

Ordenamiento territorial comunitario, participación social y uso del suelo: experiencias en el sureste de México¹

Community Land Management, Social Participation and Land
Use: Experiences from the Southeast of Mexico

Marco Antonio Arteaga Aguilar²

María Esther Ayala Arcipreste³

Ricardo Isaac Márquez⁴

Para citar este artículo, utilice el nombre completo así:

Arteaga Aguilar, M., Ayala Arcipreste, M. E. & Isaac Márquez, R. (2014). Ordenamiento Territorial Comunitario, participación social y uso del suelo: Experiencias en el sureste de México. *Perspectiva Geográfica*, 19(2), 289-308

Resumen

El ordenamiento territorial comunitario es un instrumento de planeación del uso del suelo implementado en México durante los últimos años, con el fin de incrementar la productividad de las regiones forestales del país, revertir la deforestación y mejorar las condiciones de vida de las comunidades campesinas. Con base en la experiencia de los autores en la planeación comunitaria participativa para el

1 Elaboración de Estudios de Ordenamiento Territorial Comunitario de los Ejidos de San Pablo Pixtún, Chun Ek y Nueva Rosita. Cuerpo Académico: Gestión Ambiental y Desarrollo del Territorio (GADET). Comisión Nacional Forestal (CONAFOR).

2 Biólogo, Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Estudios de Desarrollo Sustentable y Aprovechamiento de la Vida Silvestre: profesor investigador, Universidad Autónoma de Campeche, México. maarteag@uacam.mx.

3 Doctora en Geografía, Universidad Complutense de Madrid. Centro de Estudios de Desarrollo Sustentable y Aprovechamiento de la Vida Silvestre: profesor investigador, Universidad Autónoma de Campeche, México. maeayala@uacam.mx.

4 Doctor en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable, El Colegio de la Frontera Sur. Centro de Estudios de Desarrollo Sustentable y Aprovechamiento de la Vida Silvestre: profesor investigador, Universidad Autónoma de Campeche, México. ricisaac@uacam.mx.

ordenamiento del uso del suelo en tres comunidades ejidales del sureste de México, el presente trabajo examina las implicaciones del ordenamiento territorial sobre el uso sustentable de los recursos forestales, la diversificación productiva y el incremento de las capacidades locales. Se concluye que el ordenamiento territorial comunitario es una ventana de oportunidad para que las comunidades gestionen de manera participativa y autónoma su desarrollo. Sin embargo se requiere generar condiciones que incentiven y faciliten la participación de los agentes locales en la gestión y seguimiento de los ordenamientos territoriales.

Palabras clave: comunidad, sustentabilidad, uso del suelo.

Abstract

Community Land Management is a tool for land use planning implemented in Mexico in recent years in order to increase the productivity of forested regions in the country, reverse deforestation and improve the living conditions of rural communities. Based on the authors' experience in participatory community planning for land use conducted in three ejido communities in southeastern Mexico, this paper examines the implications of land management on the sustainable use of forest resources, product diversification and increasing local capabilities. It is concluded that Community Land Management is a window of opportunities for the communities to manage participatory development and do so autonomously. However, it is required to generate conditions that encourage and facilitate the participation of local agents in the management and monitoring land use.

Keywords: community, sustainability, land use.

Introducción

El ordenamiento ecológico territorial (OET) es un instrumento de política ambiental y de planeación territorial que ha adquirido importancia estratégica en los últimos años, ya que es una herramienta que brinda un diagnóstico integral del territorio, y ofrece los elementos necesarios para definir políticas y criterios que sustentan técnicamente la planificación del desarrollo regional (INE, 2006). La legislación ambiental de México en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) define al OET como:

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 del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades del aprovechamiento de los mismos (SEMARNAT, 2012).

El fundamento del ordenamiento ecológico como instrumento de planeación y desarrollo regional es la participación de los diferentes actores de los sectores público, privado y social, para generar una propuesta, que integre y concilie las

diferentes perspectivas en torno al manejo de los recursos naturales y el uso de suelo de una región en un contexto de sustentabilidad.

La LGEEPA considera cuatro modalidades de programas de ordenamiento ecológico: a) ordenamiento ecológico general del territorio, b) ordenamiento ecológico marino, c) ordenamiento ecológico regional, d) ordenamiento ecológico local (SEMARNAT, 2006). Los dos primeros, el general del territorio y el marino, son de competencia exclusiva federal, mientras que los regionales, que abarcan parte o la totalidad del territorio de una entidad federativa, son de competencia estatal y se formulan como lo determinen las leyes locales en la materia. En el caso de los ordenamientos regionales que abarcan zonas ecológicas de dos o más entidades federativas, se formulan de manera conjunta entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), atendiendo convenios de coordinación suscritos con el gobierno federal. Finalmente, los ordenamientos locales consideran la totalidad o parte del territorio de un municipio y tienen como objetivo regular los usos del suelo fuera de los centros de población.

El ordenamiento territorial comunitario (OTC) es una modalidad particular del ordenamiento ecológico local (Negrete & Aguilar, 2006). Es

un instrumento de planeación que determina el uso del suelo en comunidades campesinas y ejidos⁵ a corto, medio y largo plazo (CONAFOR, 2007). La planeación territorial de comunidades y ejidos a través del ordenamiento ecológico es importante, ya que la mayor parte de los remanentes forestales de México se ubican en tierras de propiedad ejidal y comunal, además es precisamente en estos núcleos agrarios donde se concreta el manejo del territorio y de sus recursos. En la mayor parte de ellas todavía se conserva la propiedad común de la tierra y en muchos casos persisten formas tradicionales de uso del suelo. El OTC tiene como objetivo “orientar las actividades productivas en las áreas forestales de uso común, encausar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales e impulsar las actividades de conservación y protección hacia el desarrollo sustentable de las localidades” (CONAFOR, 2007). En el ámbito de los núcleos agrarios, la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), a través del Programa de Desarrollo Forestal

Comunitario PROCYMAF II y del programa ProÁrbol, es la instancia del Gobierno Federal que promueve los OTC.

