

Planeación Territorial

# Ordenamiento Territorial Comunitario

Salvador Anta Fonseca, Arturo V. Arreola Muñoz,  
Marco A. González Ortiz y Jorge Acosta González  
(compiladores)



## ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMUNITARIO



*Salvador Anta Fonseca,  
Arturo V. Arreola Muñoz,  
Marco A. González Ortiz  
y Jorge Acosta González*  
(COMPILADORES)

**ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMUNITARIO:  
UN DEBATE DE LA SOCIEDAD CIVIL HACIA  
LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
Instituto Nacional de Ecología  
Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica, A.C.  
Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, A.C.  
Grupo de Estudios Ambientales, A.C.  
Methodus Consultora, S.C.  
Servicios Alternativos para la Educación y el Desarrollo, A.C.

D.R. ©Primera edición: septiembre de 2006

Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARNAT)  
Periférico sur 5000, col. Insurgentes Cuicuilco  
04530 México, D.F.  
[www.ine.gob.mx](http://www.ine.gob.mx)

Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica, A.C.  
Av. Cristóbal Colón 35-B, Barrio El Cerrillo,  
29220 San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, A.C.  
Crespo 510-A, Centro,  
68000 Oaxaca, Oaxaca.

Grupo de Estudios Ambientales, A.C.  
Allende 7, Barrio Santa Úrsula Coapa,  
04650 México, D.F.

Methodus Consultora, S.C.  
Crespo 524-D, Centro,  
68000 Oaxaca, Oaxaca.

Servicios Alternativos para la Educación y el Desarrollo, A.C.  
Centro Comercial El Parián, local 25, colonia Morelos  
61600 Pátzcuaro, Michoacán.  
[www.raises.org](http://www.raises.org)

COORDINACIÓN EDITORIAL: Raúl Marcó del Pont Lalli  
DISEÑO DE INTERIORES Y TIPOGRAFÍA: Raúl Marcó del Pont Lalli  
DISEÑO DE LA PORTADA: Álvaro Figueroa  
FOTO DE LA PORTADA: Claudio Contreras Koob  
CORRECCIÓN DE ESTILO: Jorge Acosta González

ISBN: 968-817-793-8  
Impreso y hecho en México

# ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	9
PRESENTACIÓN <i>Pedro Álvarez Icaza Longoria</i>	11
<b>PRIMERA PARTE. Marco de referencia institucional y de política pública</b>	17
TERRITORIOS RURALES, POLÍTICA DE PLANEACIÓN Y ORDENAMIENTO ECOLÓGICO LOCAL-COMUNITARIO EN MÉXICO <i>Gerardo Negrete Fernández y Emilio Aguilar Urista</i>	19
LA EXPERIENCIA DEL PROCYMAF EN LA PROMOCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMUNITARIO <i>Ariel Alain Arias Toledo</i>	41
RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y ORDENAMIENTO DE LOS TERRITORIOS COMUNALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE <i>Francisco Chapela Mendoza</i>	53
<b>SEGUNDA PARTE. Marco metodológico</b>	69
Principios del Ordenamiento Territorial Comunitario <i>Arturo V. Arreola Muñoz</i>	71

DILEMAS INSTITUCIONALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL <i>Yolanda Lara Padilla y Francisco Chapela Mendoza</i>	91
ORDENAMIENTO COMUNITARIO PARTICIPATIVO: CONSENSO Y DISENSO. LECCIONES METODOLÓGICAS DERIVADAS DE EXPERIENCIAS DE ONG MEXICANAS <i>Elisa Pardo Vegezzi y Adriana Flores</i>	111
<b>TERCERA PARTE. El Ordenamiento Territorial Comunitario como práctica social</b>	129
MANEJO COMUNITARIO DE RECURSOS NATURALES EN EL EJIDO BETANIA, SELVA LACANDONA, CHIAPAS <i>Susana Muñoz Padilla</i>	131
NIVELES DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE SAN JUAN CHAMULA <i>Edith Cervantes Trejo</i>	151
<b>CUARTA PARTE. Experiencias de la sociedad civil en el Ordenamiento Territorial Comunitario</b>	169
LOS RETOS DEL ORDENAMIENTO COMUNITARIO EN UN CONTEXTO DE APROPIACIÓN INDIVIDUAL DEL TERRITORIO. UN ESTUDIO DE CASO EN EL SUR DE VERACRUZ <i>Luisa Paré y Carlos Robles Guadarrama</i>	171
EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS ESTATUTOS COMUNALES: EL CASO DE SANTA CRUZ TEPETOTUTLA, USILA, OAXACA <i>Salvador Anta Fonseca y Fernando Mondragón Galicia</i>	191
CINCO EXPERIENCIAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMUNITARIO EN MICHOACÁN <i>Quetzalcóatl Orozco Ramírez</i>	209
<b>QUINTA PARTE. Reflexiones a manera de conclusión</b>	229
<b>SEXTA PARTE. Los autores</b>	249
<b>Anexo a color</b>	



# AGRADECIMIENTOS

Los organismos profesionales que integramos la Red de Aprendizaje, Intercambio y Sistematización de Experiencias hacia la Sustentabilidad (RAISES) expresamos nuestra gratitud, en primer lugar, a las autoras y los autores que de manera entusiasta y desinteresada compartieron sus trabajos para conformar el presente libro.

Reconocemos sinceramente a la Fundación Ford, en especial a Deborah Barry, pues con su apoyo fue posible que cuatro miembros de RAISES tuvieran oportunidad de preparar la publicación en diversas reuniones y talleres.

Agradecemos a Dawn Robinson, quien fuera coordinadora de la red, cuya tenaz labor generó las condiciones para culminar este proyecto. Nuestra gratitud también es para los colectivos y las personas constituyentes de RAISES por sus aportaciones y retroalimentación, en particular para el Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica, AC; el Grupo de Estudios Ambientales, AC; el Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, AC, y Methodus Consultora, SC.

El PROCYMAF y el COINBIO han desempeñado un papel fundamental en la realización de numerosos ejercicios de Ordenamiento Territorial Comunitarios en varias entidades del país; celebramos sobre todo los empeños de Gerardo Segura y Francisco Chapela. Agradecemos asimismo a Pedro Álvarez Icaza, del Corredor Biológico Mesamericano en México, por su gentil disposición a escribir la presentación del libro.

Manifestamos nuestro pleno reconocimiento al Instituto Nacional de Ecología por su respaldo. Sin el esfuerzo de Gerardo Bocco, Gerardo Negrete y del área de publicaciones esta obra no hubiera sido posible.



# PRESENTACIÓN

*Pedro Álvarez Icaza Longoria*

A FINALES DE 2004 tuve la oportunidad, en el marco de una visita a las actividades del Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (PROCYMAF), de participar en una reunión en la comunidad de Santa María Huatulco, Oaxaca. Ahí me llevé una grata sorpresa al escuchar la clara y certera explicación de un comunero sobre la importancia que para su comunidad significaba contar con un ordenamiento territorial con enfoque ecológico. Sus argumentos y su explicación conceptual, pero sobre todo su elevado nivel de apropiación política del ordenamiento para la recuperación de las decisiones comunitarias sobre las formas, los tiempos y las extensiones en el aprovechamiento de sus recursos naturales, representaron para mí una gran alegría y una confirmación de que el instrumento estaba rindiendo frutos.

Quince años atrás, convencido del valor y poder del ordenamiento para el fortalecimiento de la apropiación territorial por las instituciones comunitarias, me embarqué en impulsar este esfuerzo de planeación, primero en el nivel local, en una comunidad indígena en la sierra Purépecha en Michoacán,<sup>1</sup> y posteriormente en el desarrollo de la planeación regional del Programa de Aprovechamiento Integral de Recursos Naturales en Zonas Indígenas Marginadas (PAIR) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).<sup>2</sup>

Más adelante tuve la enorme fortuna de apoyar y fortalecer este instrumento de política y gestión ambiental en el nivel nacional con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y la formación de la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, la cual coordiné durante cinco años, de 1995 a 1999.

El gran debate conceptual y de política pública ambiental en aquel entonces se daba en torno a definir el alcance legal e instrumental del Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET). Afortunadamente en las reformas estructurales a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1996, prevaleció una visión federalista y descentralizada que evitó acotar el instrumento a los límites jurídicos *per se* (léanse municipal, estatal y nacional) y optó por una perspectiva centrada en el territorio como protagonista de los Ordenamientos Locales, Regionales, General del Territorio y Marinos.

Esta visión y el enfoque también adoptado de entender al territorio como un “sistema complejo”<sup>3</sup> en el cual interactúan recursos naturales y sociedades más o menos organizadas, permitieron constituir al OET como un instrumento de planeación de política ambiental de primer orden. Pero más importante aun fue que se establecieron las bases para potenciarlo en una perspectiva de libertad democrática que acotara la intromisión de la federación en las decisiones de las comunidades (en el carácter local del instrumento), los municipios y los estados en la planeación del uso de sus territorios, resguardando a su vez el interés público y favoreciendo la concurrencia y la cooperación en la aplicación del instrumento, promoviendo de este modo más abierto la multiplicación y la promoción de la planeación local del territorio.<sup>4</sup>

Este libro representa un valioso esfuerzo por confirmar y documentar experiencias de planeación comunitaria del manejo de los recursos naturales que, con diverso rigor metodológico y conceptual, se emprendieron para apoyar procesos locales de apropiación colectiva de recursos de uso común en varias regiones de México. Los ejemplos expuestos son sólo una muestra de la fuerza y la consolidación del instrumento en manos de la sociedad en paralelo a los esfuerzos gubernamentales de fortalecer el ordenamiento territorial y ecológico en los ámbitos federal, municipal y estatal.

