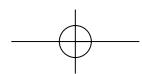
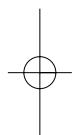
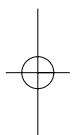


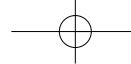
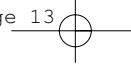


Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI

*Pablo Wong-González**

* Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.
Dirección para correspondencia: pwong@ciad.mx





Resumen / Abstract

En México, como en el resto de América Latina, se reconoce que a pesar de los avances en la materia, la planificación tradicional en general y los programas de ordenamiento ecológico y territorial en particular, éstos últimos como instrumentos de gestión ambiental directamente ligados al uso del suelo, los esfuerzos han sido preferentemente indicativos y no han estado respaldados políticamente con una aplicación eficaz. El objetivo de este ensayo es llevar a cabo una reflexión analítica de las fuerzas generadoras de cambio y megatendencias que están impactando los procesos de planeación territorial y contribuir a la discusión de alternativas. Para ello se toman como referencia los principales programas de ordenamiento ligados al territorio en México: el Ordenamiento Ecológico y el Ordenamiento Territorial. Se argumenta que por sí mismos ambos ordenamientos, debido a su orientación fundamentalmente sectorial

In Mexico as in the rest of the Latin American countries, it has been recognized that despite some advances in this field, traditional planning in general and territorial and ecological planning programmes in particular, the latter as instruments of environmental management linked to land use, the efforts have mainly been of indicative character lacking of political back up for an effective implementation. The purpose of this essay is to carry out an analytical reflection on the driving forces and megatrends affecting these territorial planning processes. For that, Mexico's two major territorial planning programmes are considered as a reference point: the Ecological and the Territorial Planning Programmes. It is argued that given their strong sectorial orientation – environmental the former and urban settlements the latter-, by themselves these planning instruments cannot become substitutes of a comprehensive and sustainable re-

ESTUDIOS SOCIALES NÚMERO ESPECIAL

-medio ambiente el primero y urbanos-asentamientos humanos el segundo-, no pueden constituirse en sustitutos de una política comprensiva de desarrollo regional-territorial sustentable.

Palabras clave: ordenamiento territorial, ordenamiento ecológico, desarrollo regional-territorial sustentable, coordinación interinstitucional, planeación participativa.

gional-territorial development policy.

Key words: territorial planning, ecological planning, sustainable regional-territorial development, institutional coordination, social participation.

Introducción

Desde el último cuarto del siglo XX, el paradigma de la sustentabilidad parece haber tomado un creciente posicionamiento en casi todas las dimensiones de la actividad societal (económica, social, cultural, tecnológica, política e institucional), formando parte intrínseca cada vez más de las transformaciones en curso. La noción de desarrollo sustentable, producto de la adaptación teórica de este paradigma, ha sido adoptada tanto por grupos preocupados por la conservación del medio ambiente, como por académicos e investigadores y tomadores de decisiones de política. El uso del concepto de sustentabilidad en la retórica política se ha convertido, interesantemente, en una práctica cotidiana.

Una de las aportaciones relevantes de la nueva concepción de los procesos socio-ambientales es la idea de concebir al territorio como recurso y factor de desarrollo y no sólo como soporte físico para las actividades y los procesos económicos (Troitiño, 2006). Como señala Porto (2001), durante las últimas tres o cuatro décadas el mundo ha experimentado un proceso de reorganización social cuya dimensión territorial es fundamental. Precisamente, una de las grandes tendencias marcadas por el proceso de globalización es el redimensionamiento que ha adquirido la categoría territorio, revalorizando la escala local-regional en los procesos de desarrollo. Esta condición paradójica producida en gran medida por la globalización y estrechamente ligada a la creciente virtualización de los fenómenos económicos, ha ocasionado simultáneamente efectos de desterritorialización/re-territorialización y/o de deslocalización/re-localización (Storper, 1993; Beck, 1998; Wong, 2002). Bajo estas nuevas condiciones, el territorio se encuentra ante fuerzas internas-locales y otras determinadas exógenamente, proceso que vuelve inoperante la mayoría de los instrumentos tradicionales

de política ambiental –y económica-, dificultando el alcance de las metas de sustentabilidad planteadas.

Aparte de la ineludible inclusión de la dimensión ambiental en los temas del desarrollo, el paradigma de la sustentabilidad también ha puesto de manifiesto algunas de las debilidades de la planeación tradicional, en particular su falta de operatividad y su desfase temporal frente a una realidad dinámicamente cambiante (Montes, 2001). Especialistas en el tema argumentan que el nuevo tipo de planeación debe contener las siguientes características (Guimarães, 2001): participativa, consensuada, articuladora e integradora.

En paralelo a la tendencia anterior, es asimismo reconocido que alrededor del paradigma del desarrollo sustentable permanece aún un fuerte debate sobre el significado mismo, sus alcances, sus limitaciones y su papel dentro del proceso de acumulación de capital (Riechmann, 1995; Monteiro da Costa, 1996; Guimarães, 2001). En América Latina, por ejemplo, se reconoce que a pesar de los avances alcanzados, la planificación tradicional en general y los programas ordenamiento ecológico y territorial en particular, instrumentos de gestión ambiental directamente ligados al uso del espacio, los esfuerzos han sido preferentemente indicativos y no han estado respaldados políticamente con una aplicación eficaz (Montes, 2001; Massiris, 2002; Gligo, 2006). En el caso de las políticas y acciones sobre ordenamiento territorial en los países del área latinoamericana, Massiris (2002) destaca los siguientes, a nivel general, como sus rasgos característicos: a) diversidad en su origen y naturaleza; b) desarrollo incipiente e intención de globalidad; c) intención de articulación entre las actuaciones sectoriales y territoriales en las normas y desarticulación y descoordinación institucional en la práctica; d) débil visión prospectiva; y e) escasa participación social.

En la experiencia de México, la situación es muy distinta a la generalidad latinoamericana. Si bien paulatinamente se han venido incluyendo políticas ambientales en los procesos de desarrollo durante las últimas dos décadas, presentando avances importantes en la materia, también se han señalado varias limitaciones y debilidades en su instrumentación y gestión. Por ejemplo, en relación a los programas de ordenamiento ecológico han sido expuestas las siguientes (León et al., 2004: 347; Bravo et al., 2007: 149): a) la falta o debilidad de la definición formal territorial; b) la dificultad del aparato institucional y legal para instrumentar y gestionar, transversal y verticalmente en los tres niveles de gobierno, los lineamientos y estrategias ambientales y emanados durante el proceso de Ordenamiento Ecológico del Territorio; y c) una confusión de jerarquías para incorporar dichos lineamientos y estrategias dentro de los diferentes instrumentos de planeación sectorial con las que cuentan las dependencias de la administración pública general. De hecho, informes recientes de SEMARNAT reconocen varias limitaciones en la formulación se los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio (POET) (SEMARNAT, 2006: 79-80): a) técnicas (i.e. tipo y calidad de información); b)

CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y DESARROLLO, A.C.

sociales (i.e. calidad de represtación y legitimidad social); y c) políticas (i.e. sesgo en las definiciones durante la formulación de un POET).

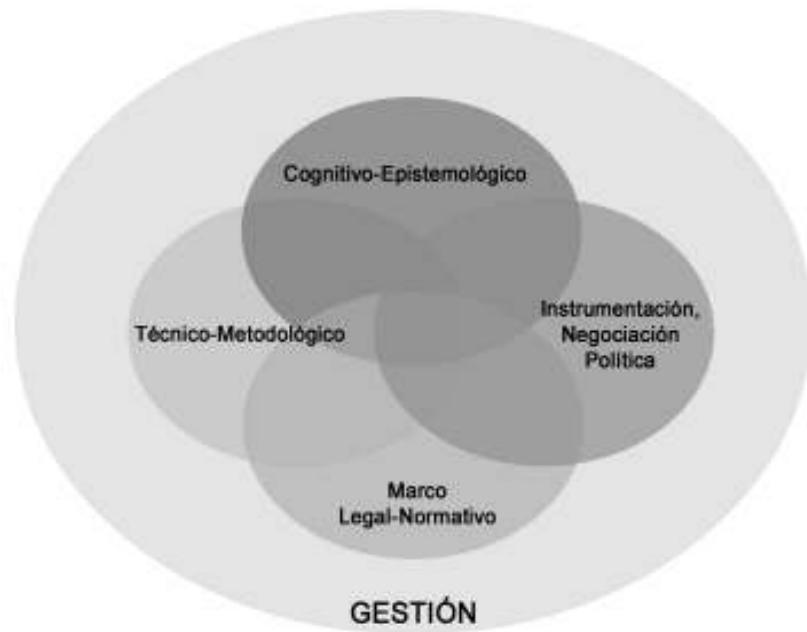
Aún más, en México, la puesta en práctica de instrumentos territoriales para el desarrollo sustentable se complica en función de que existen dos programas de amplio alcance, que aunque se complementan, en la práctica se presenta cierta yuxtaposición e incompatibilidad: el Ordenamiento Ecológico (OE) coordinado por la SEMARNAT y el Ordenamiento Territorial (OT) bajo la responsabilidad de las SEDESOL. Adicionalmente a lo anterior, existen en el país otra serie de programas de políticas de índole sectorial con normativas e impactos regional-territoriales diferenciados (agrícolas, industriales, sociales, etc.).