El OTC es un instrumento que potencialmente ofrece la oportunidad de recuperar las decisiones comunitarias sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Esto es particularmente relevante en momentos en que el medio rural está experimentando una transformación gradual, producto de la inserción de las comunidades campesinas en los circuitos de una economía en proceso de globalización. Lo que ha significado una mayor presión sobre los recursos naturales en la búsqueda de mayor eficiencia productiva, que finalmente se refleja en la modificación de los sistemas tradicionales de producción y en prácticas como la expansión de la agricultura y la ganadería en terrenos poco aptos, generalmente a expensas de la deforestación de los bosques (Isaac-Márquez, De Jong, Eastmond, Ochoa-Gaona, Hernández & Sandoval, 2008). El resultado ha sido una degradación ambiental que amenaza con socavar el potencial productivo y condenar a muchas áreas al estancamiento económico. Situación que no siempre es percibida con claridad por las poblaciones locales, pero que es sin duda fundamental para sus posibilidades futuras de desarrollo. Resulta por lo tanto necesario impulsar un uso más

5 El ejido es un tipo particular de tenencia de la tierra producto de la Revolución mexicana (1910-1917). Fue concebido como un instrumento de estabilidad política y de justicia social para el acceso a la tierra. Hasta antes de la Reforma de 1992, el artículo 27 de la Constitución establecía que el uso de la tierra ejidal debía ser de uso común y reglamentada por una asamblea donde participaban todos los ejidatarios, es decir miembros con derecho a la tierra en el ejido, y utilizada como propiedad ejidal. Esto significaba que la tierra se entregaba solo en posesión, lo que implicaba prohibiciones para su venta, renta, traspaso u otorgamiento como garantía para un crédito.

sustentable del territorio mediante instrumentos como el OTC, que permiten armonizar los conocimientos tradicionales con los saberes técnicos, para la planeación y la organización de un uso del suelo compatible con las necesidades productivas y las condiciones locales.

No obstante los beneficios que ofrece el OTC, en la práctica enfrenta obstáculos e inercias que han limitado su operación, alcances y beneficios (Arias, 2006). Entre ellos se encuentran los inherentes a la limitada participación de pobladores locales, los conflictos internos entre distintos grupos de interés de las comunidades y la presión que ejercen las instancias gubernamentales sectoriales que, sin coordinación ni planeación, presionan a las comunidades a realizar usos del suelo y actividades productivas que desvían el cumplimiento de las metas establecidas en los programas de ordenamiento.

Dentro de este contexto, el presente artículo examina las implicaciones que para las comunidades rurales ha significado la instrumentación del OTC respecto al uso del suelo y el aprovechamiento de los recursos naturales. Para ello se describen las experiencias desarrolladas en tres comunidades ejidales del sureste de México, donde los autores han colaborado directamente con los agentes locales en el proceso de planeación

participativa para el ordenamiento del territorio. Se parte de una reseña histórica del desarrollo del OET en México para contextualizar las experiencias comunitarias, y posteriormente se describen las experiencias de planeación llevadas a cabo en los tres ejidos considerados en este trabajo.

1. Desarrollo y discusión

1.1 Contexto histórico e institucional del ordenamiento ecológico territorial en México

La necesidad de ordenar el territorio y el uso de los recursos naturales fue planteada por primera vez en el ámbito mundial en 1972 en la Conferencia de Naciones Unidas de Estocolmo (ONU, 1972). Diez años después fue publicada en México la Ley Federal de Protección al Ambiente, la cual incluyó por primera vez el concepto de ordenamiento ecológico, que aparece relacionado con el diagnóstico ambiental y con el manejo y la conservación de los recursos naturales. En 1983, la protección ambiental se elevó a rango constitucional, decretándose dentro de la Ley de Planeación la creación de un sistema de planeación a nivel nacional, y señalando la obligación del poder ejecutivo de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo al inicio de su administración (Sánchez,

Casado & Bocco, 2013). Desde entonces, el ordenamiento se reconoce como un instrumento básico en el proceso de planeación para el mejoramiento productivo y para elevar el nivel de vida de la población.

En 1988 se decretó la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), en la cual el ordenamiento ecológico se reconoce como un instrumento de política ambiental de carácter territorial. No obstante se concibe como estudios técnicos, indicativos y de carácter sectorial, sin un mecanismo legal o administrativo que le confiera obligatoriedad. Con la reforma de la LGEEPA en 1996, el ordenamiento ecológico se consolida como un instrumento de política ambiental para un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país, con un carácter obligatorio para la administración pública federal, pero indicativo para los sectores social y privado. El ordenamiento ecológico se concibe como pilar de la política ambiental para la planeación del territorio y la gestión ambiental.

Los primeros estudios de ordenamiento ecológico territorial fueron elaborados a finales de los ochenta y abarcaron una proporción importante de los estados y las regiones del país. Sin embargo, solamente se concluyeron cinco estudios regionales y treinta locales en quince esta-

dos del país, de los cuales solo cinco ordenamientos fueron finalmente decretados por cuatro gobiernos estatales (INE, 2000). En el año 2000, el gobierno federal impulsa de nuevo el proceso de ordenamiento territorial del país para realizar los programas estatales de ordenamiento territorial (PEOT) de todas las entidades federativas. Este esfuerzo fue liderado por el Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial, integrado por dependencias federales relacionadas con la gestión ambiental, la población y el desarrollo social. Un año después, la política de ordenamiento territorial se integra al Plan Nacional de Desarrollo, a través del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (Sánchez, et al. 2013). Posteriormente, en 2005, se establece un acuerdo entre las instancias federales encargadas de la política ambiental (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) y social (Secretaría de Desarrollo Social) para la realizar ordenamientos ecológicos territoriales de tipo local en municipios de alta marginación del país, con recursos financieros del Programa Hábitat (SEMARNAT, 2006).