En la presentación de las experiencias varios autores caen en una doble tentación. Por un lado, aportan su propia versión de la evolución del Ordenamiento Ecológico del Territorio como instrumento de política pública ambiental; algunos desde una perspectiva crítica y otros mediante recuentos de historia institucional, las que, como se verá, no siempre coinciden. Opté por no abordar las versiones y mucho menos presentar una oficial, por respeto a los autores y porque me pareció que así se enriquecería la información para el público lector y se animaría la discusión.

La segunda tentación, ya histórica, es debatir entre el Ordenamiento Ecológico del Territorio y el Ordenamiento Territorial. Los trabajos presentados

se llaman indistintamente Ordenamiento Ecológico Local, Ordenamiento Ecológico Comunitario, Ordenamiento Territorial Comunitario, Ordenamiento de los Territorios Comunales, Ordenamiento Comunitario, manejo comunitario de recursos naturales, Ordenamiento Ecológico del Territorio Comunitario y, finalmente, Ordenamiento Comunitario Participativo. Como consecuencia de lo dicho líneas antes, la libertad creativa en el terreno conceptual es válida y bienvenida; por ello evito emitir un juicio de valor sobre el concepto más adecuado. Sólo deseo dejar constancia de que el Ordenamiento Ecológico del Territorio es, en sentido estricto, un Ordenamiento del Territorio, si se quiere con bases ambientales más claras, y expresar que jurídicamente el Estado debería abogar por unificar los dos instrumentos, uno de carácter más urbano y otro más rural, pues esta frontera es a todas luces artificial y no ayuda a la planeación integral (sistémica) del uso de los recursos naturales y de sus formas de apropiación.

Todas las experiencias presentadas comparten una visión sobre el enfoque comunitario y más o menos colectivo en la planeación del uso del territorio y en todas se reconoce el carácter participativo de las comunidades.

Arturo Arreola presenta una propuesta sugerente para establecer principios rectores de lo que a su juicio debe ser un Ordenamiento Territorial Comunitario (OTC). Toma, sin explicitarlo, la visión metodológica y conceptual de los sistemas complejos desarrollada por García (1986) y Tudela y colaboradores (1992) y retomada por Álvarez Icaza y colaboradores (1994). En su artículo parte de reconocer, y comparto esa opinión, al OTC como un proceso imperfecto. En el segundo principio convoca a evitar el excepcionalismo, esto es, a reconocer que la construcción de las regiones es más un ejercicio conceptual que práctico, y arbitrario, sí, pero necesario para agrupar y explicar las formas recurrentes de organizar el territorio. El tercer principio le da sustento y validez al ordenamiento desde la perspectiva participativa fundado en la expresión territorial de las necesidades comunitarias consensuadas. Los principios cuarto y quinto, procesual y holístico, están ya explicitados. El sexto principio hace referencia al carácter taxonómico del ordenamiento, establecido en las escalas ordenadas de clasificación, que deben ser congruentes en función de los objetivos y la información disponible.

Francisco Chapela aborda en forma por demás sugerente la vinculación clara entre la necesidad política del reconocimiento de los derechos colectivos a partir del Ordenamiento de los Territorios Comunales. Su propuesta se fundamenta en una provocativa relación entre la teoría de la evolución de

las instituciones colectivas de uso de los recursos comunes (Ostrom 2000)<sup>5</sup> y la apropiación y reglamentación de las tierras, los territorios y los recursos naturales de comunidades indígenas en América Latina, una forma explícita de ordenar no sólo el territorio colectivo sino también las reglas para su aprovechamiento.

Las aportaciones de Gerardo Negrete y Emilio Aguilar y de Elisa Pardo y Adriana Flores ofrecen, desde dos perspectivas contrastantes, ejemplos de participación en la construcción de los ordenamientos comunitarios con intervención gubernamental. En el primer caso los ordenamientos se emprenden principalmente en apoyo a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas en reservas de la biosfera; cabe señalar que las comunidades involucradas son asistidas en sus procesos de toma de decisiones precisamente porque están obligadas a compartir sus territorios con una regulación federal del uso del suelo con ciertas exclusiones de manejo predeterminadas por el decreto y el programa de manejo respectivo. El segundo caso ilustra lo que puede suceder cuando una comunidad rechaza deliberadamente la intervención gubernamental o debate la intromisión oficial en sus decisiones.<sup>6</sup>

Ariel Arias, Edith Cervantes, Luisa Paré y Carlos Robles, Quetzalcóatl Orozco y Susana Muñoz abordan con detalle los procesos complejos que llevan a la concreción de un ordenamiento comunitario resaltando una vez más su carácter dinámico. Sólo puedo recomendar su lectura y aprovechar para la propia práctica las lecciones aprendidas.

Finalmente, Salvador Anta y Fernando Mondragón así como Yolanda Lara y Francisco Chapela, en dos artículos independientes, abordan una de las formas más rescatables del ordenamiento comunitario: su expresión legítima y legal por medio de los reglamentos locales que concretan los acuerdos colectivos y las normas para el uso de los territorios comunes.

No puedo dejar de mencionar que el uso excesivo de los sistemas computarizados de información geográfica no debe subordinar los esfuerzos comunitarios de “papel y lápiz”. Son herramientas útiles pero sólo eso, *herramientas*. El valor del Ordenamiento Territorial Comunitario reside en la capacidad colectiva de apropiación de los territorios que, de hecho y por derecho, pertenecen a las comunidades campesinas; esta apropiación social significa que sus integrantes son capaces de reconocerse a sí mismos como ocupantes legítimos de sus territorios, de establecer autónomamente reglas, de autorregularse y de evolucionar a formas de organización más sólidas que fortalezcan el bien común.

Quiero agradecer la confianza depositada en mi persona para presentar este volumen, responsabilidad de cada uno, pero compartida con RAISES en la excelente iniciativa de dejar constancia de los avances en el Ordenamiento Territorial Comunitario.

## NOTAS

- 1 Pedro Álvarez Icaza Longoria, 1988, *Economía campesina y agricultura indígena tradicional en la región Purépecha*. Tesis de maestría en desarrollo rural. México, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.
- 2 Pedro Álvarez Icaza L. en colaboración con Patricia Cervera, Claudio Garibay, Pedro Gutiérrez Nava, Patricia Rojas y Fernando Rosete, 1994, *Los umbrales del deterioro*. México, PAIR-UNAM y Friedrich Ebert Stiftung.
- 3 Se refiere a la visión sistémica propuesta por Rolando García desarrollada, por ejemplo, en “Conceptos básicos para el estudio de sistemas complejos” (en E. Leff –coordinador–, 1986, *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*. México, Siglo XXI, pp. 45-71). Véase también Fernando Tudela, Víctor Manuel Toledo, Arsenio Rodríguez y Raúl Brañes, 1992, *La agenda ambiental para América Latina. Una visión evolutiva*.
- 4 La publicación del reglamento del Ordenamiento Ecológico del Territorio en 2003, que pretendió acotar el alcance legal de los ordenamientos no sancionados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en cierta manera favoreció la autonomía comunitaria en el uso del instrumento.
- 5 Elinor Ostrom, 2000, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, Fondo de Cultura Económica y UNAM.
- 6 Para una tipología de instituciones de acción colectiva véase, por ejemplo, Pedro Álvarez Icaza L., *Naturaleza colectiva. Manejo y conservación de la biodiversidad en propiedades colectivas*. Manuscrito propuesto para su publicación al Instituto Nacional de Ecología, SEMARNAT, México.





PRIMERA PARTE

*Marco de referencia institucional  
y de política pública*



# TERRITORIOS RURALES, POLÍTICA DE PLANEACIÓN Y ORDENAMIENTO ECOLÓGICO LOCAL-COMUNITARIO EN MÉXICO

*Gerardo Negrete Fernández y  
Emilio Aguilar Urista*

EN ESTE ARTÍCULO se busca entender la relación actual de las comunidades indígenas y campesinas con sus territorios y recursos naturales, desde una perspectiva histórico-jurídica y en el contexto de las políticas públicas de ordenamiento ecológico. Se constata que en las últimas décadas se han registrado avances significativos en el reconocimiento y la protección legal de las tierras comunitarias y que el Estado ha impulsado políticas mediante instrumentos de planeación como el Ordenamiento Ecológico del Territorio, con objeto de avanzar en forma efectiva hacia el aprovechamiento sustentable del patrimonio natural. Sin embargo, en el marco jurídico correspondiente se observan ciertas insuficiencias, por ejemplo en la determinación de las formas y los responsables del seguimiento del ordenamiento en su fase de instrumentación. Finalmente se describen las primeras experiencias del gobierno en materia de Ordenamiento Ecológico Local en comunidades y ejidos, así como las perspectivas y los retos en su expansión.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Antes de la presencia española, los pueblos contaban con espacios territoriales reconocidos por ellos y sus vecinos, y las autoridades de cada uno ejercían jurisdicción en múltiples aspectos, incluso los jurídicos, políticos y militares. Las relaciones entre los pobladores y entre éstos y sus territorios estaban caracterizadas por un amplio conocimiento tradicional.

La organización social y la vida de los habitantes giraban en torno a la tenencia de la tierra. Una sociedad ligada a un territorio y con su estructura de gobierno y su jerarquía establecidas a partir de un linaje constituía un *altépe-*

*tl.* La tierra estaba distribuida entre los jefes de las familias agrupadas en los varios *calpulli* que integraban cada *altépetl*, y algunas superficies sin asignar eran de uso común. La población le rendía tributo al linaje.

