecológicos vigentes a nivel federal, estatal y local	Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte, Plan de Ordenamiento Ecológico municipal de Los Cabos, Plan de Ordenamiento Ecológico Municipal de Loreto, Programa de Ordenamiento ecológico Marino del Golfo de California.
Distribución de la población	Población total por región, distribución de la población de acuerdo con la clasificación que se propone en el presente instrumento.
Características económicas (principales atractores población)	Número de unidades económicas e índice de especialización de la región, definición de la vocación económica.
Asentamientos con potencial de desarrollo urbano	Definidos por sus características paisajísticas, económicas, patrimonio cultural y natural.

Fuente: Elaboración propia

Como parte de la metodología, se revisaron teorías y postulados clásicos de regionalización, de las cuales fueron retomados elementos, como la identificación de las brechas de desigualdad específicas y así atender de forma preferencial aquellas regiones que han quedado rezagadas (Barkin, 1976).

Por otra parte, de acuerdo con Stöhr (1976), la regionalización es una dimensión de la planificación, que desde el ámbito de la política y la toma de decisiones, nos permite:

- Retomar y procesar los distintos tipos de información a escala subnacional.
- Contribuir a una mejor distribución espacial de las inversiones.
- Relacionar proyectos específicos con metas nacionales.
- Coordinar la inversión sectorial por regiones.
- Incorporar los recursos naturales al proceso de desarrollo económico y social.
- Organizar y racionalizar las acciones políticas locales.
- Combinar la flexibilidad de las unidades especiales, necesarias para el proceso de desarrollo, con la estabilidad requerida con el regionalismo sociocultural.

Para el caso específico de Baja California Sur, en la construcción de las regiones estatales, se consideró lo propuesto por Pesci (2007) que reconoce la relevancia que tiene el territorio para el estado y sus habitantes, a partir de una Ecoforma o la forma de las limitantes que el territorio presenta a las actividades humanas. Esta fue la columna vertebral del trazo de las escalas previamente citadas, donde los elementos principales son: las cuencas y subcuencas hidrológicas, la red hidrológica, el sistema de topoformas, curvas de nivel, la vegetación, los tipos de suelo y las delimitaciones de las áreas naturales protegidas y sitios RAMSAR.