En el año de 2006 el gobierno federal establece como una prioridad de las políticas públicas frenar la deforestación y la degradación de los bosques y selvas del país. Con este fin se instrumenta a nivel na-

cional una estrategia de promoción del aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, que contempla para los pobladores locales de las regiones forestales, acciones tendientes a incrementar las capacidades productivas, diversificar la producción y elevar la competitividad (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007). Con estas metas, la CONAFOR ha promocionado y financiado en los últimos años la realización de estudios de OTC en las regiones del país que tienen coberturas significativas de bosque y selvas así como potencial para el desarrollo de actividades forestales.

1.2 El OTC como promotor del desarrollo rural en el estado de Campeche, México

El estado de Campeche, localizado en el sureste de México, representa el 2.8 % de la superficie del territorio nacional, con una extensión de 56,859 km². Sus coordenadas geográficas extremas son: latitud norte 20° 52' y 17°48'; longitud oeste 89° 06' y 92° 27'. Campeche limita al norte y noreste con Yucatán, al sur con la República de Guatemala y Tabasco, al este con Quintana Roo y Belice, y al oeste con el Golfo de México (Figura 1). Es uno de los estados menos poblados del país, con una población total de 822000 habitantes y una densidad poblacional de catorce habitantes por km² (INEGI,

2012). Sobresale a nivel nacional por su diversidad biológica, el grado de conservación de sus ecosistemas, y por tener más de la tercera parte de su territorio declarada como área natural protegida (CONABIO, 2007). Sin embargo, se caracteriza también por un marcado rezago social y por el elevado nivel de pobreza de su población (CONEVAL, 2007). Asimismo presenta una compleja problemática ambiental derivada de los impactos generados por la exploración y extracción de petróleo, el desarrollo económico de la zona costera, la sobreexplotación de los recursos naturales, la deforestación y la ampliación de la frontera agropecuaria (Bustillos, 2000).

En el estado de Campeche, el proceso de ordenación territorial se inició formalmente en el año 2000 con la elaboración del estudio para el Programa de Ordenamiento Territorial del Estado (PEOT), que se concluye en 2004. Sin embargo, nueve años después, el PEOT sigue manteniendo su estado de estudio técnico sin que se haya realizado el decreto que le confiera sustento legal, y sin que exista voluntad de actualizar dicho ejercicio. Entre los años de 2005 y 2008 se llevaron a cabo los OET de diez de los once municipios que integran la geografía estatal, con la gestión y el financiamiento del Gobierno del estado. A pesar del esfuerzo realizado, solo dos programas de

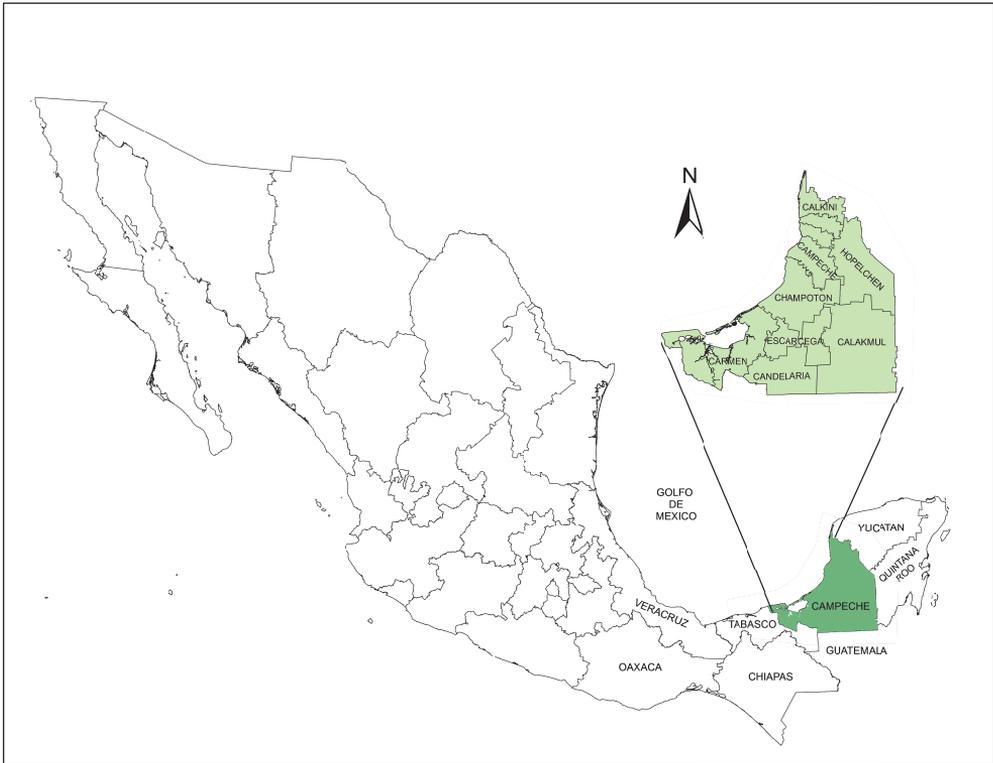


Figura 1. Ubicación geográfica del estado de Campeche
Fuente: elaboración propia.