Las tierras de los *calpulli* debían ser trabajadas por las familias; no podían arrendarse ni sujetarse a transacción alguna, sólo transferirse por herencia. Cuando se dejaban de cultivar se perdían y pasaban a ser de uso común; cualquier miembro del *calpulli* podía utilizarlas previa aceptación de las autoridades. En los actuales ejidos se siguen principios similares: tierras de usufructo familiar y de uso común, autoridades, asamblea en la que participan todos los jefes de familia.

Estas formas de relación social y con la tierra se vieron interrumpidas por la conquista. Los indígenas quedaron subordinados a los antiguos señores de la corona de Castilla, con la justificación de su evangelización, de su integración al mundo cristiano. La apropiación de las tierras y la imposición de diversas instituciones, como la encomienda, modificaron las maneras de acceder y aprovechar territorios y recursos con las finalidades de fortalecer la economía colonial y de controlar y proteger a las poblaciones originarias. En cada encomienda un grupo de indígenas era puesto a disposición de un encomendero, el cual recibía tributo por la doctrina y la protección proporcionadas; sin embargo, contraviniendo las leyes coloniales, muchas veces esa carga se cubría con servicio personal, no en especie, de modo que la encomienda no era muy diferente de un régimen de esclavitud.

Casi trescientos años después, los indígenas, buscando poner término al despojo y la explotación, se sumaron a la causa independentista. Una de las primeras resoluciones de los precursores de la Independencia fue la abolición de la esclavitud. Don Miguel Hidalgo la promulgó en 1810; asimismo decretó la devolución de las tierras de cultivo a los indígenas en sus respectivos pueblos. Ese mismo año don José María Morelos, además de anular la esclavitud, dispuso que los indios percibieran las rentas de sus tierras; tres años más tarde ordenó “inutilizar las haciendas, cuyos terrenos laboríos pasaban de dos leguas” (SRA 1998: 23; Pappalardo 1990: 285). La Independencia de México significó el fin de las estructuras coloniales impuestas a los indígenas; a éstos se les reconoció jurídicamente la igualdad con los demás habitantes, y las tierras quedaron bajo las normas del derecho común.

A finales del siglo XIX, estando Porfirio Díaz en el poder, se dictaron dos ordenamientos jurídicos agrarios con el propósito de identificar tierras sin propietarios para integrarlas a la vida económica mediante su medición y venta a par-

ticulares: el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras, de 1883, y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, de 1894. Entre 1883 y 1910, alrededor de cincuenta compañías constituidas para tales efectos deslindaron 59 millones de hectáreas; como compensación recibieron veinte millones de hectáreas, es decir, la décima parte del territorio de México.

Las tierras enajenadas en ese proceso fueron adquiridas por hacendados y empresas mineras y ferrocarrileras. De 1857 a 1906 se adjudicaron en total 13.5 millones de hectáreas definidas como baldías. Un alto porcentaje de las concesiones en el centro del país respondió a denuncias de superficies supuestamente incultas pero que por lo general estaban ocupadas por pueblos poseedores de tierras de repartimiento que no pudieron exhibir títulos o escrituras en su defensa. A raíz de la operación de esta política que incorporó tierras de la iglesia y de comunidades indígenas a la economía mexicana, al término del régimen liberal 0.2% de los propietarios controlaba 87% de las áreas ocupadas por fincas rústicas. La superficie promedio en manos de los hacendados era de 13,500 ha, mientras que los rancheros alcanzaban 199 ha, los comuneros 41 y los pequeños propietarios 13 (SRA 1998).

Después de que Francisco I. Madero iniciara el levantamiento armado el 20 de noviembre de 1910, otros movimientos surgieron en el norte y el sur de México con la esperanza de recuperar los derechos sobre la tierra y el agua arrebatados durante el mandato de Díaz. En el primer semestre de 1915, en Morelos y bajo el mando de Emiliano Zapata, se inició la muy esperada reforma agraria. Al mando de las Comisiones Agrarias del Sur, el secretario zapatista Manuel Palafox logró que en poco tiempo se definieran los límites de cien pueblos y se les asignara, además, la mayor parte de las tierras de cultivo, los bosques y las aguas (Ulloa 1981). Zapata también postuló la expropiación, previa indemnización, de los grandes monopolios. Tales aspiraciones fueron recogidas por Luis Cabrera en el decreto del 6 de enero de 1915 expedido por el presidente Carranza (SRA 1998; Stavenhagen e Iturralde 1988). El 24 de mayo del mismo año Francisco Villa decretó la Ley Agraria en la cual se determinaba la extensión máxima que podía poseerse, los excedentes que se expropiarían y los lotes que serían enajenados a precio de costo (Ulloa 1981).

El artículo 27 de la Constitución de 1917 estableció, en su primer párrafo, la propiedad de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas en el territorio mexicano, así como el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público para lograr una distribución equi-

tativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación; en el tercer párrafo otorgó la restitución y la dotación de tierras a los pueblos.

Bajo el lema “la tierra es para quien la trabaja” se pusieron en práctica políticas de reforma agraria con el fin de enfrentar el problema de la concentración de tierras heredado de la Colonia y los gobiernos liberales y de posibilitar nuevamente el acceso de los campesinos pobres a la tierra. Posteriormente se promovieron algunas políticas de carácter indigenista con las que, por una parte, se manifestó y denunció la situación de pobreza y opresión de los indígenas y se propugnó por su integración a la sociedad nacional, y, por otra, se consideró a las poblaciones originarias como obstáculo para el desarrollo y la unidad nacionales. Al menos en un plano formal, sus tierras, lenguas y costumbres debían protegerse mediante leyes y organismos específicos.

Durante la segunda y la tercera décadas del siglo XX, la fuerza de los terratenientes frenó la repartición de tierras, de modo que hacia 1930 sólo 30% de los campesinos las poseía. El sector agrario controlaba únicamente 13% de la superficie de cultivo y una tercera parte de los ejidatarios trabajaban como jornaleros (De Ita 2003). Durante el sexenio cardenista (1934-1940) se intensificó el reparto agrario, el que continuó hasta 1962, cuando casi se concluyó la colonización. Durante el periodo de Cárdenas la economía creció a tasas superiores a 4% anual, debido en parte a un cambio democrático en la estructura de la tenencia de la tierra que entrañó la superación de los campesinos y la plena explotación agrícola y ganadera, la comercialización e industrialización de los productos rurales y la colectivización ejidal (Valdivia 1992) mediante:

- El apoyo al sistema ejidal, la propiedad comunal y la pequeña propiedad con tierras y recursos para su explotación.
- La generación de una agricultura moderna de alta productividad y mejor distribución del ingreso.
- La afirmación del ejido como unidad económica y social de carácter definitivo.

## LOS MOVIMIENTOS Y LAS DEMANDAS A PARTIR DE 1970

Desde el inicio del periodo se están planteando al Estado diversas demandas, entre las que destacan el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como sujetos integrantes de la nación y de los derechos que les corresponden en tanto pueblos, la posesión de los recursos materiales y culturales

necesarios para su reproducción y crecimiento, la protección jurídica de sus tierras y de los recursos naturales presentes en ellas (aguas, bosques, fauna, minerales...) y el acceso a nuevas superficies que permitan su desarrollo en todos los aspectos. En los últimos años se han sumado reivindicaciones relativas a la validación y la protección de la territorialidad indígena; al incremento de la participación de los pueblos en los procesos económicos, jurídicos y políticos en el interior de los espacios territoriales que ocupan, y a las reformas en el Estado que posibiliten la satisfacción de estas exigencias.

Cabe señalar que la tierra y sus diversos recursos eran vistos en comunidades y ejidos principalmente como bienes colectivos, comunales, y que la noción de los derechos de propiedad individual es muy reciente, pues viene extendiéndose en los núcleos agrarios mexicanos desde hace pocos decenios. En este sentido, resultan de particular relevancia las reformas legislativas impulsadas en 1992 que elevaron a rango constitucional los derechos de los pueblos y las personas indígenas, en especial en cuanto a sus territorios y recursos naturales.

Hubo dos elementos importantes como plataforma para lograr los derechos indígenas. El primero fue la reforma al artículo 115 constitucional, con la cual se cumplieron las demandas sociales de reconocer al municipio su carácter de gobierno y de alcanzar la descentralización político-administrativa; el segundo, la reforma al artículo 27, la que permitió a los ejidos y las comunidades entrar al juego de la renta, la venta y hasta la ordenación de sus tierras, ésta con la participación de autoridades ejidales y municipales. Con las modificaciones al artículo 27 se estableció el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), con el que se otorga a los ejidatarios la mayor certidumbre posible en la tenencia de la tierra y la posibilidad de regularizar sus derechos agrarios mediante la expedición de certificados de propiedad individual.

En enero de 1994 se produjo el alzamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, punto de partida de uno de los movimientos sociales más importantes hoy en día en nuestro país. La dirigencia zapatista hizo pública en ese momento la Declaración de la Selva Lacandona (EZLN 1994), en la que anunció la guerra al gobierno de Carlos Salinas de Gortari y su lucha por la democracia, la libertad y la justicia para todos los mexicanos.

Después de dos años de negociaciones y de una amplia consulta con sus bases de apoyo, el 16 de febrero de 1996 el EZLN firmó con el gobierno federal los

*Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena*, mejor conocidos como *Acuerdos de San Andrés*. El gobierno se comprometió así a reconocer en mayor medida a los pueblos indígenas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a ampliar su participación y representación políticas, a garantizar su acceso pleno a la justicia, a promover sus expresiones culturales, a asegurar su educación y capacitación, y a atender sus necesidades básicas. En septiembre de ese año el EZLN abandonó la mesa del diálogo porque el gobierno se negaba a cumplir con su palabra de incorporar los acuerdos en el texto constitucional.