Los novedosos procesos, tanto en las megatendencias y paradigmas como en las distintas experiencias de instrumentación, generan implicaciones sustantivas sobre la concepción, la práctica y la gestión de los procesos de desarrollo regional, así como sobre las distintas modalidades e instrumentos de planeación y ordenamiento ecológico y territorial. En función de esas transformaciones, ¿Cuál debería ser el enfoque, el nivel de interacción socio-institucional y el punto de intersección de los procesos e instrumentos de gestión regional-territorial, considerando la perspectiva de desarrollo existente en el siglo XXI? ¿Cómo compatibilizar una política de desarrollo regional-local sustentable con los programas de ordenamiento ecológico y territorial?

El objetivo del artículo es llevar a cabo una reflexión de carácter analítica de los procesos generadores de cambio señalados ante una nueva realidad contextual y contribuir a la discusión de alternativas, tomando como referencia los principales programas de ordenamiento ligados al territorio en México: el OE y el OT. Entre los argumentos centrales están los siguientes: 1) La categoría de territorio y su ordenamiento, así como su relación con el proceso de planeación del desarrollo regional, deben ser abordados a partir de los nuevos paradigmas y tendencias prevalecientes, entre las que destacan: a) los cambios en las dimensiones cognitiva-filosófica y en la práctica de la planeación territorial; b) el rol del territorio dentro del paradigma global-local; y c) la inclusión de la variable ecológica-ambiental en las políticas de desarrollo, particularmente el planteamiento de la estrategia del desarrollo regional sustentable. Las tendencias no sólo impulsan modificaciones en el comportamiento de agentes e instituciones, sino que hacen más compleja la resolución de los desafíos emergentes. 2) Desde la lógica interna de los programas de ordenamiento (ecológicos o territoriales), para alcanzar mayor operatividad y eficacia, éstos deben adecuar tanto su dimensión conceptual-filosófica como la dimensión procesal (implementación, etc.) (figura 1). Lo anterior implica, por un lado, repensar las bases conceptual-filosóficas de la cuestión territorial y, por otro, *flexibilizar*¹ las formas de instrumentación y

¹ Para algunos analistas, la flexibilidad representa un concepto clave del cambio en curso. Véase a Montes (2001).

Figura 1. Diagrama de flujo en la modalidad de bloques del proceso de identificación y selección de actores objeto del estudio de caso



Fuente: elaboración propia.

gestión de los procesos. 3) No obstante de reconocer su utilidad, en el caso de México, por sí mismos los ordenamientos ecológico y territorial, debido a su orientación fundamentalmente sectorial –medio ambiente el primero y urbana-asentamientos humanos el segundo-, pueden ser sustitutos de una política comprehensiva de desarrollo regional-territorial sustentable.

El nuevo contexto de Acción Territorial

Los cambios recientes en varios campos del conocimiento y los impactos derivados de las grandes megatendencias (globalización, revolución tecnológica, descentralización, reforma del Estado, etc.) han modificado radicalmente el entorno donde se desenvuelve la planeación territorial (Boiser, 1995; Montes, 2001). La categoría misma de territorio ha adquirido una nueva y redimensionada calidad. Enseguida se esbozan los elementos fundamentales de los procesos emergentes que están impactando las categorías anteriores.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y DESARROLLO, A.C.

**Cambio cognitivo y paradigmático:
la reinvencción del territorio**

De igual manera que en otras áreas del saber, las amplias transformaciones del mundo contemporáneo, y la velocidad de las mismas, han impactado fuertemente la dimensión cognitiva y los paradigmas que han rodeado el campo del desarrollo regional-territorial (Boisier, 1998). La reformulación de las bases científicas de la “cuestión regional”, consecuencia del proceso, conduce a un cambio epistemológico inserto en un abanico de transformaciones paradigmáticas que se manifiestan en las siguientes tendencias (Boisier, 1998: 4): 1) reemplazo del paradigma positivista por el nuevo paradigma constructivista; 2) reemplazo del paradigma analítico por un nuevo paradigma complejo; y 3) reemplazo del paradigma regional vertical (del centro hacia abajo) por un paradigma sincrético (capaz de combinar dos doctrinas) que mezcle inteligentemente las fuerzas exógenas del crecimiento regional con las fuerzas endógenas del desarrollo regional.

En el cambiante marco de megatendencias, Boisier (1995) plantea que en condiciones actuales la trayectoria del desarrollo regional está siendo condicionada por la configuración de tres escenarios interdependientes entre sí: el contextual, el estratégico y el político. El nuevo escenario contextual es el resultado de la interacción de los procesos de apertura externa, impulsada por la globalización, y por la apertura interna, empujada por la fuerza de la descentralización. El escenario estratégico queda configurado tanto por el proceso asociado a las nuevas modalidades de configuración regional (i.e. regiones asociativas y virtuales), como por la aparición de modelos no ortodoxos de gestión pública basados en criterios de gestión privados (las regiones como quasi-empresas y quasi-Estados). Por último, el nuevo escenario político se refiere a la modernización del Estado, sobre todo desde el punto de vista territorial y a las nuevas funciones de los gobiernos regionales y locales.

En concordancia con lo anterior, la argumentación sobre cambios en la dimensión conceptual-filosófica también es sustentada por Gligo (2006: 38), en los campos ontológico y epistemológico. Desde los cambios ontológicos, el autor señala aquéllos sobre el origen antrópico en la realidad física que procede hoy a escalas sin precedentes y además aumentando las conexiones entre procesos y fenómenos a diferentes niveles (i.e. la génesis del cambio climático). Desde los cambios epistemológicos, Gligo identifica modificaciones sobre la comprensión del mundo relacionados con la percepción científica moderna acerca del comportamiento de los sistemas complejos.

Bajo la visión de la reinvenión del territorio –como lo plantea Bervejillo (1997)–, noción que alude a una transformación radical en la forma de pensar, gobernar y gestionar el espacio por parte de la sociedad contemporánea, se requiere adoptar conceptos y enfoques transdisciplinarios de la planificación territorial, que eliminan los moldes reduccionistas y fronteras dis-

plinarias en que fue colocada en el pasado. Desde las ciencias sociales, sostiene el autor, los nuevos conceptos de territorio conciben a éste como sistema complejo autoorganizado y como factor de desarrollo. De acuerdo con esa idea de reinventar el territorio, se sugiere considerar su doble carácter de *lugar y sujeto* de desarrollo (Bervejillo, 1997). El autor argumenta que la reinvención del territorio es parte de la respuesta proactiva de las sociedades locales y regionales a los retos de la globalización y reestructuración. En su propuesta, Bervejillo plantea que la reinvención social del territorio, como desafío y proceso en curso, se presenta como un movimiento articulado en tres dimensiones básicas: el conocimiento, la política y la gestión. En el plano del conocimiento, se trata de redefinir las bases epistemológicas, renovar las teorías y conocer desde nuevos enfoques y paradigmas las realidades emergentes. En el plano político, reinventar equivale a refundar el territorio mediante nuevos proyectos colectivos y nuevas formas de gobernancia. En el plano de la gestión, el desafío consiste en la incorporación de nuevas tecnologías y modelos organizativos, que comportan un cambio radical respecto a la gestión tradicional.

De las reflexiones anteriores se desprende que no sólo se está dando un cambio en el marco general que condiciona las acciones del desarrollo regional-territorial (megatendencias), sino también en la dimensión epistemológica, así como en las formas de gestión y planeación territorial. Aquí adquieren relevancia las nuevas tendencias de participación y gestión de los actores sociales en los procesos de desarrollo, quienes se encuentran ganando espacios más allá de la tradicional representatividad. Para la planeación regional-territorial moderna y el ordenamiento ecológico del territorio en particular, la serie de planteamientos provee nuevos caminos a explorar en sus diversos ámbitos. Implica adoptar esquemas de complejidad sistemática, transdisciplinarios, descentralizados, participativos, autogenerativos e informacionales (sistemas modernos de información geográfica, por ejemplo), que permitan, en conjunto, comprender, organizar y manejar más atinadamente la complejidad de los territorios.