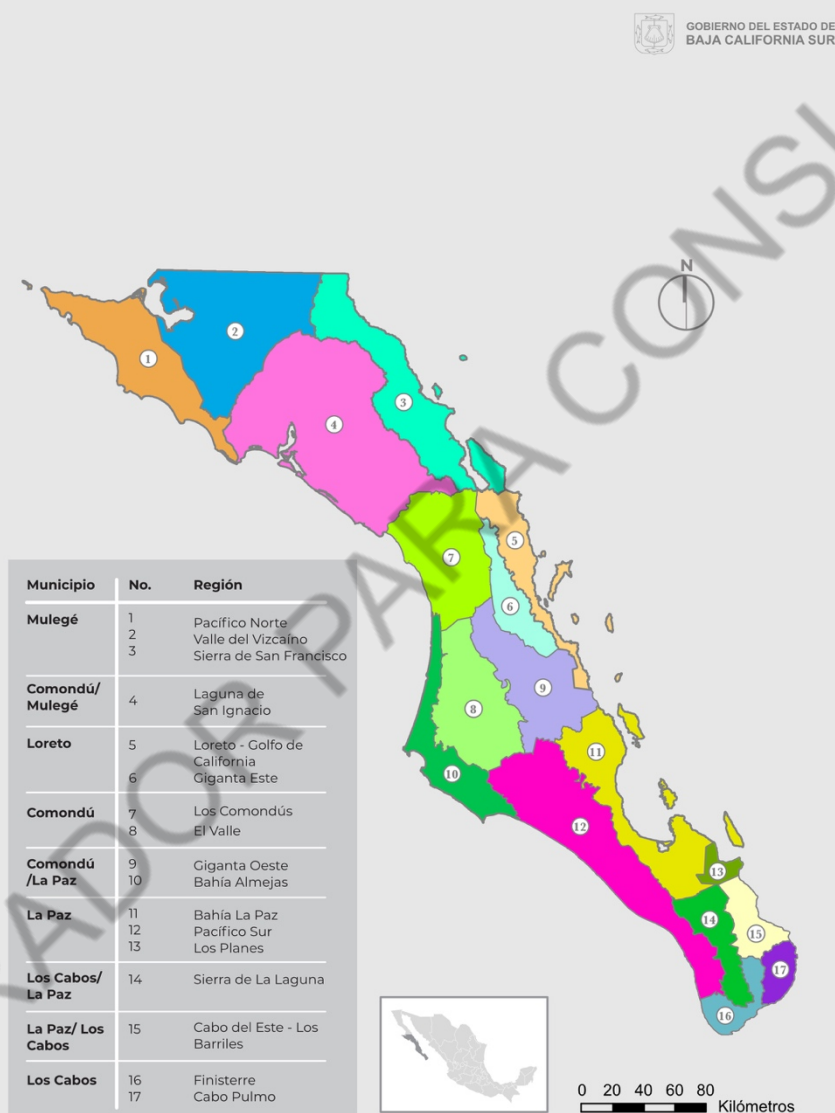
### **5.1.3 Regiones estatales**

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, se dividió el estado en 17 regiones. Dicha 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, dando como resultado el cruce de variables y el análisis geoespacial, facilitando así los procesos de ordenamiento, planificación, regulación urbana y territorial.

Este nuevo marco regional se establece reconociendo que la gran extensión territorial del estado ha representado históricamente un desafío para su administración y ordenamiento. Las estrategias nacionales, como el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU) y la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), identifican los retos particulares de la entidad. Estos retos incluyen el crecimiento poblacional acelerado en municipios como Los Cabos y La Paz, la presencia de extensas Áreas Naturales Protegidas como la del Vizcaíno, la vulnerabilidad ante riesgos hidrometeorológicos y una considerable degradación del suelo.



**Mapa 8. Regiones de Baja California Sur**



Fuente: Elaboración propia,  
2023.

Fuente: Elaboración propia con fuentes oficiales.

#### **5.1.4. Asentamientos humanos**

Para el desarrollo de esta categoría, se toma como base el derecho a la ciudad, mismo que ONU-Hábitat define de la siguiente manera: *“El Derecho a la Ciudad es el derecho de todos los habitantes a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna”*. El Derecho a la Ciudad se compone de ocho componentes, de los cuales se pueden identificar de manera tangible los siguientes:

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

Entre los principales desafíos que actualmente enfrenta la gestión urbana-territorial- en América Latina y el Caribe se cuentan los cambios que ha experimentado su composición demográfica, el impacto de la urbanización sobre la salud de sus habitantes y su entorno, las relaciones entre los espacios urbanos y rurales y el cada vez más importante rol que cumplen las ciudades en la creación de riqueza a nivel nacional <sup>11</sup>(CEPAL).

De acuerdo con el INEGI, los asentamientos humanos se dividen principalmente en dos grandes ramas: la urbana y la rural. Por su parte, el Sistema Geoestadístico Nacional (INEGI, 2016), define las rurales como aquellas localidades que tienen menos de 2,500 habitantes y las urbanas como aquellas localidades que tienen una población mayor a 2,500 habitantes. Cabe señalar que dichas definiciones son insuficientes para la comprensión de los asentamientos humanos de Baja California Sur.