OET han sido legalizados mediante su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, los correspondientes al municipio de Campeche en 2011 y al municipio de Champotón en 2012. Dentro de este contexto, la CONAFOR inicia en 2008 la promoción y el financiamiento para la realización de ordenamientos territoriales comunitarios en ejidos del estado de Campeche. Sin embargo, no se conocen los resultados obtenidos de los OTC que se han llevado a cabo, pues se carece de un seguimiento institucional que apor-

te información para sistematizar las experiencias y evaluar los impactos generados en las comunidades por su instrumentación.

1.3 Caso 1: ejido San Pablo Pixtún (CONAFOR, 2008)

El ejido San Pablo Pixtún se localiza en el municipio de Champotón en el noreste del estado de Campeche (Figura 2). Es una comunidad integrada por migrantes de la porción central de la zona costera del Golfo de México (estado de Veracruz), quienes

arribaron a Campeche en la década de los treinta del siglo pasado. Su población es de 1,434 habitantes, de los cuales 344 son ejidatarios con derechos de propiedad sobre las tierras ejidales. El ejido tiene una superficie de 21,435 ha, de las cuales el 34 % está cubierto con vegetación secundaria arbórea, 21 % corresponde a selvas medianas subperennifolias, 8 % es manglar y un área agrícola y pecuaria que abarca el 34 % (CONAFOR, 2008). La principal

actividad productiva es la agricultura de maíz y la ganadería bovina extensiva (Figura 2).

A iniciativa de CONAFOR, en 2008 se realizó el ordenamiento territorial comunitario del ejido Pixtún. La estrategia instrumentada se basó en la realización de talleres de planeación participativa, a los que solo una mínima parte de los ejidatarios asistió de manera permanente.

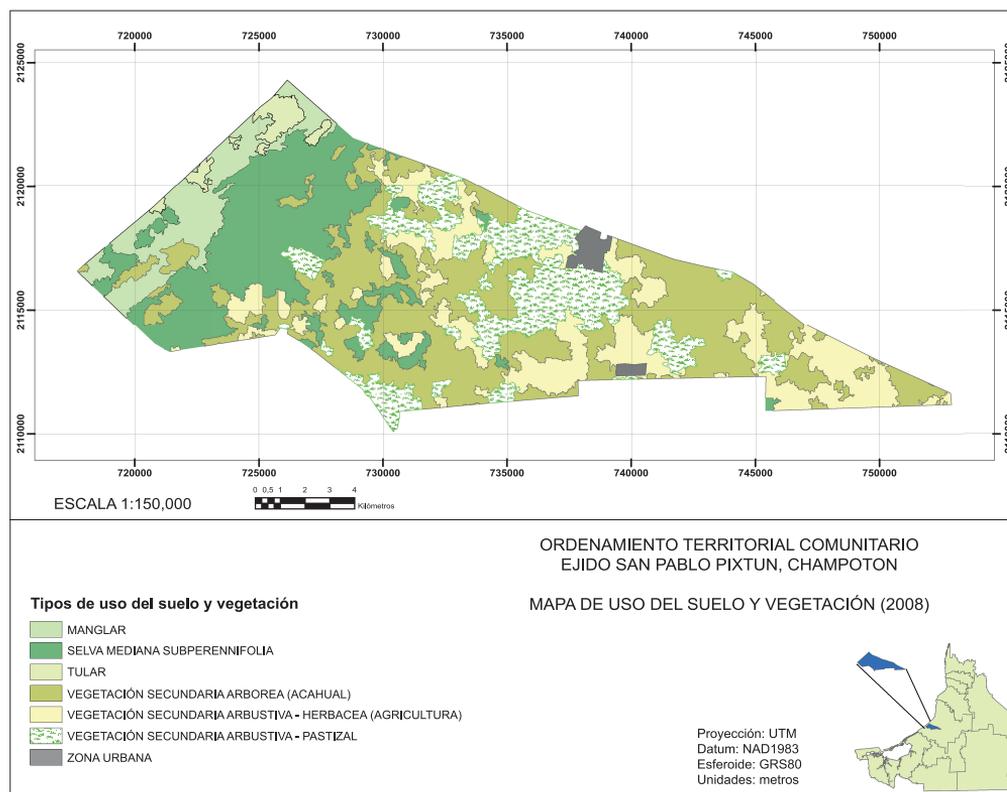


Figura 2. Mapa de cobertura y uso del suelo del ejido San Pablo Pixtún
Fuente: CONAFOR (2008).

El proceso de planeación fue particularmente complicado, pues el interés de los asistentes estaba en la discusión de problemas internos de índole agraria sobre el usufructo del suelo y con respecto a los límites territoriales del ejido, más que en organizar los usos del suelo presentes y futuros. La información y propuestas aportadas por el segmento de los ejidatarios que participaron en los talleres fueron sistemáticamente criticadas por la mayoría que no asistió a las reuniones.

Se lograron identificar y delimitar espacialmente actividades con potencial para la diversificación productiva, tales como el aprovechamiento forestal maderable, plantaciones forestales comerciales, unidades de manejo y conservación de la fauna silvestre, reforestación en áreas degradadas, ecoturismo y conservación de la zona de manglares. Además, finalmente se consiguió integrar el resultado del OTC en el reglamento interno del ejido inscrito en el Registro Agrario Nacional, que la Ley Agraria contempla como el instrumento que regula la organización económica y social de los ejidos.

