



EN MÉXICO, LA VISIÓN DE TERRITORIALIDAD ES REZAGADA: JULIA CARABIAS

- La evaluación del ordenamiento ecológico y urbano del territorio y su escasa atención en el debate público, fue motivo de reflexión en la mesa **Planeación territorial y sustentabilidad**, coordinada por **Julia Carabias**, miembro de **El Colegio Nacional**.
- En la sesión participaron **Antonio Azuela**, experto en urbanización desde una perspectiva de la sociología del derecho; y **Sergio Graf**, especialista en producción forestal sostenible y conservación de la naturaleza.
- De acuerdo con **Antonio Azuela**, “no existe ningún trabajo académico publicado que analice un ordenamiento ecológico del territorio”, pero existe “un creciente número de conflictos territoriales por minería y megaproyectos”.
- “El ordenamiento territorial es un instrumento para potenciar la economía y reducir los desequilibrios territoriales, con una localización de inversiones que marcan el comportamiento, a partir de una base natural que permite un futuro”, aseguró **Sergio Graf**.

La planeación territorial y la sustentabilidad es un tema que se nos ha quedado rezagado en la agenda nacional y hoy nos convoca, afirmó **Julia Carabias** al coordinar y participar en la mesa **Planeación territorial y sustentabilidad**, realizada el 24 de abril, en el **Aula Mayor** de **El Colegio Nacional**, y transmitida en vivo por las plataformas digitales de la dependencia.

La colegiada recordó que la sociedad se ha planteado metas aspiracionales que proponen resolver los grandes problemas que enfrentan los seres vivos del planeta, a partir de rutas, acciones y procesos de elaboración de políticas públicas. “Hemos formado miles de personas, hemos construido una capacidad crítica en México muy numerosa. A nivel internacional, hemos logrado acuerdos que obligan a las agendas de los países, pero nos **están ganando los tiempos**, estamos más avanzados en el conocimiento y en la capacidad de ejercerlo, que en ejercerlo”.

En palabras de la bióloga mexicana, desde 1988 se concretó el término referido al ordenamiento ecológico del territorio, instrumento que forma parte de la **Ley**

General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. “Desde entonces, este ordenamiento se está elaborando a nivel nacional, estatal y municipal, pero no tiene dientes, no logra articularse con otros instrumentos de planeación, ni logra mantenerse en el largo plazo”.

Puntualizó que, en México, **no se tienen ordenamientos** que integren los instrumentos generados hasta ahora y que funcionen como las áreas naturales protegidas con manejo forestal sustentable, pago por servicios ambientales o actividades ecoturísticas. Estos se aplican a las áreas rurales, pero se deben aplicar en las urbanas. Es necesario contar con “políticas adecuadas a las distintas regiones nacionales. Esta visión de la territorialidad nos está quedando muy rezagada y tenemos que traerla de vuelta para lograr, con todos estos instrumentos, correr ante la batalla **que estamos perdiendo**”.

Al tomar la palabra, **Antonio Azuela**, del **Instituto de Investigaciones Sociales** de la UNAM, hizo énfasis en las condiciones del ordenamiento territorial que tiene el país. Destacó el protagonismo regional, es decir, el hecho de que la innovación institucional se genere en los estados de la República y no, en el gobierno Federal, “que hace tiempo dejó de ser líder en iniciativas relacionadas con la planeación territorial en México”.

De acuerdo con el experto en urbanización, desde la normativa, el ordenamiento territorial es una **función del poder público**, una forma de planear las intervenciones sobre el territorio con miras al futuro, que es la sustentabilidad; pero, desde la práctica, esta definición es una profesión, un mercado de trabajo. Detalló que, en la legislación mexicana, hay dos tipos de ordenamiento territorial, el primero, es el **ordenamiento de los asentamientos humanos**, que viene de la legislación urbanística y se define como una política pública sobre la ocupación y utilización racional del territorio como base de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental.

El segundo, es el **ordenamiento ecológico del territorio**, un instrumento de política ambiental para regular o incluir el uso de suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Sin embargo, enfatizó el ponente, existe un tercero que no tiene legislación: **el ordenamiento comunitario**. “La existencia de estos tres tipos de ordenamiento es el foco de la preocupación de los que nos dedicamos a esta profesión, porque es una fragmentación institucional que produce más problemas de los que resuelve, debido a que el territorio es uno y hay tres métodos para ordenarlo”.

Agregó que el concepto tiene una condición, debe estar resuelto el tema de la jurisdicción y de la propiedad, es decir, el tema de a quién le pertenece tierra y los recursos naturales; así como tener claro cuáles son los órganos del poder público con una delimitación espacial. “Eso es la esencia de un orden territorial”. Subrayó que este orden tiene que ser maleable, porque se debe intervenir, pero no inestable,

porque mucha **inestabilidad significa guerra**. “Cualquier territorio de un Estado o imperio es resultado de una guerra, eso dio origen al orden”.

“México vive una situación de criminalidad intensa que altera su orden territorial, se habla de cómo el Estado pierde este orden y lo gana el crimen organizado. De acuerdo con las estadísticas de los delitos de despojo en México, las denuncias por despojo crecieron al mismo tiempo que las de por homicidio”. Lo que se traduce en un orden territorial inestable, sostuvo el ponente. “La inestabilidad territorial se manifiesta de forma distinta de una región a otra. Tenemos que pensar cómo es el **orden en tiempos de guerra** y cómo puede coexistir la guerra con el Estado”.