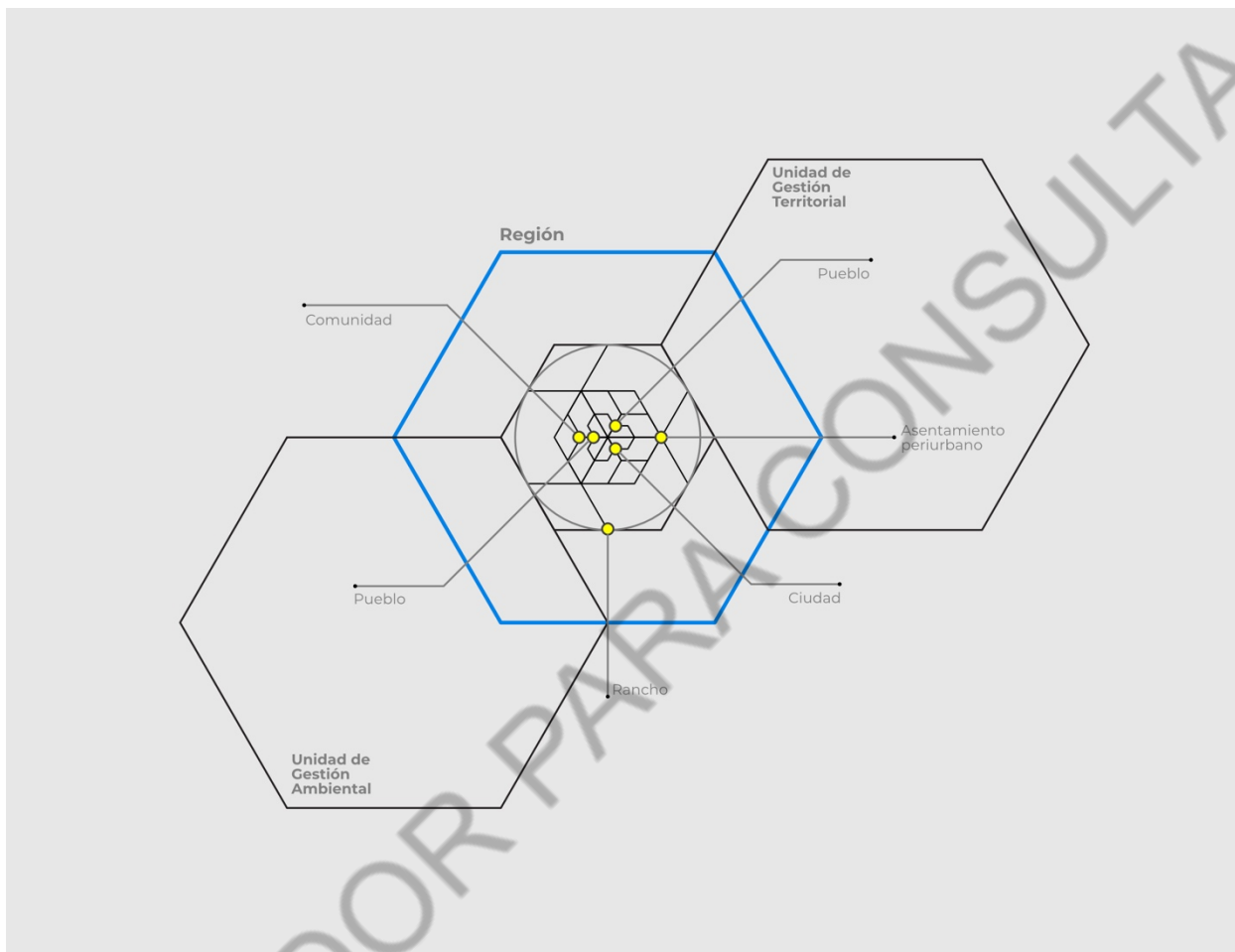
En otras definiciones, lo urbano se caracteriza por presentar actividades económicas diversificadas, en donde se concentran mayor cantidad de habitantes y presentan ritmos de crecimiento acelerado, así como, espacios con ventajas competitivas y productivas (Cortez, 2007). En estos territorios podemos encontrar servicios públicos con niveles de atención, desde básicos hasta regionales, así como mayor infraestructura de comunicación, la cual facilita la acumulación de capital, mientras que rurales son aquellas localidades, en donde los servicios públicos tienen un nivel de atención básica o de primer contacto, así como infraestructura limitada, y menor concentración de población.

Por lo tanto, para la construcción del Sistema Urbano y Rural (SUR) de Baja California Sur, se propone que para el ámbito urbano, los asentamientos humanos serán agrupados en ciudades, asentamientos periurbanos, pueblos y puertos; mientras que para el ámbito rural serán organizados en comunidades y ranchos.

El programa también reconoce la existencia de asentamientos irregulares, los cuales en general se encuentran fuera de las zonas urbanas o en las periferias. Es importante señalar que la condición de irregularidad se refiere a la falta o carencia de documentos que den certeza jurídica y propiedad de la tierra. Los territorios identificados de dichos asentamientos son los menos favorecidos por la infraestructura y donde el suelo es “accesible” en términos económicos. Dichos territorios también pueden ser producto de una ocupación ilegal o ser áreas marginales y zonas que presentan condiciones de riesgo o vulnerabilidad.