En los años siguientes, las autoridades ejidales gestionaron y lograron obtener de parte de CONAFOR financiamiento para llevar a cabo proyectos de reforestación, plantaciones forestales y módulos agroforestales,

así como estudios de factibilidad para emprendimientos ecoturísticos. También buscaron apoyos para el pago de servicios ambientales de su zona de manglares, pero sin éxito. Sin embargo, los conflictos internos fueron determinantes para la pérdida de financiamiento de proyectos como los módulos agroforestales y para no cumplir con los compromisos contraídos con los demás proyectos ante las instancias financiadoras del gobierno federal. De tal forma que la CONAFOR sancionó al ejido con una suspensión de todo tipo de apoyo por un periodo de cinco a diez años.

1.4 Caso 2: ejido de Nueva Rosita (CONAFOR, 2009b)

El ejido Nueva Rosita se localiza en el municipio de Candelaria en el sur del estado de Campeche. Es una comunidad integrada por colonos provenientes de diferentes partes del país, principalmente del vecino estado de Tabasco. Su población es de 722 habitantes, de los cuales 160 son ejidatarios y cuya actividad económica preponderante es la agricultura de maíz y la ganadería extensiva. Cuenta con una superficie cercana a las 7,000 ha, de las cuales el 43 % es vegetación secundaria arbórea, el 36 % corresponde a selvas medianas subperennifolias, con un área agrícola y pecuaria que abarca el 17 % de su superficie (Figura 3).



ESCALA: 1:65,000

0.40,2 0 0,4 0,8
Kilometers

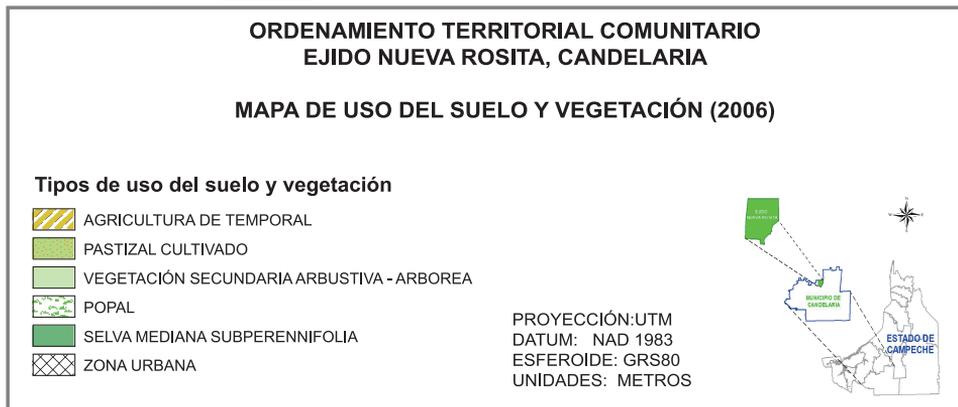


Figura 3. Mapa de cobertura y uso del suelo del ejido Nueva Rosita

Fuente: CONAFOR (2009b).

Con la asesoría de un grupo consultor, el ejido fue beneficiado por la CONAFOR para realizar en 2009 el estudio de ordenamiento territorial comunitario. Previamente, la comunidad había identificado algunas actividades con potencial para desarrollarse en el ejido, pero no había realizado ninguna gestión para obtener financiamiento. Se contó con una participación significativa de los ejidatarios, a pesar de que existieron ciertos conflictos iniciales, básicamente por desconocimiento de los objetivos y alcances del OTC. Como resultado final se identificaron actividades para diversificar la producción y hacer un mejor uso de los recursos naturales del ejido, tales como la regularización de la extracción del látex del árbol de chicozapote (*Manilkara zapota*), la producción de carbón vegetal, la conservación de un área de 300 ha de uso común con fines de conservación y reforestación en áreas degradadas, plantaciones forestales comerciales, establecimiento de unidades de manejo y aprovechamiento de flora y fauna silvestre con fines cinegéticos y de comercialización de orquídeas, agroforestería, ecoturismo, cultivo de caña de azúcar y pesca en río. Pero la iniciativa que logró mayor interés fue el proyecto de aprovechamiento de los manantiales que posee el ejido para la comercialización de agua embotellada.

En los años siguientes, el ejido Nueva Rosita obtuvo de parte de CONAFOR

apoyos para realizar estudios de factibilidad forestal para producir carbón así como para aprovechar los manantiales y comercializar agua embotellada. Además logró financiamiento para la capacitación en la organización de empresas comunitarias. Sin embargo, los logros obtenidos en el involucramiento de la comunidad para la organización y planificación comunitaria de sus recursos naturales se frenaron debido a dos circunstancias externas. Por una parte, el proyecto para embotellar agua de manantial se detuvo al no poder obtener la concesión de aprovechamiento debido a falta de información técnica del acuífero. La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) negó en primera instancia la autorización, aunque posteriormente señaló la posibilidad de poder aprovechar dicho recurso. Por otro lado, en 2011 los lineamientos de la misma CONAFOR delimitaron su actuación a ciertas regiones del estado consideradas marginadas, excluyendo a las comunidades de los municipios de Candelaria, Carmen y Palizada. En consecuencia, la comunidad ha dejado la gestión de apoyos, y la implementación del OTC ha sido postergada de manera indefinida.

1.5 Caso 3: ejido Chun Ek (CONAFOR, 2009a)

El ejido Chun Ek es una comunidad indígena de origen maya que se ubica en el municipio de Hopelchén al orien-

te del estado de Campeche. La constitución legal del ejido data del año 1929. Tiene una superficie de 15,600 ha y una población de 124 habitantes, de los cuales 20 son ejidatarios. Las selvas medianas y bajas subperennifolias ocupan el 58 % y 14 % de la superficie del ejido respectivamente. Las áreas agrícolas y ganaderas representan el 11 % de la superficie ejidal, predominan actividades como la agricultura de temporal, apicultura, ganadería extensiva y el aprovechamiento forestal maderable (Figura 4).