La paradoja global-local

Como se ha argumentado, una de las grandes paradojas del mundo contemporáneo es la relevancia que ha adquirido la escala regional-local ante el proceso de globalización. El fenómeno ha trascendido no sólo el ámbito económico, sino también los ámbitos social, político, ambiental y cultural. Aunque no existe una definición consensuada, algunas de las características medulares de la globalización son las siguientes (Amin y Thrift, 1994): 1) creciente centralización de la estructura financiera; 2) creciente importancia de la "estructura del conocimiento" o "sistemas de habilidades técnicas"; 3) transnacionalización de la tecnología, aunada a la gran rapidez con que se presenta la redundancia de ciertos segmentos tecnológicos; 4) surgimiento

CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y DESARROLLO, A.C.

de oligopolios globales; 5) emergencia de una diplomacia económica transnacional y globalización del poder estatal, paralelos a la globalización de la producción, el conocimiento y las finanzas; 6) surgimiento de flujos culturales globales y símbolos, significados e identidades "desterritorializados", relacionados a la comunicación global y la migración internacional; y 7) la emergencia de nuevas geografías globales, sin fronteras, como resultado de los procesos mencionados.

De acuerdo con Castells (1996), la diferencia entre la concepción de economía mundial y la de economía global es la capacidad de esta última de funcionar como una unidad en tiempo real a escala planetaria. Tomando como eje de análisis la dimensión territorial, la globalización puede ser definida de la siguiente manera (Wong, 2002: 127): "es un proceso altamente paradójico, de carácter multidimensional que convierte al mundo en un objeto de bolsillo y donde, a través de la compresión espacio-tiempo impulsada por las innovaciones tecnológicas y en la informática, produce una fusión dialéctica entre lo local y lo global, generando redes y espacios virtuales a través de las fronteras nacionales". Como consecuencia, a nivel mundial cada vez más las regiones están expuestas y condicionadas por los procesos globales.

En este contexto paradójico, impulsado por la globalización de la economía, las transformaciones contemporáneas conllevan simultáneamente procesos de desterritorialización y re-territorialización. El primero alude a la emergencia de sistemas globales que escapan a las determinaciones específicas de territorios particulares; el segundo se refiere al carácter territorial de los factores decisivos para el desarrollo de países y regiones. La territorialidad contemporánea incluye la coexistencia de lugares y redes, como dos modalidades espaciales articuladas (Bervellillo, 1997). En la misma línea de reflexión, Storper (1993) señala que solamente analizando el cambiante y complejo patrón de territorialización y desterritorialización de actividades y procesos podrá ser posible construir una visión exacta de la naturaleza de la globalización. Así, la globalización y la virtualización de la economía crean una nueva dialéctica territorial, en la cual aparece un condicionamiento mutuo entre lo global y lo local (Wong-González, 2002). De esa manera, por ejemplo, redes globales de producción definen los roles de espacios locales; al mismo tiempo, características específicas de territorios particulares (recursos naturales, ubicación geográfica, infraestructura, calidad de la mano de obra, niveles tecnológicos, estabilidad laboral, etc.) se vuelven requisitos fundamentales para la competitividad global de las empresas. El fenómeno de condicionamiento mutuo entre lo global y lo local ha sido llamado *glocalización* por algunos analistas. Tal es el caso de Ulrich Beck (1998), quien al concebir al proceso de globalización como una intensificación de dependencias recíprocas, argumenta que ésta significa, simultáneamente, deslocalización y relocalización.

Desde la perspectiva de los distintos ámbitos de gobierno, se ha sugerido que los Estados nacionales han empezado a perder el control de sus economías como consecuencia de este proceso. Así, por ejemplo, Kenichi Ohmae (1995), augura el fin del Estado-nación y, como resultado, la emergencia del "Estado-región". Argumenta que el estado-nación se ha convertido en una unidad artificial y disfuncional para la administración de las tareas económicas. Casos particulares de Estados-regiones, concebidos por el autor como zonas económicas naturales, son Tijuana-San Diego en la frontera México-Estados Unidos y Guandong-Hong Kong en el sur de China. Un fenómeno relativamente nuevo es la tendencia hacia la formalización de esas zonas económicas naturales, en particular en las transfronterizas, donde sus respectivos gobiernos intentan desarrollar nuevas estrategias de competencia y competitividad internacional de regiones, dando lugar a la conformación de regiones "asociativas-transfronterizas" (Wong, 1998 y 2005).

En el sentido contemporáneo del desarrollo regional, el territorio se convierte también en un factor clave para la competitividad económica regional. En su obra *La ventaja competitiva de las naciones*, Michael Porter (1990) argumenta que debido a las trascendentales transformaciones en el paradigma que ha regulado la competitividad internacional durante las últimas décadas, la fuente más relevante que determina la competitividad no se encuentra tanto a nivel nacional, sino en los niveles regional y local. Pareciendo contradecir al título de la obra, Porter subraya en la misma que la competitividad es un factor altamente localizado. Bajo esa perspectiva, el título podría ser cambiado por *La ventaja competitiva de las regiones*. Esta perspectiva reconoce la importancia del "entorno" próximo a la empresa, en el marco de un territorio organizado, para efectos de aumentar las bases competitivas. Por ello, el conocimiento del entorno es de vital importancia en las estrategias de desarrollo regional y ordenamiento del territorio.

Conviene señalar que, en contraste con una situación de economías cerradas o semi-abiertas, el uso y la organización de los territorios pueden verse complejizados en términos del número y tipo de actores sociales, de actividades, de tecnologías, entre otros factores, involucrados en el sistema regional, en un contexto de economías abiertas y crecientemente integradas a economías globales. En función de que en forma creciente el modelo de localización de actividades y de usos del suelo en las regiones está siendo influido por factores supranacionales ligados a la globalización, es necesario identificar y comprender el funcionamiento de éstos para potenciarlos localmente en el territorio (Montes, 2001).

La reflexión anterior es de gran relevancia en términos de los impactos y de la relación entre globalización y medio ambiente. A pesar de las controversias, la experiencia actual exhibe las siguientes tendencias (Castells, 1997): 1) hay un reconocimiento del carácter global e interdependiente del problema ambiental; 2) se busca una conciencia colectiva global; 3) se establecen acciones para alcanzar el control del espacio y el predominio de la

CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y DESARROLLO, A.C.

localidad; 4) se vinculan y promueven ideas de autogestión, producción a pequeña escala y la búsqueda de la autosuficiencia; 5) gran parte del éxito del movimiento ecologista obedece a que ha sido capaz de adaptarse a las condiciones de la comunicación y de la movilización en el paradigma informativo.

Aún quienes sostienen que el modelo globalizador contrasta poderosamente con el pensamiento y concepto del desarrollo sustentable y con el equilibrio ecológico y social del planeta (Allende, 1998), reconocen que el proceso, de manera simultánea, estimula el surgimiento de acciones "de abajo hacia arriba" que demandan un mayor protagonismo de las escalas espaciales menores, su reafirmación cultural y de singularidad socio-territorial, un mayor control democrático a través del reforzamiento de esquemas participativos, el crecimiento de las ONGs y una recuperación de valores universalistas como la cooperación y la solidaridad. Asimismo, se conviene que esta nueva visión de la humanidad que realza la significancia de la biodiversidad cultural y fomenta la emergencia de una conciencia ecológica planetaria, coloca al ordenamiento del territorio, con su entramado plural y multidimensional, como un elemento primordial para la instrumentación del desarrollo sustentable desde las escalas locales, así como para la incorporación de la democracia participativa con criterios de equidad y justicia.

**La dimensión ecológica-ambiental
en las políticas de desarrollo regional-territorial**

El desarrollo regional-territorial es de naturaleza multidimensional y multifuncional. Con base en tales características distintivas, el desarrollo regional tiene que ver con varios tipos de planificación: económica, técnica, social, física, política y espacial. Asimismo, en años recientes el desarrollo regional ha abordado la arista ambiental. El ordenamiento territorial cruza o toca varios de estos campos de acción. Tal vez por ello, la región se considera el espacio privilegiado para llevar a cabo la planeación territorial y el ordenamiento ecológico. Mientras que aspectos relacionados a la discusión del desarrollo sustentable se quedan a niveles muy generales o abstractos, como el cambio climático global o la capa de ozono, es a la escala regional o de comunidades específicas donde los efectos y contradicciones de dicho proceso se manifiestan de manera directa (Dourojeanni, 1993).