El 25 de abril de 2001 el Senado aprobó de manera unánime un dictamen de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígena basado formalmente en la iniciativa redactada por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), el grupo de diputados mediador entre el gobierno federal y los zapatistas. Tres días después el dictamen fue aceptado por mayoría en la Cámara de Diputados. En realidad, los nuevos preceptos distan mucho de los propuestos en la iniciativa de la COCOPA, la cual retomó los elementos fundamentales de lo acordado en San Andrés. El EZLN manifestó el 29 de abril que las reformas emanadas del Congreso de la Unión no respondían a las demandas de los pueblos indios de México, del Congreso Nacional Indígena, de los zapatistas y de la sociedad civil nacional y de otros países, y que por ende las desconocía. El 14 de agosto de 2001 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que modificó los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 constitucionales, y el día siguiente entró en vigor.

En la actualidad, la legislación que regula el acceso a la tierra se aplica, en general, indistintamente a campesinos indígenas y mestizos, mientras que las relativas a los recursos naturales, como los forestales, hídricos y mineros, y a la protección del ambiente, contienen disposiciones tendientes a proteger de modo especial los derechos de los pueblos indígenas.

Es evidente que los programas y las políticas de apoyo al desarrollo rural comparten el propósito de aumentar la producción para lograr mejorías en las condiciones de vida de los pobladores del campo. Sin embargo, no han marcado todavía una clara diferencia entre los campesinos temporaleros y los mecanizados, entre los especializados y los diversificados, entre los de autoconsumo y los comercializadores, y menos aun han tomado en cuenta su variada riqueza natural y cultural. En consecuencia, las tierras en manos de comuneros y ejidatarios, quienes en muchos casos mantienen integradas sus visiones sociales, económicas y naturales, continúan esperando mayores y mejores resultados de la reforma agraria.



Las reformas futuras con seguridad seguirán el principio constitucional generalmente aceptado de la función social de la propiedad, y tal vez pondrán más atención en las diferencias entre los sistemas de producción que mantienen estrechos vínculos con las condiciones naturales y culturales locales.

## HACIA LA PLANEACIÓN TERRITORIAL

En la segunda mitad del siglo XX aparecieron claros signos de la denominada *crisis ambiental*, resultado de formas específicas de desarrollo socioeconómico fundadas en la apropiación de la naturaleza con una racionalidad científica, económica y tecnológica de corto plazo. Tales formas han llevado al deterioro, la destrucción, la sobreexplotación y la subutilización de los ecosistemas, y de alguna manera han contaminado el paradigma original de las comunidades indígenas y campesinas relativo al aprovechamiento de sus territorios y recursos naturales, el cual responde a la necesidad de consolidar de forma duradera su propio desarrollo en todos los aspectos.

Entre las acciones desencadenadas por los Estados y las sociedades en la búsqueda de soluciones a los problemas aludidos se encuentran las leyes, los organismos y los instrumentos de planeación territorial.

### *Evolución de las leyes y los organismos rectores del ordenamiento ecológico*

Estos organismos y leyes atañen sólo a los tres órdenes de gobierno; hasta ahora no han involucrado claramente a las normas y autoridades de comunidades y ejidos. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la base del marco jurídico nacional, se han hecho adiciones y modificaciones relativas a la política ambiental y el *ordenamiento ecológico*; mencionaremos algunas de las principales, así como diversas labores de dependencias gubernamentales al respecto.

A finales de la década de 1970 la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) elaboró los llamados *ecoplanes* para las regiones, los estados y los centros de población del país; consistieron en diagnósticos sobre la problemática ambiental y la relación que guardaban los asentamientos humanos con las transformaciones de los ecosistemas.

En diciembre de 1982, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) se instauró una estructura orgánica que unificó la

atención a los aspectos ecológicos y de impacto ambiental y los incorporó al proceso de planeación física, social y económica (INE 2000).

La reforma de 1983 para incluir en el artículo 4º constitucional el derecho a la protección de la salud como una garantía individual,<sup>1</sup> parte del hecho de que para disfrutar de una vida sana es indispensable contar con un ambiente limpio, lo cual implica su preservación. Posteriormente se modificó el artículo 25 para afirmar el apoyo del Estado a las empresas de los sectores social y privado conforme a criterios de equidad social y productividad, sujetándolas a las modalidades dictadas por el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, lo que también comprende cuidar el ambiente.

En la SEDUE se conformó por primera vez una *metodología de ordenamiento ecológico* y se inició la construcción de un *sistema de información ecológica*. Entre sus productos de mayor relevancia estuvieron las dos versiones de un *programa nacional de carácter ecológico*, en el contexto de la planeación del desarrollo urbano, así como políticas, criterios y normas para mejorar la distribución de la población y las actividades económicas en el territorio nacional.

La reforma en 1987 al artículo 27 de la Constitución permitió añadir al aspecto de la conservación los de la preservación y la restauración del equilibrio ecológico en el país.<sup>2</sup> En su tercer párrafo, el precepto indica que la nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, y que en tal virtud deberán ordenarse las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

En 1988 la SEDUE editó el primer *Manual de Ordenamiento Ecológico del Territorio*; se convirtió en un documento metodológico de referencia para gran número de proyectos de este tipo, tanto en México como en otros países. En esa década el *Ordenamiento Ecológico del Territorio* (OET) se convirtió, mediante la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en un instrumento de la política ambiental.

El artículo 73 constitucional, en su fracción XXIX-G, faculta al Congreso para establecer la concurrencia del gobierno federal, los estados y los municipios en materia de protección, preservación y restauración del ambiente. En la fracción V del artículo 115 se dispone que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, en la zonificación

y la planeación del desarrollo urbano municipal, en el control y la vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. El artículo 26 asienta las bases esenciales en cuanto a la planeación del desarrollo del país al señalar el poder del ejecutivo federal para marcar los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Cuando se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en junio de 1992, se fundaron el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) como órganos desconcentrados. Entre otras atribuciones, el instituto tiene la de formular, conducir y evaluar la política general ambiental y la de promover el Ordenamiento Ecológico General del Territorio Nacional, mientras que la procuraduría posee la de vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental.

Retomando una tarea de la SEDUE, la SEDESOL, por medio del INE, puso en marcha el *Programa de Actividades Prioritarias de Productividad Económica Regional en el País*, cuyo objetivo era asegurar que el desenvolvimiento de la infraestructura productiva nacional fuera compatible con el entorno y no afectara innecesariamente los recursos naturales; para ello se realizaron estudios de ordenamiento ecológico en cada sector. En tal contexto se concertó con el Banco Mundial la realización del *Programa Ambiental de México, Fases II y V*, en el que se efectuaron más de treinta ordenamientos ecológicos.

Para complementar el ejercicio del ordenamiento ecológico, en apego a las facultades de las dependencias de cada orden de gobierno, se ha formulado la *política de planeación y ordenación territorial de los asentamientos humanos*. La Ley General de Asentamientos Humanos,<sup>3</sup> en sus capítulos III, XI y XII, establece que “La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes de desarrollo nacional, estatales y municipales”.

Esta planeación deberá construirse en concurrencia por la federación, las entidades federativas y los municipios, de acuerdo con las competencias indicadas en la Constitución, y plasmarse en:

- I. El programa nacional de desarrollo urbano;
- II. Los programas estatales de desarrollo urbano;
- III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas;

- IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;
- V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población.

Entonces, el gobierno ha instaurado el marco normativo para el uso de todo el territorio mediante el *Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos* (OTAH) y el Ordenamiento Ecológico del Territorio. Por sus enfoques y formas de aplicación, son complementarios: el primero contribuye a la planeación del desarrollo urbano de los centros de población; el segundo es un instrumento multisectorial orientado a normar el aprovechamiento de los recursos naturales existentes fuera de los poblados. En suma, el OTAH está destinado a conformar una política pública de urbanización y el OET a coadyuvar en el manejo sustentable del patrimonio natural.

En diciembre de 1994 se erigió la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP); con ella comenzó una nueva política ambiental que coloca al Ordenamiento Ecológico del Territorio como uno de los instrumentos fundamentales para lograr el desarrollo con equilibrio global y regional.

Dos años después se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la LGEEPA; así se plasmaron en la legislación mexicana las orientaciones y los principios del *desarrollo sustentable* y comenzaron las tareas de vigilancia y verificación del cumplimiento de los ordenamientos ecológicos a cargo de la PROFEPA.

En noviembre de 2000 se reestructuró la SEMARNAP para originar la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), cuyo Reglamento Interior fue emitido en 2001 y modificado en 2003, de manera que se consolidaron las atribuciones del INE y la PROFEPA.

### *El marco legal vigente del ordenamiento ecológico*

Del concepto formulado en la fracción XXIII del artículo 3º de la LGEEPA se desprende la naturaleza jurídica del ordenamiento ecológico:

- Es un instrumento de política ambiental.
- Tiene por objeto regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas.
- Conduce a la protección del ambiente y a la preservación y el aprovecha-

miento sustentable del patrimonio natural.

- Sus determinaciones se basan en el análisis de las tendencias de deterioro y de uso de los recursos naturales.
- Su establecimiento se considera de utilidad pública.
- Sus resoluciones deben incorporarse en la planeación nacional del desarrollo.

El ordenamiento ecológico, como herramienta de proyección, tiene grandes similitudes con la *planeación de los asentamientos humanos*. Como ésta, dispone una serie de prescripciones para la utilización de cada parte del territorio, pero *está sujeto a criterios de conservación y manejo sustentable del territorio*.