Por su carácter de comunidad indígena ha podido obtener financiamiento de dependencias gubernamentales como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la cual ha otorgado al ejido recursos económicos importantes para iniciar un proyecto de ecoturismo comunitario. Asimismo, la SEMARNAT destinó recursos para financiar el establecimiento de una unidad de manejo y conservación de fauna silvestre con fines cinegéticos. Sin embargo, el proyecto no tuvo el seguimiento adecuado desde el punto de vista técnico y administrativo, razón por la cual dicha dependencia sancionó al ejido por incumplimiento. Las gestiones para ambos proyectos se realizaron antes de contar con el estudio de OTC, por lo que las estrategias implementadas por ambas dependencias gubernamentales nunca se articularon como parte de la planeación ordenada del territorio.

Con la asesoría de un grupo consultor, la CONAFOR otorgó al ejido financiamiento para la elaboración del estudio de OTC en 2009. En dicho estudio la comunidad determinó regularizar la situación de la unidad de manejo y conservación de fauna silvestre, impulsar la extracción de látex del chicozapote (*Manilkara zapota*), establecer un área de conservación para el pago de servicios ambientales, iniciar actividades de reforestación en áreas degradadas, establecer plantaciones forestales comerciales y fortalecer el proyecto de ecoturismo, que ya tenía cierto grado de equipamiento gracias al financiamiento de la CDI.

La participación de los ejidatarios para planificar el uso de sus recursos naturales fue positiva, sin embargo solo se contó con la asistencia de varones, debido a los usos y costumbres de la comunidad. Un aspecto que vale la pena resaltar en todo el proceso de ordenamiento territorial fue el interés de la propia comunidad en dejar un área de reserva forestal para la conservación y el pago de servicios ambientales. Actualmente cuenta con distintos financiamientos institucionales para el pago de los servicios ambientales, módulos agroforestales y labores de reforestación. No obstante, la inversión realizada para desarrollar el proyecto ecoturístico prácticamente se ha perdido, debido, entre otras razones, a la falta de capacidad de los pobladores locales para operar y adminis-

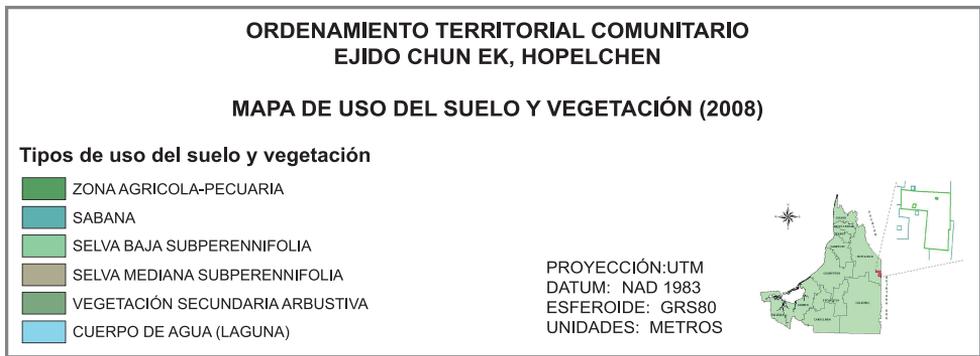
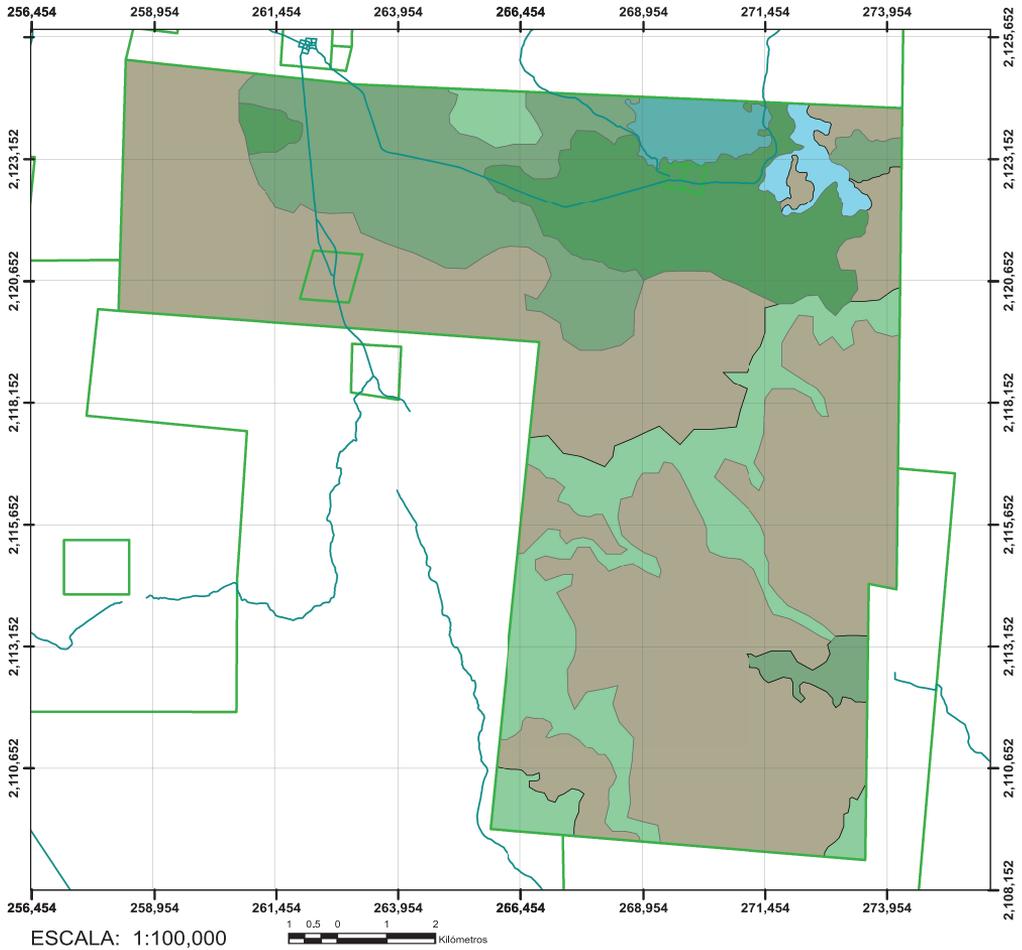