Si bien es cierto que en la mayoría de los modelos o teorías convencionales sobre desarrollo regional aparecía la importancia de la cantidad y el aprovechamiento de los recursos naturales, éstos representaban preferentemente un mero insumo dentro de la función de producción, en muchos casos considerados casi inagotables. La visión holística de los recursos naturales en un marco más amplio del ciclo ecológico o del medio ambiente dentro del paradigma de la sustentabilidad, quedaba fuera del análisis. En años recientes, sin embargo, se ha despertado un mayor interés por incluir

ESTUDIOS SOCIALES NÚMERO ESPECIAL

la dimensión ecológica-ambiental en las políticas de desarrollo. Es así como en el campo de análisis regional aparece un concepto novedoso que incluye explícitamente la variable ecológica-ambiental (sustentabilidad ambiental) en la ecuación, aparte del ámbito productivo (sustentabilidad económica) y del nivel de vida (sustentabilidad social): el desarrollo regional sustentable (Dourojeanni, 1993; Wong, 2000).

Algunos analistas sostienen que la falta de un conocimiento profundo sobre las posibilidades y restricciones de los recursos naturales propios, impide evaluar cuidadosamente el impacto regional de algunas de las políticas macroeconómicas y sectoriales de mayor significación (Gligo, 1986). Por ello, Gligo (1986) sugiere la necesidad de dominar y conocer el medio ambiente en las regiones, ya que el tipo de proyectos de utilización de recursos naturales influye fuertemente en la posibilidad de captación de excedentes y en la activación económica. En ese sentido, un primer planteamiento general es que el conocimiento de los recursos naturales y el dominio del medio ambiente tienen incidencia no sólo sobre la sustentabilidad ambiental y la calidad de vida de la población, sino también sobre los niveles de competitividad regional.

Independientemente de programas oficiales, aparte del impacto sobre la conservación de los recursos, la sustentabilidad ambiental se ha convertido en un factor de competitividad para empresas, regiones y países (CEPAL-ONU, 1991; Porter y Van der Linde, 1995; Higuera y Wong, 1998). En tal sentido, por ejemplo, puede argumentarse que la sustentabilidad ambiental y todos sus aspectos ecológicos y de control de la contaminación, están pasando a ser un requisito sustantivo para continuar en el mercado internacional. En esa línea, algunos estudios señalan que a pesar del complicado debate entre economistas ambientales en torno al impacto final de las regulaciones oficiales sobre el funcionamiento económico, los resultados sugieren que el comportamiento económico y ambiental se hallan frecuentemente ligados (Goldman, 1995). De acuerdo con la lógica de la propuesta, si las prácticas productivas son más seguras y más eficientes, las ganancias podrán ser mayores y los pasivos se verán disminuidos.

Un segundo planteamiento es que desde la perspectiva del desarrollo regional en su sentido amplio y moderno, el territorio debe jugar un papel activo y dinámico. En la época actual de globalización y acelerado cambio tecnológico, el conocimiento del territorio por los actores sociales se convierte en un elemento fundamental para establecer estrategias de desarrollo regional sustentable. De hecho, en un análisis reciente sobre los nuevos roles de la planeación espacial llevado a cabo por la OCDE (OECD, 1999), se señala que la tendencia acerca del reforzamiento y la modernización de los sistemas de planeación espacial en los países miembros, reflejan parcialmente el impacto de la globalización y el desarrollo sustentable en aspectos que anteriormente sólo se consideraban de importancia doméstica.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y DESARROLLO, A.C.

En síntesis, puede decirse que la inclusión de la variable ambiental a las cuestiones regionales, aspecto estrechamente ligado al ordenamiento del territorio, ha propiciado una nueva dinámica analítica y procesual en los esquemas de desarrollo. Para algunos analistas, la incorporación de la variable ambiental puede convertirse en una herramienta fundamental para que la planeación regional-territorial cumpla efectivamente sus funciones de asignación, compensación y activación, sobre todo con base en la dimensión y tipo de programas y proyectos de aprovechamiento de los recursos naturales (Gligo, 1986). Asimismo, es altamente relevante el cambio de percepción sobre el alcance y objetivos fundamentales de la planeación espacial-regional. Este tipo de planeación ha estado transitando hacia una mayor complejidad, al superar el tradicional objetivo central del pasado en cuanto a la construcción del "Estado benefactor", para ahora plantear un objetivo más amplio que incluye el aseguramiento de un desarrollo sustentable y el fomento de un desarrollo local endógeno (OECD, 1999).

Los programas de ordenamiento ecológico y territorial en México

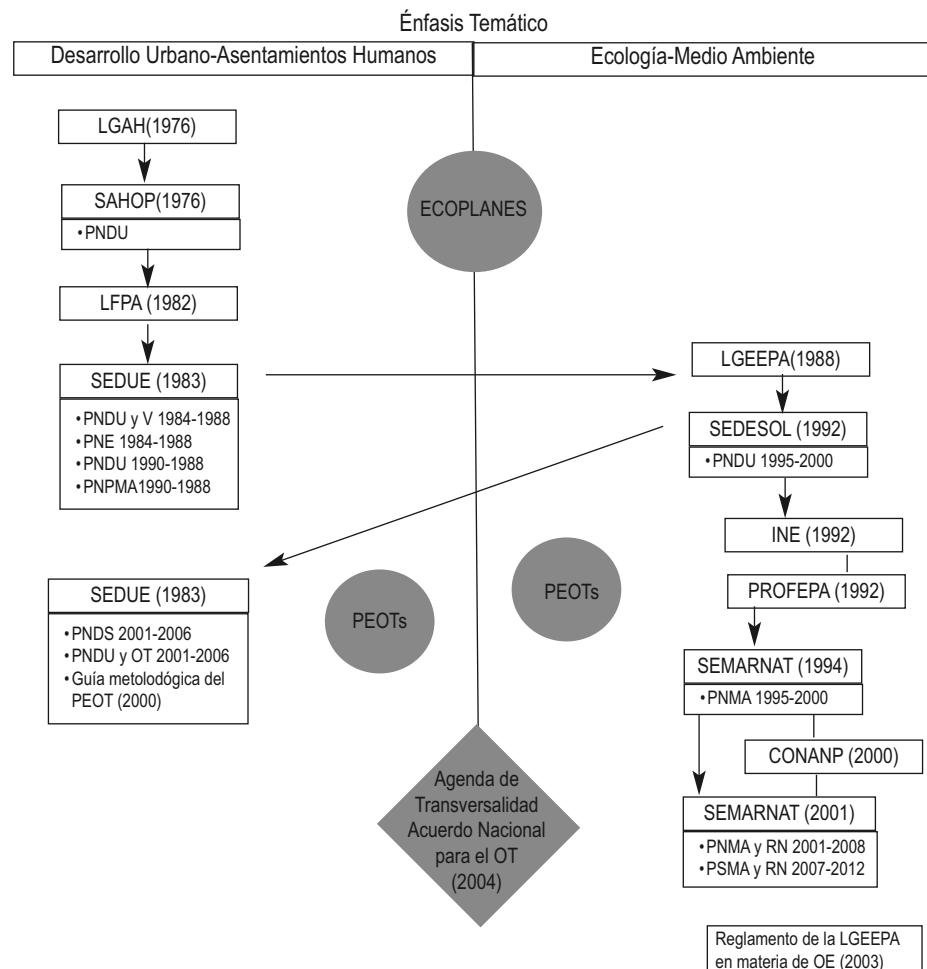
Antecedentes

Si bien en México se habían llevado a cabo acciones y programas de corte regional-territorial aislado desde los cuarenta, es hasta mediados de los setenta, con la promulgación de la Ley General de Asentamiento Humanos (LGAH) en 1976, cuando se establece la primera gran iniciativa del Estado para intervenir activamente en la organización del espacio nacional y la planeación de los usos del suelo (Garza, 1989). Asimismo, la nueva orientación evolucionó hacia la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la cual se ocuparía, entre otras funciones, de la planeación de la distribución de la población en el territorio nacional, así como de formular y de conducir la política general de asentamientos humanos. La LGAH es considerada la base de incorporación del concepto de ordenamiento territorial en México. Así, a partir de la Ley hacia fines de los setenta derivaron los primeros instrumentos de gestión ambiental, los Ecoplanes, precursores de los actuales Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio (POETs), coordinados por INE-SEMARNAT (figura 2).