<sup>11</sup> <https://www.cepal.org/es/subtemas/ciudades-asentamientos-humanos#>

Esquema 4. Asentamientos humanos



Fuente: Elaboración propia con fuentes oficiales

Es preciso aclarar que a nivel nacional se reconocen zonas conurbadas y metropolitanas. Las conurbaciones se definen como la unión física de dos o más asentamientos humanos, mientras que las zonas metropolitanas presentan la conurbación de dos o más ciudades. Además, para la delimitación de dichas zonas se consideran los criterios de cantidad de población y que sean la capital del estado. En la delimitación de metrópolis de México se definieron para Baja California Sur a La Paz y Los Cabos como metrópolis municipales (pág. 56 y 57).

En la construcción del sistema urbano y rural para el estado, fue necesario elaborar y presentar la definición por cada concepto que fue asignado a cada asentamiento humano, de los 2,553 identificados y localizados por el INEGI a través del marco geoestadístico y Censo de Población y Vivienda del año 2020.

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 públicos y equipamientos urbanos generalmente de nivel intermedio o menor. 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 asentamientos periurbanos, comunidades y ranchos.

Los **asentamientos periurbanos** son barrios o núcleos de población que físicamente se encuentran en las periferias de las ciudades y pueblos. En estos asentamientos se puede contar con equipamientos y servicios urbanos de orden básico, además de que la cobertura de infraestructura comúnmente no tiene un nivel de servicio completo. El uso de suelo predominante es habitacional, complementado con comercio, teniendo como principal fuente de trabajo las ciudades y pueblos, por lo que el desplazamiento es una característica predominante.

Como se ha mencionado con anterioridad, respecto de las características geográficas y físicas y los insumos necesarios para el adecuado funcionamiento, desarrollo y crecimiento de los asentamientos humanos; los **puertos** juegan un papel fundamental. Se definen como una extensión territorial al margen de la costa marítima, cuya principal función es el intercambio de mercancías entre territorios y están estrechamente vinculados tanto a actividades comerciales, industriales, pesca, como a la obtención de materias primas.

En el caso de Baja California Sur se observan infraestructuras de carga y descarga de mercancías y traslados de personas. Por otro lado, hay asentamientos que los rodean y complementan, éstos florecen y crecen en términos urbanos a consecuencia de ser un punto o nodo de desarrollo para el territorio. Los asentamientos humanos portuarios (ciudades) desarrollan identidad, mano de obra especializada, gastronomía y actividades turísticas y culturales.

Las **comunidades**, son agrupaciones de personas que comparten idioma, costumbres, ubicación geográfica, historia, cosmovisión, identidad y cultura, por mencionar las más representativas. Para este programa se identificaron comunidades en el ámbito rural, las cuales tienen acceso limitado a servicios públicos, infraestructura y equipamiento de primer nivel. Estas comunidades pueden atender necesidades primarias de dos o más ranchos cercanos. Las actividades económicas representativas son las correspondientes a las 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 biodigestores, pozos de agua y celdas solares. El rancho, ha sido concebido en lugares muy alejados en donde las familias se han ido adaptando a las condiciones de vida. La utilización de técnicas remotas para el cultivo y la crianza de animales les ha permitido tener un ingreso para subsistir. En particular en el estado se cuenta con una cultura muy particular entorno al concepto del rancho sudcaliforniano, concepto que será abordado con mayor profundidad en el apartado cultural.

Dentro de los elementos considerados en la jerarquización 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.

En Baja California Sur la clasificación de los asentamientos humanos dio como resultado una estructura territorial organizada a través de 9 ciudades, comenzando por las de mayor importancia: La Paz como capital (1), seguida de San José del Cabo (2) y Cabos San Lucas (3), en el municipio de Los Cabos; después por Ciudad Constitución (4) y Ciudad Insurgentes (5), en el municipio de Comondú. Posteriormente la cabecera municipal de Loreto (6), las últimas 3 ciudades son las correspondientes al municipio de Mulegé iniciando con Guerrero Negro (7), Villa Alberto Andrés Alvarado Arámburo mejor conocida como Vizcaíno (8) y por último Santa Rosalía (9).

**Tabla 3. Tipos de asentamientos humanos**

<b>Clasificación</b>	<b>Mulegé</b>	<b>Comondú</b>	<b>Loreto</b>	<b>La Paz</b>	<b>Los Cabos</b>	<b>Total</b>
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
<b>Total</b>	<b>381</b>	<b>589</b>	<b>1,012</b>	<b>128</b>	<b>434</b>	<b>2,544</b>

Fuente: Elaboración propia