Figura 4. Mapa de cobertura y uso del suelo del ejido Chun Ek
 Fuente: CONAFOR (2009a).

trar un emprendimiento de este tipo. Es importante resaltar que a pesar de la inversión realizada en infraestructura, los pobladores nunca recibieron capacitación para poner en marcha la empresa ecoturística, lo que ha llevado al deterioro y la pérdida de la infraestructura establecida.

2. Consideraciones finales

Con base en las experiencias descritas parece evidente que el ordenamiento territorial ha enfrentado diversas limitaciones que han impedido su plena instrumentación en México. A escala nacional se tiene el Ordenamiento General del Territorio Nacional publicado en el año 2012 en el Diario Oficial de la Federación, como producto de un proceso de planeación de casi veinte años, pero cuyo uso como instrumento de planeación es incierto. Mientras que en su porción marina falta por ordenar una proporción importante de la zona marítima especialmente en la costa del Pacífico. Por su parte, los OET de tipo regional, circunscritos a los OET estatales, suponen un avance importante, pues, a la fecha, se han decretado catorce planes. Sin embargo, los OET estatales son considerados de carácter indicativo e inductivo, ya que no pueden imponer limitaciones ni modalidades a los usos del suelo fuera de los centros de población. Estas atribuciones son propias de los OET de tipo local, que son los realizados

e instrumentados por los municipios. Empero solo 38 OET de esta modalidad han sido decretados, una cantidad extremadamente baja si se tiene en cuenta que México tiene 2445 municipios, y se considera además el fuerte financiamiento asignado desde 2005 para la realización de este tipo de estudios en el país (SEMARNAT, 2006).

A escala comunitaria, los OTC son instrumentos de planeación que permiten fortalecer la organización y las capacidades de gestión de las comunidades que cuentan con recursos naturales forestales. Además pueden ser un sustento adecuado para desarrollar OET municipales, ya que, entre otras razones, se realizan en todos los estados del país, se trabaja de manera directa con los poseedores de los recursos naturales, permiten un diagnóstico a fondo de la problemática real que enfrentan las comunidades rurales, y propician la diversificación de las actividades productivas en los núcleos agrarios de acuerdo con el potencial de los recursos naturales con que cuentan las comunidades.

Sin embargo, el OTC enfrenta serios problemas que deben de superarse antes de convertirse en un instrumento eficiente de planeación y regulación de los usos del territorio:

a) Existe una marcada desorganización en las comunidades rurales, que des-

encadena conflictos internos, pugnas entre grupos, nulo o escaso trabajo colectivo y pérdida de oportunidades para instrumentar emprendimientos comunitarios, que aprovechen sustentablemente los recursos naturales y proporcionen valor agregado a los mismos. Incluso, el OTC puede exacerbar conflictos agrarios añejos en cuanto al deslinde de las tierras ejidales y generar así conflictos dentro y entre comunidades. A esto es necesario agregar el desconocimiento de la mayor parte de las comunidades involucradas sobre la importancia y los objetivos del OTC, dado que la iniciativa para su realización surge principalmente de agentes externos, tales como grupos consultores privados o dependencias gubernamentales cuyos intereses no siempre van de la mano de los pobladores locales. Desde la perspectiva de muchas comunidades, el OTC es solo un apoyo económico más, dentro de la política asistencialista del gobierno federal.

b) En la mayor parte de las comunidades no se ha contado con la suficiente participación de los pobladores locales, lo que finalmente conduce a que el OTC quede como un estudio técnico sin que las comunidades se apropien en verdad del instrumento para la gestión del territorio. En la práctica, los OTC que han resultado exitosos corresponden a los efectuados con un amplio involucramiento de la comunidad (Arias, 2006).

c) Una vez que la comunidad rural ha realizado su estudio de OTC, no hay una clara ventaja sobre aquellas que no lo han hecho, ya que el procedimiento de otorgamiento de apoyos económicos para su seguimiento es poco claro por parte de las dependencias gubernamentales. Por lo tanto existe incertidumbre en el acceso a los recursos económicos que permitan a las comunidades realizar los proyectos planteados en el OTC.

d) No existen mecanismos que aseguren que las comunidades cumplan con su OTC. Las comunidades otorgan seguimiento al OTC en la medida que reciben apoyos económicos de las dependencias gubernamentales. De otra forma, las comunidades siguen realizando sus aprovechamientos convencionales u otros que les ofrezcan beneficios económicos aún a costa de la degradación de su capital natural. En este sentido, es común una actitud pasiva a la espera de recursos, más que una autogestiva y proactiva, producto de una visión compartida y reconocida para el aprovechamiento de los recursos forestales.

A todo lo anterior hay que agregar la limitada capacidad y poca experiencia de un buen número de asesores técnicos y grupos consultores que realizan los estudios de OTC, lo que ha dado como resultado estudios de baja calidad y muy limitados para apoyar la toma de decisiones de las comuni-

dades rurales para aprovechar sus recursos naturales (Arias, 2006). Esto es particularmente relevante en regiones del país como en el estado de Campeche, donde son contados los grupos consultores en materia de ordenamiento territorial, y generalmente tienen un bajo nivel de calificación.