El concepto de ordenamiento ecológico se incluye por primera vez en la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA) de 1982 (SEMARNAT, 2006). En 1983 se incorpora el OE al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988 y se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), la que concentraría las atribuciones tanto del OE como del OT (relacionado con los asentamientos humanos), la infraestructura y las obras públicas. Con la publicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1988, se incorporó el OE como instrumento de la política ambiental. Posteriormente, con la reforma a la LGEEPA en 1996 se fortalece el OE al delimi-

ESTUDIOS SOCIALES NÚMERO ESPECIAL

Figura 2. Evaluación de la planeación territorial de México: marco normativo e institucional



Fuente: elaboración propia.

tar las competencias entre los tres órdenes de gobierno y, sobre todo, se le dotó de carácter normativo al definirlo como un instrumento para regular e inducir el uso del suelo (SEMARNAT, 2006). La reciente publicación del reglamento de la LGEEPA en materia de OE en el 2003, define con mayor claridad los objetivos y alcances, se fortalece la coordinación sectorial y se institucionaliza el proceso de OE (SEMARNAT/INE, 2006).

En 1992 se crea la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que sustituye a la SEDUE. Con el movimiento se establecen como órganos desconcentra-

CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y DESARROLLO, A.C.

dos de la nueva Secretaría, el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), mediante las cuales la SEDESOL ejercería sus atribuciones ambientales. Con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) hacia fines de 1994, se establece una vertiente integradora de la acción gubernamental en el campo ambiental, que anteriormente se encontraba altamente dispersa. Su institucionalización se fortalece con la inclusión de un apartado sobre política ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PEF, 1995). En el PND se establece como objetivo principal de la política, aportar a la construcción de un nuevo desarrollo nacional que propicie la sustentabilidad en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, la equidad social y regional, la superación de los rezagos y la pobreza, y el crecimiento sostenido de la economía. Derivado de los cambios, el INE y la PROFEPA pasan a depender de SEMARNAP. Con ello, la instrumentación y gestión de los POETs reciben un fuerte impulso en el país. En el 2001, las acciones ligadas al sector pesquero quedan fuera de SEMARNAP, pasando a convertirse en SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales). En esta evolución y transferencia de atribuciones, desde el año 2000 surgen los Programas Estatales de Ordenamiento del Territorio (PEOTs), competencia de SEDESOL.

Intersección y alcances

A la fecha, el POET y el PEOT constituyen los dos instrumentos fundamentales del ordenamiento territorial en México. Como en diversos países, el planteamiento inicial de establecer un proceso de ordenación del territorio se basó en las directrices generales enmarcadas en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano en Estocolmo durante 1972 (SEMARNAT/INE, 2006). En dicha Conferencia, el Ordenamiento del Territorio se concebía como una estrategia integral, ya que comprendía la planificación y regulación en sus territorios de las actividades productivas, la conservación de los recursos naturales y mejorar la calidad de vida de la población.² Considerada en su forma más comprehensiva, puede decirse que la estrategia de Ordenamiento Territorial es similar a la reciente noción de *Desarrollo Regional Sustentable*, al integrar conjuntamente las dimensiones económica, social y ambiental (Dourojeanni, 1993; Wong, 2000).

² En términos de la interpretación del OT se han identificado también cuatro "desviaciones corporativistas": a) la económico, que suele vincular el OT casi exclusivamente con la localización espacial de las inversiones destinadas a corregir desequilibrios territoriales, ignorando aquellos elementos y procesos no sujetos a las reglas del mercado, tales como el valor ecológico de los recursos naturales; b) la urbanista, que reduce el OT a la regulación del uso del suelo urbano; c) la ruralista, que asimila al OT a la transformación física del espacio para mejorar las condiciones de productividad primaria y a la dotación de infraestructuras y equipamientos a los núcleos rurales; y d) la conservacionista, que plantea vincular al OT a una planificación y gestión del espacio que garantice el uso racional de los recursos naturales (Gómez, 1994).

ESTUDIOS SOCIALES NÚMERO ESPECIAL

En términos de las definiciones específicas y los alcances, la LGEEPA (Título Primero, Art. 3 fracción XXIII) especifica que el OE es "el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos". En términos espaciales, el OE puede adquirir cuatro modalidades: general del territorio, regional, local y marino. Por su parte, los PEOT adoptan el ordenamiento territorial como un instrumento de política integral y se conciben como una estrategia de desarrollo socioeconómico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio (SEDESOL et al., 2000). El PEOT busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio, a partir de los siguientes objetivos: a) propiciar patrones de distribución de la población y de las actividades productivas consistentes con la habitabilidad y la potencialidad del territorio; b) consolidar aquellas formas de ocupación y aprovechamiento compatibles con las características del territorio; y c) prevenir, controlar, corregir y, en su caso, revertir los desequilibrios que se observan en el desarrollo del país. Desde esta perspectiva, el OE se constituye en herramienta fundamental e imprescindible del OT, pues la orientación de los procesos de usos y ocupación del territorio deberá considerar la evaluación de las posibles afectaciones al ambiente (INE/SEMARNAT, 2000).

En el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDU-OT) 2001-2006, la SEDESOL concibe la instrumentación de una política nacional de ordenación del territorio como una prioridad en las estrategias para el desarrollo urbano y regional. En dicho documento se define el concepto de OT (SEDESOL, 2001: 12): "La Ordenación del Territorio es una política que pretende maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando, al mismo tiempo, su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad. En particular, es una estrategia que, al considerar plenamente la dimensión espacial, tiene como objetivo hacer confluir las aspiraciones locales y regionales con las nacionales". Con base en su campo de acción, el PNDU-OT plantea tres objetivos estratégicos: a) maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural; b) integrar un Sistema Urbano Nacional en sinergia con el desarrollo regional en condiciones de sustentabilidad: gobernabilidad territorial, eficiencia y competitividad económica, cohesión social y cultural, y planificación y gestión urbana; y c) integrar el suelo urbano apto para desarrollo como instrumento de soporte para la expansión urbana por medio de satisfacer los requerimientos de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano. Más recientemente, entre los objetivos de Desarrollo Social 2007-2012 de SEDESOL (2007), se plantea el siguiente: disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las

CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y DESARROLLO, A.C.

regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas. Como puede observarse, en gran medida los objetivos presentan un énfasis sobre los factores sistemas urbanos, infraestructura y vivienda.

Un referente básico de la noción de Ordenamiento Territorial es la Carta Europea de Ordenación del Territorio, en la cual se alude a éste como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Su objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector. La ordenación del territorio busca establecer, sobre la base territorial, la coordinación entre las políticas sectoriales y entre las diversas administraciones públicas para alcanzar un desarrollo equilibrado a nivel social y territorial (Troitiño, 2006).

En el caso de México, si bien en los propósitos generales se establece la integralidad del sentido amplio del ordenamiento territorial, la génesis y evolución de los programas de ordenamiento (POETs y PEOTs) responden a una lógica eminentemente sectorial, situación que han mostrado por décadas los intentos de políticas regionales en el país. De ahí el énfasis sectorial que cada uno de ellos presenta: el POET, ecológico-ambiental y el PEOT, urbano-asesamiento humanos. Normativa e institucionalmente, cada programa es competencia de dependencias gubernamentales distintas, SEMARNAT y SEDESOL, respectivamente (figura 3). Pareciera ser que el esquema actual de ordenamiento en México tiende a fraccionar sectorialmente la instrumentación, dejando fuera, en la práctica, una de las dimensiones más relevantes del proceso: las actividades y agentes económicos. Ante la diferenciación, podría argumentarse que ambos programas tienen dos elementos en común: a) la idea de incidir sobre los usos del suelo en el territorio; y b) la dificultad para abordar eficazmente la ordenación de las actividades productivas.

Reconociendo que el OE y el OT se relacionan entre sí y se complementan para lograr sus objetivos (Ibid. 2000), se presentan, sin embargo, diferencias, yuxtaposiciones y ambigüedades normativas y procesuales. El cuadro 1 muestra las características esenciales de cada uno de los ordenamientos. Como puede observarse, el POET y el PEOT presentan marcadas diferencias sustantivas en cuanto a objetivos, la situación jurídica, el énfasis temático y en el problema a atender. En los rubros donde existe una relativa coincidencia es en el tipo de ordenamiento, en la cual predomina el de tipo "pasivo" sobre el "activo";³ asimismo en la débil articulación en la práctica entre las políticas sectoriales y las de ordenamiento territorial, siendo ésta de carácter "operativa" más que de tipo "orgánica".⁴

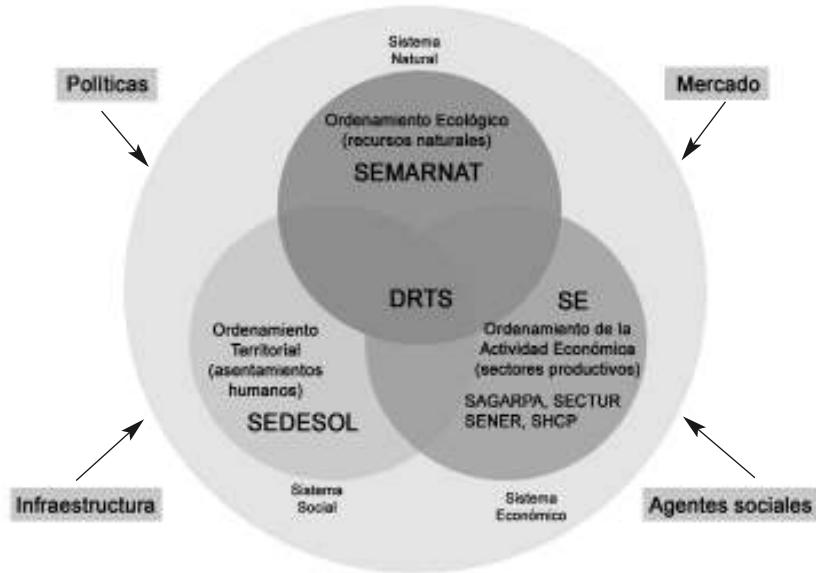
Aparte de las particularidades en el diseño e instrumentación entre los POETs y PEOTs, se encuentran la falta de coordinación interinstitucional y de

³ Sobre los conceptos de estrategias y ordenamiento "activo" y "pasivo" véase SEDESOL et al. (2001).