El artículo 17 de la LGEEPA fija claramente la observancia del ordenamiento ecológico en los esquemas orientadores del desarrollo del país, y manda que las directrices del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de él derivados sean cumplidas por las *dependencias y las entidades de la administración pública federal*. La ley, sin embargo, no contiene ningún mandato que asiente al ordenamiento ecológico como *un instrumento con limitaciones a la propiedad y obligatorio para autoridades y particulares*.

El Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico (RLGEEPAOE), expedido el 8 de agosto de 2003, indica todo el “proceso de planeación” del ordenamiento ecológico, así como su monitoreo y la evaluación de resultados.

El ordenamiento ecológico es una *herramienta multisectorial* que prescribe normas y, de manera indirecta, obligaciones a las dependencias y los ciudadanos en prácticamente todos los objetos de regulación ambiental: *contaminación del suelo, agua y aire, aprovechamiento de flora y fauna, zona federal marítima-terrestre y terrenos ganados al mar*. El rasgo común a tales objetos es su ubicación dentro de *una porción determinada del territorio*. Conceptualmente hablando, el ordenamiento tiene elementos tanto *regulatorios o restrictivos como inductivos o de fomento*, por lo que resulta un instrumento híbrido; además incluye la participación de los sectores público, privado y social en su elaboración y ejecución.

Antes de la publicación del RLGEEPAOE *eran muy débiles los mecanismos legales para asegurar el cumplimiento de los ordenamientos ecológicos*. Sus características jurídicas por lo común implicaban, tanto por disposición expresa de la ley como por los propios actos que les daban origen, su encuadramiento

en la modalidad de *instrumentos de fomento*; consecuentemente la aplicación de sus disposiciones *no resultaba obligatoria*. Los Acuerdos de Coordinación, mediante los cuales había operado la mayoría de los ordenamientos, eran *acuerdos de voluntades* entre los tres órdenes de gobierno que no implicaban sanciones por inobservancia. En el reglamento quedó especificado (artículo 10º) que los Acuerdos de Coordinación se consideran de derecho público, por lo que son de *cumplimiento obligatorio*, y que puntualizarán las penas por desacato de cualquiera de las partes involucradas.

En cuanto al Ordenamiento Ecológico General del Territorio, en el RL-GEEPAOE igualmente se precisó el procedimiento para su formulación, expedición, ejecución, evaluación, vigilancia y, en su caso, modificación y actualización; se estableció su vinculación con los ordenamientos marinos, regionales y locales, y se definieron las áreas que debían considerarse de jurisdicción federal. Por esta razón la primera versión de tal ordenamiento, elaborada por la SEDUE, no pudo expedirse ni ejecutarse.

Desafortunadamente, el reglamento no ha logrado cubrir muchas de las deficiencias y vacíos de la LGEEPA; por ejemplo, describe los productos derivados del ordenamiento, entre los cuales el modelo de ordenamiento es el más importante pues con base en él se definen *las estrategias y los lineamientos ecológicos*, pero no quedan establecidos los criterios para elaborar estos componentes.

Aunque la responsabilidad de regular el aprovechamiento de los recursos naturales corresponde principalmente a *las autoridades federales*, cuyas labores de *inspección y vigilancia* constituyen uno de los elementos indispensables para asegurar el acatamiento de la legislación ambiental en general y del ordenamiento ecológico en particular, y si bien la LGEEPA dispone actos de *inspección y vigilancia, de ejecución de medidas de seguridad y de determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones, procedimientos y recursos administrativos*, la ley es poco útil para el ordenamiento.

Los artículos 161 a 169 de la LGEEPA trazan los lineamientos que deberán seguir los funcionarios responsables de la verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental, pero *no resultan aplicables en el ordenamiento ecológico*, dado que en la materia, por su naturaleza, se siguen otros procedimientos.

La *diversidad de los objetos de regulación del ordenamiento* supone evidentemente mayor complejidad en su inspección y vigilancia, ya que *a cada objeto le corresponde una normatividad específica así como autoridades y unidades administrativas competentes distintas*. Es en el RL-GEEPAOE que se de-

ben marcar *los criterios por observar en la vigilancia y verificación del ordenamiento ecológico*, los cuales se sumarían a los mecanismos de protección de los bienes naturales propiedad de la nación.

A veinte años de que el término ‘ordenamiento ecológico’ se incluyera por primera vez en la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA), vinculado al diagnóstico del estado y el manejo de los recursos naturales en el proceso de planeación, y a poco más de dos años de la emisión del RLGEPAOE, ese instrumento de política ambiental enfrenta todavía las mencionadas lagunas e imprecisiones legales y procedimentales en su monitoreo, vigilancia y verificación, las cuales son “cuellos de botella” para su adecuada operación.

Finalmente, cabe mencionar que la política actual del desarrollo, impregnada del paradigma de la sustentabilidad en casi todos los países, intenta conciliar el crecimiento económico y el mejoramiento del nivel de vida de las poblaciones presentes con el disfrute de los recursos naturales por las generaciones futuras. De modo paradójico, los comuneros y los ejidatarios aportan propuestas al paradigma que en muchas ocasiones no han encontrado los soportes legales para ser acogidas, por lo cual no logran generar certidumbre en el destino de sus territorios y recursos.

## EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO LOCAL EN COMUNIDADES Y EJIDOS

A partir de la historia bosquejada, podemos decir que pese a los cambios experimentados en la tenencia de la tierra y en la vida de las poblaciones indígenas y campesinas, ellas mantienen algunas de sus formas ancestrales de apropiación del territorio y de convivencia con el medio físico-biótico. A la par, el aumento de la presión sobre los recursos naturales a causa del crecimiento poblacional y la búsqueda de mayor eficacia productiva ha implicado la modificación de los sistemas tradicionales de desarrollo basados en el fomento social y económico de las comunidades, así como la transformación gradual de las condiciones y el manejo del capital natural. El sector rural ha cambiado con prácticas como la expansión de la agricultura a terrenos poco aptos o a expensas del bosque, la disminución de la rotación de cultivos y de los terrenos de barbecho, y la ampliación de la ganadería extensiva con abuso de la capacidad de agostadero, que han aumentado el deterioro ambiental. Éste, aunque no siempre sea percibido con claridad por las poblaciones locales, es sin duda relevante para su desenvolvimiento, por lo que resulta necesario armonizar las prácticas y

los conocimientos tradicionales con los procedimientos y los saberes técnicos encuadrados en la normatividad para favorecer un uso más sustentable del territorio. El *Ordenamiento Ecológico Local* (OEL) es uno de esos elementos enriquecedores.

### *El marco legal del Ordenamiento Ecológico Local*

La LGEEPA señala que “los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales y, en su caso, por el Distrito Federal, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental” (artículo 20 bis 4); por ello los concernientes a comunidades y ejidos deberán ser aprobados por cada cabildo municipal para que se publiquen como decreto.

En el OEL no pueden normarse los usos del suelo de las porciones territoriales ocupadas por los centros de población; sin embargo, la ley le confiere la atribución de especificar los criterios de regulación ecológica para la protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales ubicados dentro de los poblados, a fin de que sean incluidos en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes.

### *Las primeras experiencias de Ordenamiento Ecológico Local en comunidades y ejidos*

En su descripción de las atribuciones de los órdenes de gobierno en los niveles de aplicación del ordenamiento, la LGEEPA no alude al *Ordenamiento Ecológico Local-Comunitario* (OELC). Precisa que a la federación le compete el *Ordenamiento Ecológico General del Territorio y los marinos*; a los estados, el *Ordenamiento Ecológico Regional* cuando cubre la totalidad o parte de los municipios, y a éstos, el *Ordenamiento Ecológico Local* cuando no rebasa sus límites.<sup>4</sup>

Resulta pertinente generar con el ordenamiento ecológico la planeación territorial de comunidades y ejidos porque en estos núcleos agrarios se concreta el manejo del territorio; porque en la mayoría de ellos las estructuras sociales todavía se basan en la propiedad común de los bienes naturales; porque en un buen número de casos sus poblaciones mantienen relaciones integrales entre el uso de los recursos y las formas primarias de la producción, es decir, la agricultura, la ganadería y la explotación forestal (Bifanni 1984), y porque “Los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la ley. Su reglamento se inscribirá en el



Registro Agrario Nacional, y deberá contener las bases generales para la organización económica y social del ejido que se adopten libremente” (artículo 10° de la Ley Agraria).<sup>5</sup>

En este contexto, comuneros, ejidatarios y grupos de la sociedad civil han llevado a los organismos gubernamentales a reconocer algunas propuestas relativas al uso de sus territorios, argumentando que se sustentan en el conocimiento tradicional y la experiencia de muchas generaciones que han convivido en armonía con su medio natural. Tales iniciativas se han tomado en cuenta en la política ambiental en particular por medio del ordenamiento ecológico, con el cual se brinda apoyo a la población rural de nuestro país.

Así sucede en un proyecto iniciado en 2002 por la SEMARNAT que consta de OELC en seis comunidades y ejidos situados en la zona de influencia de áreas naturales protegidas o en regiones de gran importancia por sus recursos naturales y biodiversidad:

- Parque Huatulco, comunidad de Santa María Huatulco, Oaxaca.
- Microcuenca Arroyo Chivo, comunidad de San Juan Lalana, Oaxaca.
- Reserva de la Biosfera Tehuacán-Cuicatlán, comunidad de San José Trujapan, Puebla-Oaxaca.
- Reserva de la Biosfera El Triunfo, ejido de Coapa, Chiapas.
- Reserva de la Biosfera Montes Azules, ejido de Ignacio Zaragoza, Chiapas.
- Municipio de San José La Joya, Coahuila.