3. Conclusiones

El proceso histórico del OET en México ha sido complejo y sujeto a limitaciones de índole diversa, que han impedido en la práctica su consolidación como una herramienta de planeación territorial. A pesar de ello es indudable su importancia para gestionar un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Es a escala local donde el ordenamiento territorial adquiere su mayor potencialidad como agente promotor del desarrollo sustentable, ya que involucra a los pobladores que directamente utilizan los recursos naturales en la planeación y la instrumentación de estrategias locales de desarrollo y conservación.

En la práctica, el OTC ha permitido el fortalecimiento de las instituciones comunitarias en muchos sentidos, particularmente en cuanto al fomento a la organización y la autogestión para la apropiación del territorio y de los recursos forestales. En este sentido ha sido un medio para incre-

mentar la cultura forestal en aquellas comunidades que por procesos históricos de colonización se encuentran asentadas en terrenos forestales, pero con una perspectiva eminentemente agropecuaria, en la que los bosques solo tienen valor como reservas territoriales susceptibles de incorporarse para ampliar la frontera agrícola y ganadera. Por otra parte, la formulación de OTC ha impulsado a las comunidades ejidales a elaborar o actualizar sus reglamentos internos que regulan la apropiación y conservación de las tierras de uso común, y con ello establecer un marco regulatorio propicio para la conservación y aprovechamiento de sus recursos. Finalmente, el OTC ha permitido a los ejidos obtener asesoría y capacitación especializada para mejorar su capacidad de gestión y operación, lo que incrementa el margen de éxito de las iniciativas instrumentadas para propiciar su desarrollo.

A pesar de ello, los programas gubernamentales de tipo asistencialista que inciden en las comunidades, conducen a una marcada falta de interés de los pobladores para participar en la elaboración de OTC, ya que no representa un beneficio económico directo e inmediato a sus necesidades. Asimismo, en muchos núcleos agrarios, particularmente de colonos, existe una marcada falta de organización y de disposición para trabajar de manera colectiva como lo exige el

OTC. Por otra parte, el enfoque sectorial de las políticas públicas conlleva a programas desarticulados, e incluso contradictorios, que atentan contra la planificación integral del territorio. El OTC es una ventana de oportunidad para que los pobladores de las comunidades gestionen de

manera participativa y autónoma su desarrollo. Sin embargo, se requiere generar condiciones que incentiven y faciliten la participación de los agentes locales en la gestión y seguimiento de los OTC para la instrumentación de estrategias locales en un contexto de sustentabilidad.

Referencias

- Arias, A. (2006). La experiencia del PROCYMAF en la promoción del ordenamiento territorial comunitario. En S. A. Fonseca, V. A. Arreola, M. A. González & J. Acosta (comp.). *Ordenamiento territorial comunitario*. (p.p. 41-52). México: INE-SEMARNAT.
- Bustillos, J. (2000). *Petróleo, áreas naturales protegidas y gestión ambiental*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- CONABIO. (2007). *Regionalización*. Recuperado de <http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/regionalizacion/doctos/regionalizacion.html>
- CONAFOR. (2007). *Ordenamiento territorial comunitario (OTC). Manual básico*. México: Comisión Nacional Forestal.
- CONAFOR. (2008). *Informe final del ordenamiento territorial del ejido San Pablo Pixtún, municipio de Champotón, Campeche, México*. México: CONAFOR.
- CONAFOR. (2009a). *Informe final del ordenamiento territorial del ejido Chun Ek, municipio de Hopelchén, Campeche, México*. México: CONAFOR.
- CONAFOR. (2009b). *Informe final del ordenamiento territorial del ejido Nueva Rosita, municipio de Candelaria, Campeche, México*. México: CONAFOR.
- CONEVAL. (2007). *Mapas de pobreza en México*. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/coneval/>
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2013*. México: Presidencia de la República.
- INE. (2000). *El ordenamiento ecológico del territorio. Logros y retos para el desarrollo sustentable 1995-2000*. México: INE-SEMARNAT.
- INE. (2006). *Semblanza histórica del ordenamiento ecológico territorial en México. Una perspectiva Institucional*. México: INE-SEMARNAT.

- INEGI. (2012). *Perspectiva estadística de Campeche*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/estd_perspect/dic_2012/camp/Pers-cam.pdf
- Isaac-Márquez, R., De Jong B., Eastmond, A., Ochoa-Gaona, S., Hernández, S. & Sandoval, J. (2008). Programas gubernamentales y respuestas campesinas en el uso del suelo: el caso de la zona oriente de Tabasco, México. *Región y Sociedad*, 20 (43), 97-129.
- ONU. (1972). *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano*, realizada en Estocolmo, Suecia. Recuperado de <http://www.prodiversitas.bioetica.org/doc89.htm>
- Negrete, G. & Aguilar, E. (2006). Territorios rurales, políticas de planeación y ordenamiento ecológico ecológico-local en México. En S. A. Fonseca, V. A. Arreola, M. A. González & J. Acosta (Comp.) *Ordenamiento territorial comunitario*. (pp. 19-40). México: INE-SEMARNAT.
- Sánchez, S., Casado, I. & Bocco, V. (2013). La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro. En M. T. Sánchez, G. Bocco & J. M. Casado (Coord.). *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*. (pp. 19-47). México: Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental CIGA.
- SEMARNAT. (2006). *La gestión ambiental en México*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- SEMARNAT. (2012). *Reforma de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)*. México: SEMARNAT.

Recepción: 19 de octubre de 2013
Evaluación: 15 de diciembre de 2013
Aprobación: 1 de abril de 2014