Además, “existe un creciente número de conflictos territoriales por minería, megaproyectos e infraestructuras, la pregunta es ¿cuándo empezó esta crisis? No hemos construido esa historia. No hay una síntesis del orden territorial que se heredó del orden postrevolucionario y no existe **ningún trabajo académico** publicado que analice un ordenamiento ecológico del territorio. Casi siempre terminamos con instrumentos ilegibles”. En este sentido, tan sólo en la Ciudad de México se encontraron 405 incompatibilidades entre el ordenamiento urbano y ecológico que siguen en vigor, como en el caso de **Milpa Alta** donde no hay títulos de propiedad claros.

Por otra parte, el especialista expuso que el ordenamiento ecológico del territorio es un litigio más, en la **península de Yucatán**, por ejemplo, las jurisdicciones locales no están participando activamente, ejerciendo sus potestades de planificación en un proyecto de impacto regional tan importante como el Tren Maya, se anuló la evaluación de impacto ambiental y existe un conflicto generalizado. “La agenda de investigación está clara, necesitamos conocer mejor esas relaciones sociales en el territorio, necesitamos una tipología y orientarnos en el país, registrar cómo coexiste la violencia cotidiana con las instituciones estatales y ver el ordenamiento territorial como práctica. Tenemos que aterrizar en el problema del federalismo”, concluyó.

En su participación, **Sergio Graf**, secretario de **Medio Ambiente y Desarrollo Territorial de Jalisco**, se refirió a las acciones que han implementado en el estado del oeste de México para el ordenamiento de su territorio. Comentó que en esta región identificaron tres grandes sistemas dominantes, **el sistema de agua, cuencas y ciudades**, que es donde se concentra el 82% de la población del estado; **el sistema de montañas, cuencas y ciudades**, donde se encuentra la mayor parte de la diversidad biológica y cuenta con una peligrosidad alta de huracanes; y **el sistema territorial basado en el pueblo originario Wixárika**, lo que implica el diseño de políticas y acciones diferenciadas.

Para el especialista en producción forestal sostenible y conservación de la naturaleza, “el ordenamiento territorial es un instrumento para potenciar la economía y reducir los desequilibrios territoriales, con una localización de inversiones que van marcando el comportamiento (humano) con un sustento y base natural que permite un futuro”. Y el ordenamiento ecológico, en su orden federal,

está **fuera de los centros de población**. “Se genera una disociación entre lo rural y urbano que no permite establecer líneas de colaboración ligadas a los instrumentos de política y, entonces, hay un crecimiento urbano desmedido. Lo que se busca es que ambos estén alineados”.

Detalló que Jalisco tiene un ordenamiento territorial estatal desde 2001, actualizado en 2006, basado ordenamientos regionales, que se van reformando paulatinamente. “Los elementos innovadores de este proceso son que la promoción económica está ligada totalmente a la salvaguarda de los servicios ecosistémicos”, esto significa que se mantiene la capacidad de los ecosistemas; la planificación por cuenca, por unidad funcional, que permite una conectividad entre asentamientos humanos y usos del suelo para generar una cooperación funcional entre los actores; se utiliza una escala de ordenamiento de 1:50 000; y se da un proceso de planificación participativa que incluye ejidos y comunidades indígenas, además, se hace un proceso de consulta pública y se logra la armonía legal.

“Para nosotros, el ordenamiento territorial también es un acuerdo social, con equipos **interdisciplinarios y negociación local**”. Si se requería un estudio ecológico, se contrataba a los especialistas, se establecía una nueva institucionalidad y se reforzaban los consejos regionales que validaban cada ordenamiento. “Decidimos hacer un esquema de convenio entre Estado-Federación, Estado-Municipios y la comisión nacional de áreas naturales protegidas. Esta forma de trabajar con equipos propios es fundamental para implementar políticas públicas de manera efectiva”, sostuvo.

Comentó que, en el enfoque de cuenca, por ejemplo, la disponibilidad de agua define las actividades que se pueden realizar. “El programa de ordenamiento ecológico territorial tiene su diseño de modelo y sus políticas de protección. Estas unidades de gestión ambiental tienen lineamientos, estrategias, usos de suelo y criterios fácilmente identificables”. Por su parte, el programa municipal de desarrollo urbano tiene definición de límites de centro de población, base de datos de información territorial y armonización con el ordenamiento ecológico.

De acuerdo con Sergio Graf, “**un ordenamiento sin instrumentos de política para su ejecución está perdido**. Para poder implementar estas políticas y elaborar los ordenamientos, contar con una base institucional local es fundamental”. El experto concluyó que el ordenamiento territorial no es comprendido por la política económica como un instrumento de fomento y se piensa como una restricción a las posibilidades de desarrollo, en esta materia “hay que hacer un trabajo importante”.

La mesa **Planeación territorial y sustentabilidad**, coordinada por la colegiada **Julia Carabias**, se encuentra disponible en el Canal de YouTube de El Colegio Nacional: [elcolegionacionalmx](https://www.youtube.com/channel/UC0S3303w3Xg83v61v163e5g).

Sigue las transmisiones en vivo a través de las plataformas digitales de
El Colegio Nacional: Página web: www.colnal.mx,
YouTube: [elcolegionacionalmx](https://www.youtube.com/elcolegionacionalmx),
Facebook: [ColegioNacional.mx](https://www.facebook.com/ColegioNacional.mx),
Twitter: [@ColegioNal_mx](https://twitter.com/ColegioNal_mx),
prensa@colnal.mx