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y el INE se encargaron de financiar y de apoyar técnicamente a las consultoras que trabajaron en conjunto con las poblaciones locales para elaborar dichos ordenamientos.

El proceso del ordenamiento ecológico se da en los ámbitos de la gestión (acuerdo de coordinación, aprobación, evaluación y seguimiento en su instrumentación) y el técnico (caracterización, diagnóstico, prospectiva y propuesta). El OELC ha de cubrir todas sus fases en apego a lo establecido institucionalmente, desde la firma del acuerdo de coordinación, cuando menos por la comunidad o el ejido y el municipio, hasta la validación en cabildo del modelo de ordenamiento producido (véase el anexo). La suscripción del acuerdo posibilita la legalidad del proceso, la integración de dependencias de gobierno y organizaciones de la sociedad civil para orientar y enriquecer el ejercicio de ordenamiento y el consenso que permite decretar el modelo.

*Resultados iniciales y obstáculos*

En estas experiencias se han identificado aciertos y dificultades para cumplir con los objetivos planteados por el ordenamiento ecológico y con los propios de las poblaciones rurales. En términos generales, existe un objetivo común al gobierno y los núcleos agrarios, resumido en discernir y ejecutar acciones que propicien un uso más sustentable del territorio.

Con base en dicho propósito se convocó a comunidades y ejidos con alguna práctica en la planeación y que dispusieran de acompañamiento por organizaciones civiles, a las cuales se les planteó la oportunidad de desarrollar un proceso de OELC. El esquema de trabajo abarcó la generación de términos de referencia, la conducción por los grupos civiles de procedimientos de planeación participativa en la construcción de los ordenamientos, y el apoyo técnico del INE y la CONANP a los procesos, incluso con la apertura de espacios para la retroalimentación entre las comunidades y los grupos involucrados

Debido a los escasos antecedentes de trabajo en el Ordenamiento Ecológico Territorial en el nivel local-comunitario, en los términos de referencia no se asentó la cobertura de la secuencia entera, ya que la CONANP apoyaría la aplicación de proyectos de desarrollo y económicos sin que hayan sido el resultado de un modelo de ordenamiento. Por tal razón y por carecer de un mecanismo de monitoreo, queda para un momento posterior verificar si con este esquema es viable y sostenible la operación del OELC. Sí resulta claro que el ordenamiento que cumplió con todas las etapas dispone de mejores condiciones para su puesta en práctica, pues no depende sólo del presupuesto de proyectos productivos proveniente de la CONANP y tiene más posibilidades de que el municipio lo integre en sus programas de desarrollo y le canalice esfuerzos y recursos propios, del estado y de la federación.

Se enfrentan diversos obstáculos al efectuar los ordenamientos y al seguir el camino trazado en ellos. Ciertos núcleos agrarios tienen muy poca relación con sus autoridades municipales, y en casos extremos las desconocen como gobierno, mientras que algunos ayuntamientos niegan o subestiman las capacidades de las comunidades y los ejidos para participar en la toma de decisiones sobre el uso de sus territorios. *Los conflictos de intereses, la indefinición de linderos y los predios comunales y ejidales que sobrepasan los límites municipales también han dificultado los ordenamientos ecológicos.* Si se superan las restricciones y el OELC culmina en el decreto que le da mayor solidez jurídica, su eficacia como factor del desarrollo local dependerá fundamentalmente del

grado en que los comuneros o ejidatarios se hayan apropiado del proceso y sus resultados.

## PERSPECTIVAS Y RETOS DEL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO LOCAL-COMUNITARIO

### *Participación social*

La construcción en las comunidades y los ejidos de nuestro país de un futuro con cimientos de sustentabilidad y respetuoso del saber de los pobladores, requiere de la integración de los esfuerzos que se invierten en la planeación comunitaria con las acciones gubernamentales de ordenación de los asentamientos humanos y el ambiente.

El municipio libre, conformado por la población, el territorio y el gobierno, es la célula organizativa de la República. En forma convencional se ha entendido al territorio municipal como el espacio físico delimitado jurídicamente en el que se dan las acciones del gobierno y de la sociedad civil y toman lugar las transformaciones consecuentes. Para asegurar la viabilidad del ordenamiento ecológico como proceso de planeación y gestión ambiental en el dominio municipal, es necesario garantizar la participación social con un contenido concreto referido a *situaciones de incumbencia de las comunidades, los ejidos* y los ciudadanos en general, y promover la democratización de la toma de decisiones.

Por ende, los núcleos agrarios han de atender las oportunidades que los municipios les otorgan para generar lazos claros y de respeto mutuo y canalizar de mejor manera recursos de todo tipo, en tanto que los ayuntamientos, ocupados sobre todo en la planeación de los centros urbanos, requieren tomar en cuenta suficientemente la realidad comunitaria respecto al uso del territorio. En las instancias de los gobiernos estatales y federal es importante persistir en los empeños por incrementar la congruencia entre los instrumentos de planeación denominados Ordenamiento Ecológico del Territorio y Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos.

Se han seguido dos vías para *expandir y fortalecer la planeación territorial en comunidades y ejidos*; conviene mantenerlas abiertas mediante la continuación de los respaldos respectivos. La primera es la del fomento sectorial, logrado en particular con los planes de manejo forestal, y la segunda concierne a los *ordenamientos territoriales* que no requieren llegar al decreto porque su aplicación depende de los apoyos de los promotores; entre

éstos, en el sector ambiental gubernamental, se encuentran la Dirección de Conservación para el Desarrollo de la CONANP, el Programa de Manejo Integrado de Ecorregiones, el Proyecto de Conservación de la Biodiversidad por Comunidades e Indígenas de los Estados de Oaxaca, Michoacán y Guerrero (COINBIO) y el Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (PROCYMAF).

### *Políticas públicas*

Es indispensable elegir las herramientas más adecuadas para que las políticas públicas en materia ambiental cumplan con sus objetivos. Éstos deben concordar, por un lado, con el espíritu del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en orden a que prevalezca el bienestar colectivo sobre los intereses privados y, por otro, con el *concepto de territorio* empleado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, firmado por México, el cual *comprende la totalidad de las regiones que las comunidades ocupan o utilizan de alguna manera e incluye derechos al uso, la administración y la conservación de los recursos naturales presentes en ellas.*

Asimismo, se precisa concretar uno de los objetivos políticos de la LGEE-PA, el referido a avanzar en la concepción y el manejo de los procesos ecológicos, mediante el paso de un enfoque sectorial y de alta concentración en las decisiones a otro en el que prevalezca la acción integral, la coordinación interinstitucional y la descentralización efectiva. También es necesario evolucionar de una función estatal meramente limitativa a la promoción de la concertación entre el gobierno y la sociedad.

En este contexto, los retos del ordenamiento ecológico obligan a dar respuesta tanto a los vacíos y las restricciones del marco jurídico vigente como a la necesidad de la redefinición y el enriquecimiento conceptuales.

Para ello, es imprescindible lograr la máxima claridad en cuanto a las orientaciones y las prácticas del ordenamiento que permitan incorporar de mejor forma *la gestión ambiental en la promoción del desarrollo de las regiones y los territorios de las comunidades rurales*, así como especificar los criterios para fortalecer las estructuras comunitarias, la redistribución equitativa de la riqueza y el manejo sustentable de los recursos naturales.

El Ordenamiento Ecológico Local también debe inducir el uso de territorios y recursos con modalidades hasta ahora pocas veces contenidas en este

instrumento de planeación para que verdaderamente proporcione *seguridad económica, social y ambiental*.

### *Atribuciones y acciones gubernamentales*

El Instituto Nacional de Ecología tiene entre sus mandatos coordinarse con la SEMARNAT para formular los programas de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, los marinos y en áreas de interés para la federación, y auxiliar técnicamente a quienes lo soliciten en la elaboración de los programas regionales y locales. En consecuencia, la Dirección de Ordenamiento Ecológico del INE está llevando a cabo las siguientes actividades:

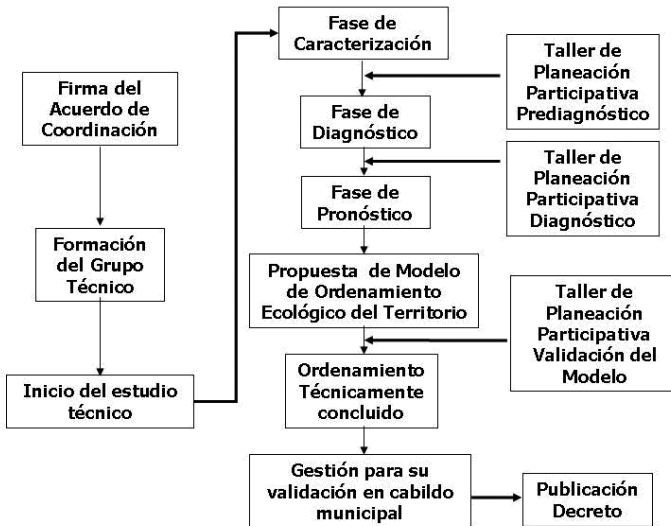
- Construcción de una base de datos y de cartografía digital en diferentes escalas.
- Revisión y validación de estudios técnicos.
- Apoyo técnico en la construcción de programas de ordenamiento ecológico.
- Formulación de guías metodológicas.
- Elaboración y validación de técnicas para la realización de las fases de los ordenamientos ecológicos.
- Promoción y participación en foros de análisis de las experiencias y necesidades de los técnicos involucrados en la aplicación y el perfeccionamiento del ordenamiento ecológico.