⁴ Sobre los conceptos de articulación "operativa" y "orgánica", véase a Troitiño (2006).

ESTUDIOS SOCIALES NÚMERO ESPECIAL

Figura 3. Visión sectorial (fraccionada) de los esquemas de ordenamiento ecológico y territorial en México



Fuente: elaboración propia.

integración sectorial en los territorios en cuestión. Por ejemplo, en éstos operan una diversidad de dependencias (SEDESOL, SEMARNAT, SAGARPA, SE, SECTUR, SCT, etc.) que instrumentan programas sectoriales con normatividades, regionalizaciones y procedimientos distintos, algunas veces contradictorios, que dificultan la operatividad e instrumentación de los ordenamientos. A lo anterior se suman otro tipo de confusiones derivadas, por ejemplo, por el impulso de ordenamientos de competencia federal y ordenamiento ya expedidos por otras escalas de gobierno (Bravo et al., 2007). De acuerdo con la legislación vigente, el ordenamiento de los asentamientos humanos está sujeto al ordenamiento ecológico del territorio. Es competencia del gobierno federal, a través de la SEDESOL, la realización de acciones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, en coordinación con entidades federativas y municipios (LGAH, Capítulo 2º, Artículo 7º, fracción VIII). Sin embargo, posteriormente la misma Ley asienta que los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en los Artículos 23 a 27 de la LGEEPA y en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica (LGAH, Capítulo 3º, Artículo 19). En efecto, la LGEEPA (Título Primero, Artículo 23, fracción I) establece que los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidos en los programas de ordenamiento ecológico del territorio.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y DESARROLLO, A.C.

Entre los distintos instrumentos normativos sectoriales que son aplicados por instancias de diversos órdenes de gobierno y a escalas diferentes de planeación territorial están las siguientes: Programas de Ordenamiento Ecológico Regional y Local, Planes de Manejo de Áreas Naturales Protegidas, Plan de manejo Forestal, Programa para la Acuacultura Ordenada, Programa de Turismo Sustentable, Plan de Desarrollo Municipal, Plan Municipal de Desarrollo Urbano, Plan de Centros de Población, Atlas de Riesgos Municipal, y Reglamentos de Uso de Suelo.

Todo lo anterior suscita conflictos y tensiones políticas entre distintos ámbitos de gobierno. Asimismo, a nivel de las instancias de gestión y participación social también se registra duplicidad de acciones, ya que varios programas han promovido la creación de Consejos Regionales, Estatales y/o Municipales ligados al Desarrollo Sustentable. Es el caso de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de SEMARNAT, los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable de SAGARPA, o los Consejos de Cuenca coordinados por CONAGUA. Por otra parte, la existencia formal de esas instancias de participación no evita conflictos por el uso del territorio entre agentes sociales de diferente capacidad de negociación y poder político y económico. De acuerdo con análisis de la propia SEMARNAT (2006), la variedad de percepciones, intereses, atribuciones y competencias, propicia una visión fragmentada del territorio, lo cual obstaculiza alcanzar el patrón óptimo de ocupación del territorio.

Política de desarrollo regional y planeación territorial: los retos

Durante las últimas dos décadas, en México se han registrado avances importantes en materia de ordenamiento en sus distintas dimensiones del proceso (conceptual, técnico-metodológico, normativo, instrumentación, etc.). Dos han sido los principales instrumentos de planeación territorial: los POET competencia de SEMARNAT y los PEOT, coordinados por SEDESOL. En ese sentido, no existe un sistema de ordenamiento territorial único y comprensivo que contemple conjuntamente las dimensiones económica, social y ambiental. Los dos existentes mantienen un énfasis sectorial, territorialmente focalizado, característica similar a las llamadas políticas regionales, producto de la descoordinación interinstitucional. Por otro lado, como se señaló anteriormente, a pesar de que estos ordenamientos se complementan para lograr sus objetivos, presentan, sin embargo, diferencias, yuxtaposiciones y ambigüedades normativas y procesuales. Asimismo, desde el punto de vista de la estrategia, ambos tipos de ordenamiento utilizan fundamentalmente las de tipo "pasiva", en contraposición a la "activa". En cuanto a la articulación secto-territorial, ésta es de tipo "operativa", y mantiene la separación entre las políticas sectoriales y las de ordenación del territorio, sin esquemas efectivos de coordinación.

ESTUDIOS SOCIALES NÚMERO ESPECIAL

Cuadro 1. Características fundamentales de los programas de ordenamientos en México

Concepto	Tipo de Ordenamiento	
	Ecológico	Territorial
Dependencia normativa	SEMARNAT	SEDESOL
Énfasis temático	Ecología-medio ambiente	Urbano-asesentamientos humanos
Objetivos centrales	Regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales	a) propiciar patrones de distribución de la población y de las actividades productivas consistentes con la habitabilidad y la potencialidad del territorio; b) consolidar aquellas formas de ocupación y aprovechamiento compatibles con las características del territorio; y c) prevenir, controlar, corregir y, en su caso, revertir los desequilibrios que se observan en el desarrollo del país
Situación jurídica	Cuenta con soporte jurídico propio	El PEOT tiene debilidad normativa por carecer de respaldo legal amplio
“Problema” a atender	Oferta: examina las condiciones y características especiales del medio en que se desarrollan las actividades humanas definiendo las posibilidades actuales y potenciales de satisfacer la demanda	Demandada: se orienta al estudio de los problemas económicos y sociales de la población asentada en el territorio
Tipo de ordenamiento (estrategias)	Fundamentalmente “pasivo”: uso de zonificaciones o regionalizaciones como estrategia para inducir nuevos escenarios de uso del territorio	“Pasivo”, con algunos elementos de ordenamiento “activo”, en particular con inversión en infraestructura y equipamiento urbano
Articulación secto-territorial	Operativa: mantiene la separación entre las políticas sectoriales y las de ordenación del territorio, intentando esquemas de coordinación	Aunque se ha establecido la idea de alcanzar una integración funcional de los planes sectoriales y territoriales bajo criterios estratégicos y ambientales (articulación orgánica), en la práctica prevalece la articulación operativa

Fuente: elaboración propia con base en diversas fuentes.

Ante esa situación, tanto SEMARNAT (2006) como SEDESOL (2001) señalan el propósito de avanzar en los distintos campos (técnico-científico, la participación social y la instrumentación/coordinación). Por ejemplo, en el ámbito de la coordinación interinstitucional se ha desplegado una Agenda de Transversalidad en la planeación territorial. SEDESOL y SEMARNAT han convenido la conformación de un instrumento único de planeación territorial, integrando el OT y el OE. Este esquema se ha materializado a escala municipal, diseñando conjuntamente los *Programas Municipales de Ordenamiento Ecológico y Territorial* (PMOET) (INE et al., 2005). Asimismo, en este marco de la transversalidad se espera concretar el Ordenamiento Ecológico General del Territorio. Por otro lado, resultado de investigaciones y trabajos recientes sobre OE, grupos académicos han propuesto algunas acciones para mejorar su efectividad, entre éstas la utilización de la evaluación ambiental estratégica como una herramienta para fomentar la coordinación transversal entre

CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y DESARROLLO, A.C.

las distintas instancias. También se plantea establecer una coordinación vertical entre instancias de gobierno con respecto a los distintos ordenamiento ecológicos (Bravo et al., 2007).