En el mediano plazo será necesario ofrecer propuestas para modificar las leyes que norman el ordenamiento del territorio. Hasta entonces, como una forma de acercar a comuneros y ejidatarios esforzados en regular el disfrute de sus bienes naturales con quienes ejercen el servicio de la función pública, es menester trabajar más con las autoridades municipales para que conozcan los beneficios de los ordenamientos ecológicos local y local-comunitario.

ANEXO



## Proceso para la elaboración del Programa de Ordenamiento Ecológico



### NOTAS

- 1 Publicada el 3 de febrero en el *Diario Oficial de la Federación*.
- 2 Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto.
- 3 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993.
- 4 Para mayor información véase el capítulo IV, sección I, de la LGEEPA.
- 5 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 1992.

### BIBLIOGRAFÍA

Aylwin, José, 2002, *El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina*, dos volúmenes. Santiago de Chile, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Desarrollo Productivo, no. 128, 148 pp.

- Bauer, Carl, 1988, "Activos líquidos: derechos de aguas, mercados de aguas y las implicaciones para los mercados de tierras rurales". En *Mercados de tierras rurales en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL y GTZ, pp 85-122.
- Bifanni, Paolo, 1997, *Medio ambiente y desarrollo*. Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara, 699 pp.
- De Ita, Ana, 2003, "México: Impacto del PROCEDE en los conflictos agrarios y la concentración de la tierra". México, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (CECCAM), disponible en <http://www.landaction.org/gallery/Mon%20PaperMEXICOSpan.pdf>.
- Díaz, Lilia, 1981, "El liberalismo militante". En *Historia general de México, dos volúmenes*. México, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, pp. 819-872.
- Díaz Polanco, Héctor, 1996. *La autodeterminación de los pueblos indios*. México, Siglo XXI, 268 pp.
- EZLN, 1994, "Declaración de la Selva Lacandona". Disponible en <<http://www.ezln.org/documentos/1994/199312xx.es.htm>>.
- INE, 2000, *El ordenamiento ecológico del territorio. Logros y retos para el desarrollo sustentable 1995-2000*. México, INE, 174 pp.
- Iturralde, Diego, 1997, "Desarrollo indígena: los retos del final de siglo". En Magdalena Gómez (coordinadora), *Derecho indígena*. México, Instituto Nacional Indigenista y Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, pp. 389-391.
- Lira, Andrés y Luis Muro, 1981, "El siglo de la conquista". En *Historia general de México, dos volúmenes*. México, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, pp. 371-465.
- Martínez, José Luis, 1981, "México en busca de su expansión". En *Historia general de México, dos volúmenes*. México, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, pp. 1017-1061.
- Mohar, Alejandro, 1999, "La nueva institucionalidad rural. El caso de México". Disponible en <http://www.fao.org/REGIONAL/LAmerica/prior/desrural/reforma/estudios/mexico.pdf>.
- Pappalardo, Conrado, 1990, *Estrategias y políticas de desarrollo rural. El desarrollo rural en países seleccionados*, volumen 2. Asunción, Argentina, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción, 458 pp.
- SEMARNAT e INE, 2001, *El ordenamiento ecológico en la gestión y manejo de los recursos naturales de cara al siglo XXI*. México, INE, disco compacto.
- Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), 1998, *La transformación agraria: origen, evolución, retos, testimonios*. México, SRA, 2ª edición, 351 pp.

- Stavenhagen, Rodolfo y Diego Iturralde (editores), 1990, *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*. México, Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 388 pp.
- Ulloa, Bertha, 1981, "La lucha armada (1911-1920)". En *Historia general de México*, tomo II. Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México.
- Valdivia, Eloísa, 1992, "México: cambios constitucionales y transformación agraria". Ponencia presentada en el Congreso Mundial de Sociología Rural, The Pennsylvania State University, EUA, 23 pp.
- Vogelgesang, Frank, 1998, "Tierra, mercado, Estado". En *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*. Washington, División de Medio Ambiente del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, 133 pp.
- World Bank, The, 1999, *Mexico ejido reform. Avenues of adjustment, five years later*. Washington, The World Bank, reporte 18897, 76 pp.



# LA EXPERIENCIA DEL PROCYMAF EN LA PROMOCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMUNITARIO

*Ariel Alain Arias Toledo*

## ANTECEDENTES

LA PLANEACIÓN DEL TERRITORIO en el mundo se ha desarrollado históricamente en dos líneas, que en el caso mexicano continuamente confluyen aunque pareciera que todo el tiempo tratan de evolucionar alejadas.

La primera se originó en iniciativas gubernamentales, en el seno de la administración pública. Aguilar (1989, citado por Massiris 2002) sintetiza en cinco los rasgos centrales de la ordenación territorial en esta línea:

1. Se trata de una política de Estado.
2. Está considerada como política de largo plazo.
3. Su instrumento básico es la planificación.
4. Debe conciliar el desarrollo económico con distintas formas de ocupación territorial.
5. Tiene como fin último elevar el nivel de vida de la población.

Massiris (2002) y Méndez (1990) sostienen que al ser una política de Estado, la ordenación del territorio concierne a toda la sociedad, al conjunto de las actividades económicas y a las actuaciones públicas y privadas. Sin embargo, este instrumento de política enfrenta continuamente el reto de que un número mínimo de actores, colocados sobre todo fuera del aparato gubernamental, tengan disposición para hacer suyas resoluciones surgidas de éste. Desafortunadamente la cuestión se complica en los tiempos actuales porque las iniciativas provenientes de la sociedad civil gozan de un prestigio mucho mayor que las gubernamentales (Azuela, en prensa).

En México esta situación adquiere aun mayor complejidad cuando con el instrumento se tratan de imponer nuevas restricciones al aprovechamiento de los recursos naturales y del territorio en general, pasando por alto, entre otras cosas, que cuatro quintas partes de los bosques del país pertenecen a ejidos y comunidades agrarias (Bray y Merino 2004).

Muchos estudiosos del desarrollo sustentable afirman que cuando los grupos de usuarios tradicionales pierden sus derechos de propiedad, con frecuencia desaparecen los incentivos para vigilar los recursos y restringir su uso, los que fueran propietarios-protectores se convierten en explotadores furtivos y el agotamiento de los bienes naturales se acelera en vez de detenerse (McKean y Ostrom 1995).

La segunda línea de la planeación territorial, quizás en respuesta a la primera, brota de iniciativas de las comunidades y la sociedad civil en general que demandan un control pleno de sus territorios y recursos.

Abardía (1992), Bray (1991), Chapela (1999) y Merino (2004), entre otros, han descrito la época en que las concesiones forestales en México terminaron (tras terminar con lo mejor de los bosques) y han explicado cómo se fueron construyendo las condiciones para que los ejidos y las comunidades retomaran las formas de aprovechamiento y administración del territorio y de los recursos forestales y naturales que son hasta cierto punto tradicionales aunque hoy en día ante el resto del mundo parecen novedosas.

## EL INICIO DEL OTC EN EL PROCYMAF

Para discutir sobre los Ordenamientos Territoriales Comunitarios (OTC), denominación acuñada por el Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (PROCYMAF),<sup>1</sup> resulta pertinente conocer algunas de las causas que motivaron a esta dependencia gubernamental, concebida con la finalidad de apoyar la instrumentación de una estrategia de desarrollo sustentable en ejidos y comunidades forestales, a incluirlos como parte de su cartera de apoyos.

A un año de iniciado, claramente se notó que si bien era muy importante impulsar la productividad de los bosques e incorporar más superficies arboladas al manejo regulado, había ciertos rezagos en las estrategias de desarrollo implementadas por los núcleos agrarios que el PROCYMAF no estaba atendiendo de forma integral. Como algunos otros programas de la política forestal instaurados al mismo tiempo que él, corría los riesgos de ser una iniciativa asistencialista más y de limitarse a otorgar recursos económicos a los presta-

dores de servicios técnicos por la elaboración de planes de manejo forestal. En efecto se buscaba proporcionar este tipo de apoyo, pero se trataba de ir más allá en términos de que el PROCYMAF aportara y financiara herramientas que permitieran a las comunidades y los ejidos acompañar y vigilar las estrategias de manejo de sus bosques.

Se puede decir que desde su diseño y sus inicios, para el programa fue muy importante reconocer que los procesos de desarrollo comunitario basados en el aprovechamiento de los recursos naturales dependen esencialmente de la toma colectiva de decisiones. Por consiguiente, fomentó ejercicios de planeación participativa en los cuales los núcleos agrarios identificaron su problemática, ahondaron en el conocimiento de las características y el potencial productivo de sus recursos y abrieron plataformas de negociación entre los distintos grupos e intereses locales con el objeto de avanzar en el desarrollo local. Así, comunidades y ejidos arribaron a acuerdos respecto al uso que darían a sus bosques para obtener un mayor beneficio social y económico y a la vez tratar de garantizar su conservación.

La estrategia no era nueva. El PROCYMAF se constituyó en 1998; para entonces, al menos diez años atrás diversas comunidades debidamente asesoradas en la Sierra Norte de Oaxaca (Chapela y Lara 1996), el sur del Distrito Federal (González y cols. 1990) y otros estados (Negrete y Bocco 2003) habían emprendido procesos de planeación territorial participativa. Aunque algunas eran dueñas de modestas extensiones de bosques comerciales, poseían, en cambio, una visión y estrategias de desarrollo forestal de carácter regional.