Un planteamiento central del ensayo es que derivado de los nuevos paradigmas y tendencias prevalecientes, se han producido cambios en la concepción y en el rol de la categoría *territorio*, en la dimensión cognitiva-filosófica, en la práctica de la planeación territorial; en las formas de gestión del desarrollo regional territorial, así como en el comportamiento de agentes e instituciones, condiciones que hacen más compleja la resolución de los desafíos emergentes. Por lo tanto, desde la lógica interna de los programas de ordenamiento, éstos deben adecuar tanto su dimensión conceptual-filosófica como la dimensión procesal (implementación, etc.) con el fin de alcanzar mayor operatividad y eficacia. Entre otros aspectos, esto implica *repensar* las bases conceptual-filosóficas de la cuestión territorial, buscando aplicar a los ordenamientos formas novedosas y conceptos aún abstractos como la *complejidad*, la *transdisciplinariedad*, la *diversidad*, la *virtualidad* y la *flexibilidad*. El reto teórico-analítico representa una gran oportunidad en el campo de la investigación para contribuir en la “materialización” de las ideas-fuerza emergentes.

En específico, *flexibilizar* las formas de instrumentación y gestión de los procesos contribuiría a: a) adaptarse más fácilmente a los cambios paradigmáticos contemporáneos, b) incluir más comprehensivamente la diversidad territorial; c) darle aplicabilidad y pragmatismo a la instrumentación; d) facilitar la participación y legitimidad social; y e) desplegar con mayor conocimiento una visión prospectiva-estratégica de futuro. De acuerdo con Montes (2001), la flexibilidad se presenta como la contraparte innovadora y dinámica de la planificación tradicional, incorporando los principales elementos de la planeación estratégica: a) la *eficiencia*, como elemento de operatividad de la flexibilidad; y b) la *participación*, como elemento de legitimación de la flexibilidad. Desde esa visión, argumenta Montes, es necesaria la adopción de líneas de acción que, sin distorsionar la esencia del plan, le doten de una capacidad de adaptación que propicie su efectiva operatividad. Se requiere también un amplio compromiso político.

Del análisis realizado se retoma el otro argumento central de este trabajo, en el sentido de que en ninguno de los casos, por sí mismos los ordenamientos ecológico y territorial, debido a su orientación fundamentalmente sectorial -medio ambiente el primero y urbana-asentamientos humanos el segundo- pueden ser sustitutos de una política comprehensiva de desarrollo regional-territorial sustentable (DRTS). Los programas de ordenamiento, al ser primordialmente de carácter “pasivo” (i.e. zonificación), no logran generar procesos de impulso o detonadores amplios de desarrollo regional. Asimismo, la mayoría de los programas de SEDESOL, en donde ha recaído en los últimos sexenios la política regional, se han caracterizado más bien por su corte asistencialista (i.e. el Programa Microrregiones). Por su parte, los pro-

gramas de SEMARNAT con dimensión regional llamados *Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS)*, aunque adoptan una concepción integral del desarrollo, sus alcances han sido limitados y se han enfocado fundamentalmente a operar en las áreas naturales protegidas del país.

Alcanzar un DRTS requiere elevar a política de Estado la planeación regional-territorial con el fin de facilitar una organización y coordinación institucional que permita la multidimensionalidad de las acciones, evitando el sesgo sectorial actual. Aparte de la multidimensionalidad, permitiría la combinación de estrategias "activas" y "pasivas", conduciendo a un ordenamiento "integral" en el cual exista articulación funcional y espacial de tipo "orgánica" entre los planes sectoriales y territoriales. Es necesario pasar de una concepción de ordenación del territorio como una simple planeación física, al desarrollo territorial amplio.

La tarea no es sencilla. Por un lado, el OT se considera una disciplina relativamente joven, en sus dimensiones científica, técnica-administrativa y de práctica política, lo cual explica algunos problemas de ambigüedad, dispersión conceptual y debilidad metodológica (Troitiño, 2006). Por otro lado, en cuanto a su fuerza política, el OT se encuentra en situación de desventaja con respecto a otras políticas públicas (Hildebrand, 1996). Algunas de las desventajas son citadas por Hildebrand (1996): a) la OT, a diferencia de otras políticas sectoriales, no tiene un carácter netamente inversor y, por lo tanto, su disponibilidad de recursos es limitada; b) requiere un horizonte de mediano y largo plazo para alcanzar sus objetivos; c) el alto nivel de abstracción de la OT dificulta su visualización por los ciudadanos; y d) ausencia de grupos de presión específicos que reivindiquen a las administraciones públicas una gestión más eficaz y sostenida en materia de OT, tal como ocurre en aspectos ambientales y urbanísticos.

En esa línea, Hildebrand (1996) identifica varias cuestiones de relevancia fundamental que la lógica del mercado no resuelve y que, por lo tanto, requieren de la planificación territorial desde la esfera pública. Reflexionando sobre la situación, Troitiño (2006:46) considera que "la política de OT debe ser el instrumento de los poderes públicos para facilitar soluciones que la lógica del mercado no es capaz de aportar. La OT, por tanto, cumple funciones comple-mentarias y tiene que ser compatible con la economía de mercado y contribuir a racionalizar sus decisiones". Por otro lado, hay quienes sostienen que ante la necesidad de una complementariedad y compatibilidad entre la economía de mercado y el OT, no debe soslayarse el debate de mucho más fondo en esa relación: el debate entre la racionalidad del mercado asociada al interés particular y la racionalidad social asociada al interés colectivo (Hildenbrand, 1996; SEDESOL et al., 2001). La reflexión es de vital importancia para las fases de instrumentación y prospectiva de los OT en México. Por ejemplo, la experiencia de procesos de planeación o programas de desarrollo sustentable regionales, o de la instrumentación de POETs o

CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y DESARROLLO, A.C.

PEOTs revelan que los agentes económicos más fuertes y que, por lo tanto, tienen mayor impacto sobre el medio ambiente o influyen en la toma de decisiones sobre los usos de suelo óptimos, o no participan en el proceso de ordenamiento cuando así conviene. Es urgente diseñar estrategias para incluir de una manera abierta y participativa a los agentes dueños del capital con el fin de que los programas de desarrollo sustentable u ordenamientos ecológicos o territoriales no sean sólo ejercicios para actores "sociales" (i.e. pequeños productores y ejidatarios pobres en las zonas rurales) y gubernamentales.

Reconociendo las bondades de los programas regional-espaciales actuales, de corte sectorial territorialmente focalizados, es recomendable contar con una política regional-territorial a escala nacional mediante la cual se tenga una visión conjunta del mosaico de regiones del país. Sin adoptar la idea de homogeneización inter-regional del pasado, el ordenamiento del territorio –sobre todo de carácter activo y considerándolo como un instrumento más que como un fin–, puede jugar un rol de vital importancia en el proceso de planeación regional-territorial. Considerado como uno de los vectores estratégicos de la política regional, el ordenamiento territorial -que rebasa la noción de ordenamiento ecológico-, debería contemplar al menos las siguientes aristas de acción (Boisier, 1998): 1) una propuesta de regionalización, que puede coincidir o no con la división político-administrativa actual; 2) una asignación de las funciones y el rol de cada una de las unidades regionales en el proyecto nacional; 3) establecimiento de prioridades territoriales y temporales de desarrollo; 4) una propuesta de un sistema de asentamientos humanos; 5) el diseño de la infraestructura "pesada" de obras de transportes, comunicaciones, energía, de riego, etc.; y 6) una propuesta de mega-usos del suelo.

En función de que en la nueva visión el desarrollo sustentable de una región implica una creciente conciencia ecológica y de responsabilidad colectiva de respeto al medio ambiente (Boisier, 1992), el ordenamiento ecológico del territorio juega un papel estratégico. Por ello, los OE y OT deben tener una estructura altamente flexible: 1) en lo territorial, para definir los límites regionales más indicados, ya que los problemas ambientales no respetan fronteras político-administrativas; y 2) en lo funcional, para adaptarse a la complejidad y volatilidad de los procesos ecológicos, económicos y sociales. Asimismo, la idea de convertir el ordenamiento del territorio, de un factor pasivo a uno activo y dinámico requiere, ineludiblemente, contar con una base social amplia, a través de consensos y plataformas de participación colectiva. De igual manera, el proceso requiere de la profundización de la descentralización política y administrativa, que permita un mayor control democrático de los recursos y reforzando la condición de socio-territorialidad específica.

En ese marco dinámico, flexible, descentralizado y participativo, vincular en forma coherente y comprehensiva el proceso de desarrollo regional-te-

ESTUDIOS SOCIALES NÚMERO ESPECIAL

rritorial con el ordenamiento ecológico, particularmente bajo un esquema nacional de política regional y dentro de un contexto de globalización, es precisamente uno de los grandes retos de la planeación territorial para el siglo XXI.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y DESARROLLO, A.C.

Bibliografía

- Allende, J. (1998) "Lo local frente a la globalización" en *Ecología Política. Cuadernos de Debate Internacional*. Número 16, Icaria Editorial.
- Amin, A. y N. Thrift (1994) *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*. Great Britain, Oxford University Press.
- Beck, U. (1998) *¿Qué es la Globalización?: Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona, Paidós.
- Bervejillo, F. (1997) "La reinvención del territorio. Un desafío para ciudadanos y planificadores". Ponencia presentada ante el Foro *Planeamiento del Desarrollo Regional en el Siglo XXI: América Latina y el caribe*. UNCRD, Bogotá, Colombia, diciembre 1-3.
- Boisier, S. (1995) *En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político*. Documento 95/30, Serie Ensayos, Dirección de Políticas y Planeación regionales, CEPAL-ILPES, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- (1996) *Política regional en una era de globalización: ¿Hace sentido en América Latina?* Documento 96/33, CEPAL-ILPES, ONU, Santiago de Chile.
- (1998) "Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales" en *Revista EURE*. Número 72, vol. XXIV.
- Bravo, L. C. et al. (2007) "Evaluación ambiental estratégica, propuesta para fortalecer la aplicación del ordenamiento ecológico. Caso de estudio de La región Mar de Cortés" en *Gestión y Política Pública*. Volumen XVI, número 1, I Semestre de 2007, pp. 147-170.
- Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society*. Great Britain, Blackwell Publishers.
- (1997) *La era de la información. El poder de la identidad*. Vol 2, Madrid, Alianza Editorial.
- CEPAL-ONU (1991) *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*. Santiago de Chile.
- Dourojeanni, A. (1993) *Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable (aplicables a municipios, microrregiones y cuencas)*. Documento LC/G.1769, CEPAL-ILPES, ONU, División de Recursos Naturales y Energía, Santiago de Chile.
- Garza, G. (1989) "Introducción. Imagen global de la planeación territorial en México" en Graza, G. (comp.) *Una década de planeación urbano-regional en México*. México, D. F., El Colegio de México, pp. 9-24.
- Gligo, N. (1986) "Medio ambiente en la planificación latinoamericana: vías para una mayor incorporación" en *La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo*. CEPAL/ILPES/PNUMA, Buenos Aires, Argentina, GEL.
- (2006) "Estilos de desarrollo y medio ambiente en América latina, un cuarto de siglo después". *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* 126, Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Mayo.
- Goldman, B. (1995) *Sustainable America. New Public Policy for the 21st Century*, U.S. Department of Commerce-Economic Development Administration.
- Gómez, D. (1994) *Ordenación del territorio: una aproximación desde el medio físico*. Madrid, Instituto Tecnológico Minero de España, Editorial Agrícola Española, S. A.
- Guimarães, R. (2001) "Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación" *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* 39, Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Julio.
- Higuera, I. y P. Wong (1998) "La importancia de la inversión en capital humano e investigación en la búsqueda del desarrollo sustentable" en Palacios, M., R. Román y J. A. Vera (comp.) *La modernización contradictoria. Desarrollo humano, salud*

ESTUDIOS SOCIALES NÚMERO ESPECIAL

- y ambiente en México.* Guadalajara, Jalisco, Universidad de Guadalajara, CIAD, ITSON, PNUD y SEMARNAP.
- Hildebrand, A. (1996) *Política de ordenación del territorio en Europa.* Sevilla, España, Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.
- INE, SEMARNAP (2000) *Ordenamiento ecológico general del territorio. Memoria técnica 1995-2000.* México, D. F., Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental.
- INE, SEMARNAT, SEDESOL (2005) *Términos de referencia para la elaboración del programa municipal de ordenamiento ecológico y territorial (PMOET).* México, D. F., Instituto nacional de Ecología / Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales / Secretaría de Desarrollo Social.
- León, C. et al. (2004) "El ordenamiento ecológico como un instrumento de política pública para impulsar el desarrollo sustentable: caso en el noroeste de México" en Rivera, E., Villalobos, G., Azuz, I. y Rosado F. (eds.) *El manejo costero en México.* Campeche, Centro EDOMEX / Universidad Autónoma de Campeche / SEMARNAT / EPOMEX / CETYS / Universidad de Quintana Roo / pp. 341-352.
- LGEPA (2008) "Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente". Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última reforma DOF 15/05/2008, México, D. F., Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgepa.htm> [Accesado el 30 de mayo de 2008].
- LGAH (2003) "Ley general de asentamientos humanos". Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última reforma DOF 05/08/1994, México, D. F., disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgepa.htm> [Accesado el 25 de enero de 2008].
- Massiris, A. (2002) "Ordenación del territorio en América Latina" en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* [En Línea]. Vol. VI, Número 125, 1 de octubre de 2002, Universidad de Barcelona, España, disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm> [Accesado el 17 de marzo de 2005].
- Monteiro da Costa, J. (1996) "Globalización, desarrollo sustentable y desarrollo económico" en *Revista EURE.* Vol. XXII, número 65, junio, pp. 81-99.
- Montes, P (2001) "El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe". Serie *Medio Ambiente y Desarrollo* 45, Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Diciembre.
- OECD (1999) *Towards a New Role for Spatial Planning.* The Proceedings of the Conference, Room Document No. 5, Organisation for Economic Co-operation and Development, Territorial Development Policy Committee, Paris, 11-May.
- Ohmae, K. (1995) *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies.* London, The Free Press.
- Poder Ejecutivo Federal (1995) *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.* México, D. F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- (1995) *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000.* México, D. F., Secretaría de Desarrollo Social.
- Porter, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations.* New York, The Free Press.
- Porter, M. y C. Van der Linde (1995) "Toward a New Conception of the Environment Competitiveness Relationship" en *Journal of Economic Perspectives.* Vol. 9, número 4, otoño.
- Porto, C. (2001) *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad.* México, D. F., Siglo Veintiuno Editores.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y DESARROLLO, A.C.

- Riechmann, J. (1995) "Desarrollo sostenible: la lucha por la interpretación" en Juan J. De Damborenea (coord.) *De la Economía a la Ecología*. Madrid, Editorial Trotta, S. A., pp. 11-35.
- SEDESOL, SEMARNAP, CONAPO, INEGI (2000) *Términos de referencia generales para la elaboración del programa estatal de ordenamiento territorial*. Versión interinstitucional (SEMARNAP-SEDESOL-CONAPO-INEGI), aprobada por el grupo interinstitucional de ordenamiento territorial, México.
- (2001) *Programa nacional de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio 2001-2006. Resumen Ejecutivo*. México, D. F., Secretaría de Desarrollo Social.
- (2007) *Objetivos estratégicos de desarrollo social 2007-2012*. México, D. F., Secretaría de Desarrollo Social, disponible en <http://www.sedesol.gob.mx/archivos> [Accesado el 30 de enero de 2008].
- SEDUE (1988) *Manual de ordenamiento ecológico del territorio*. Subsecretaría de Ecología, Dirección de Normatividad y Regulación Ecológica, México, D. F.
- SEMARNAT (2006) *La gestión ambiental en México*. México, D. F., Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- SEMARNAT, INE (2006) *Manual del proceso de ordenamiento ecológico*. México, D. F., Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología.
- Storper, M. (1993) "The Global Economy and Territoriality of Economic Development: Notes on a Research Agenda for the 1990s". D 9308, University of California, GSAUP, January.
- Troitiño, M. A. (2006) "Ordenación del territorio y desarrollo territorial: la construcción de las geografía del futuro" en *Geocallí. Cuadernos de Geografía*. Año 7, número 14, Desarrollo territorial y paisaje. Septiembre 2006, pp. 17-68.
- Wong, P. (1998) "Globalización y regionalización: nuevas estrategias de desarrollo regional transfronterizo". *UNCIRD Proceedings Series No.33: Planeamiento del Desarrollo Regional en el Siglo XXI: América Latina y El Caribe*, Nagoya, Japón.
- (2000) "Fundamentos teórico-conceptuales del desarrollo regional sustentable" en Arredondo, D. y P. Salido (coords.) *La economía sonorense y sus Regiones*. Hermosillo, Sonora, Editorial UNISON, 291-323.
- (2002) "Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales" en Beckerm, D. y P. S. Bandeira (eds.) *Desenvolvimento local-regional. Respostas Regionais aos Desafios da Globalização*, Vol. 2, Santa Cruz do Sul, Brasil, Editora da UNISC: 91-135.
- (2005) "La emergencia de regiones asociativas-transfronterizas" en *Frontera Norte*. Volumen 17, número 33, enero-julio, pp. 77-10.