Estas comunidades fueron tomadas como modelo; el siguiente paso para el PROCYMAF fue adoptar los instrumentos que les permitieron lograr su nivel de organización. Hacía muchos años que se venían documentando experiencias y resultados del empleo de herramientas de planeación participativa, como la Investigación Acción Participativa (Chapela y Lara 1996) y el Diagnóstico Rural Rápido (Negrete y Bocco 2003).

El PROCYMAF seleccionó la metodología de la Evaluación Rural Participativa (ERP) a fin de generar planes de acción que facilitaran y guiaran el desarrollo de cada comunidad con base en el uso sustentable de sus recursos forestales.

La aplicación de la ERP en cada núcleo agrario atendido rindió beneficios tangibles pues en muchos de ellos por primera vez se sentaron a discutir de forma colectiva e incluyente los principales problemas que les afectaban, desde los propiamente urbanos hasta aquellos referentes a quiénes podían o debían

hacer uso del territorio común y de los recursos forestales disponibles. Este primer avance, aunque les possibilitaba concretar algunos acuerdos basados en un conocimiento aproximado de los bienes con que contaban, no les brindaba datos técnicos precisos para construir planes de manejo más integrales.

En consecuencia, el PROCYMAF buscó un instrumento que proporcionara a las comunidades información más sistemática de los aspectos sociales, de las actividades económicas y del potencial productivo de los bosques. Si bien algunas de ellas ya contaban con planes de manejo y muchos de sus técnicos argumentaban que ya habían realizado una ordenación forestal, tales proyecciones estaban centradas en las existencias de madera comercial y en los volúmenes por aprovechar. Por otra parte, las comunidades sabían de la presencia en sus bosques de muchos otros recursos que podían representar alternativas de diversificación económica e incluso de conservación.

Gracias a la experiencia de las comunidades que integran la Unión Zapoteca-Chinanteca, entre otras, en torno a la Planeación Comunitaria del Manejo del Territorio, surgió en el programa la idea de difundir el Ordenamiento Territorial Comunitario teniendo presente que debería servir como mecanismo de regulación de la propiedad y de planeación del territorio por parte de los mismos propietarios, así como vía para incrementar la organización comunitaria y todo lo que esto conlleva.

## EL PROCYMAF Y LA PROMOCIÓN DE LOS OTC

El programa inició sus labores como proyecto piloto en Oaxaca, en orden a contribuir en la identificación y consolidación de opciones de desarrollo para ejidos y comunidades forestales por medio del fortalecimiento de los sistemas tradicionales de organización y de toma de decisiones en los niveles local y regional, enfatizando siempre la consolidación del capital social y el fomento de modelos de participación comunitaria que propicien el acceso a los beneficios del manejo sostenible de los bosques (CONAFOR 2003).

En 2004, para continuar y profundizar este enfoque, el PROCYMAF, ya como un programa oficial de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), expandió sus operaciones a seis estados (Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca y Quintana Roo), en los cuales brinda asistencia a comunidades y ejidos en regiones prioritarias con el firme propósito de mejorar y diversificar el manejo forestal sustentable conforme al esquema de la silvicultura comunitaria. Igualmente replanteó su estrategia de atención a fin de incidir en los nú-

cleos agrarios y en las organizaciones que conforman mediante el ofrecimiento de variados apoyos enmarcados en tres componentes principales:<sup>2</sup>

TABLA 1. COMPONENTES Y TIPOS DE APOYO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO FORESTAL COMUNITARIO

Componente	Tipos de apoyo
I. Fortalecimiento del capital social de las instituciones ejidales o comunales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Foros regionales de promoción</li> <li>2. Evaluaciones rurales participativas</li> <li>3. Seminarios de comunidad a comunidad</li> <li>4. Fortalecimiento y elaboración de estatutos comunales y reglamentos internos</li> </ol>
II. Fortalecimiento de capacidades técnicas locales para impulsar esquemas de desarrollo comunitario	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estudios especializados de asistencia técnica               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Ordenamientos territoriales comunitarios</li> <li>b) Estudios para el fortalecimiento de estructuras administrativas comunitarias</li> <li>c) Evaluación del potencial comercial de productos y servicios forestales</li> </ol> </li> <li>2. Capacitación a productores               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Cursos especializados sobre el manejo forestal y la administración de productos maderables y no maderables</li> <li>b) Formación de técnicos forestales comunitarios</li> </ol> </li> <li>3. Capacitación a prestadores de servicios técnicos y profesionales               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Cursos especializados de actualización</li> </ol> </li> </ol>
III. Diversificación e inversión para la silvicultura comunitaria	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estudios de factibilidad de proyectos piloto</li> <li>2. Financiamientos para ejecutar proyectos piloto y efectuar estudios de valoración de servicios ambientales y de generación de esquemas de pago por servicios ambientales en el nivel local</li> </ol>

Para los fines del ensayo es preciso insistir en que el interés del programa en pagar estudios especializados de asistencia técnica relativos a la planeación comunitaria responde a su concepción del OTC como instrumento para implementar de manera participativa un plan de uso del suelo, con énfasis en las áreas forestales de uso común, que contribuye a orientar las actividades productivas y de conservación hacia el desarrollo sustentable de los ejidos y las comunidades.

De 2000 a 2005, el PROCYMAF financió 160 ordenamientos en 158 núcleos agrarios forestales (tabla 2) y una superficie cercana al millón de hectáreas; destinó cerca de veinte millones de pesos, mientras que las comunidades aportaron como contrapartes alrededor de cuatro millones de pesos, generalmente en especie. Es importante mencionar que en 2004 y 2005 los fondos asignados a los OTC representaron la décima parte del presupuesto total del programa.

TABLA 2. ORDENAMIENTOS TERRITORIALES COMUNITARIOS  
FINANCIADOS POR EL PROCYMAF DE 2000 A 2005 POR ENTIDAD  
FEDERATIVA

Año	Oaxaca	Michoacán	Guerrero	Jalisco	Durango	Quintana Roo	Total
2000	8	-	-	-	-	-	8
2001	16	-	-	-	-	-	16
2002	10	3	3	-	-	-	16
2003	10	10	2	-	-	-	22
2004	20	14	9	8	-	-	51
2005	9	18	6	10	2	2	47
Total	73	45	20	18	2	2	160

## LOS PRINCIPALES IMPACTOS DEL OTC EN EJIDOS Y COMUNIDADES FORESTALES

Hoy en día se cuenta con argumentos suficientes para afirmar que cuando el Ordenamiento Territorial Comunitario es realmente adoptado por los núcleos

agrarios, esta herramienta de política local de manejo del territorio y de los recursos se vuelve detonante de un sinfín de estrategias locales y regionales de desarrollo y conservación. De igual manera es notorio que los ordenamientos cuyos resultados son evaluados como exitosos corresponden a los efectuados con un amplio involucramiento de la comunidad. Para su análisis, se agrupan los impactos en dos dimensiones principales:

### *Fortalecimiento de las instituciones comunitarias*

- *Afianzamiento del capital social.* Se refiere específicamente a dos de las múltiples expresiones del capital social en las comunidades rurales:
  - Las redes intracomunitarias. Por medio de acuerdos entre los distintos grupos locales de usuarios del territorio y los recursos forestales se ha alcanzado un mayor sentido de identidad y un reconocimiento más claro de propósitos comunes.
  - La visión compartida. Los núcleos agrarios han logrado definir estrategias comunes e integrales de mediano y largo plazos para el aprovechamiento de sus recursos, así como fortalecer su control territorial, lo que les ha llevado a una mayor apropiación de sus bosques.
- *Diseño y fortalecimiento participativos de reglas locales.* En el curso de la elaboración de los OTC se procura que cualquier integrante del ejido o la comunidad pueda expresar sus necesidades y que se establezca una plataforma de negociación en torno a los derechos y las limitantes en el uso de los recursos forestales. Por ello los ejidatarios o los comuneros tienen la oportunidad de intervenir directamente en la toma de acuerdos respecto a la formulación y el reforzamiento de las reglas locales de apropiación, las que restringen el tiempo, el lugar, la tecnología y la cantidad por extraer de cada recurso, y de provisión, aquellas que señalan los tipos de insumos (trabajo, material, dinero...) que permiten el aprovechamiento de cada recurso (Ostrom 2000).
- *Registro de estatutos comunales o reglamentos internos.* A raíz de la consolidación de sus reglas, numerosos núcleos agrarios han desarrollado, formalizado e inscrito sus estatutos comunales o reglamentos internos en el Registro Agrario Nacional. Los artículos 9º, 10º y 11 de la Ley Agraria disponen que el reglamento interno rige el aprovechamiento, el acceso y la conservación de las tierras de uso común, lo que incluye los derechos y las obligaciones de los ejidatarios y los avecindados respecto de dichas

tierras. Si bien el registro del reglamento o del estatuto no siempre es secuela directa del OTC, en muchos casos éste ha sido el principal insumo utilizado por las asambleas generales para tal fin.

- *Incremento de relaciones con actores externos (alianzas horizontales y verticales).* Cuando es acogido realmente por una comunidad o un ejido, el ordenamiento territorial comunitario se convierte en documento rector que provee de información generadora de múltiples estrategias para la conservación, la restauración y la diversificación productiva del patrimonio natural local. Con él en la mano, los núcleos agrarios obtienen asesoría especializada que facilita la consecución de distintos apoyos ofrecidos por los tres órdenes de gobierno.

### *Disposición de información técnica para el desarrollo comunitario*

- *Implementación de estrategias productivas sustentables.* Con los datos geográficos y ecológicos acopiados en el OTC, ejidos y comunidades han puesto en marcha proyectos productivos; han contratado servicios técnicos para la elaboración de estudios de mercado, de factibilidad y sobre el potencial de aprovechamiento de una especie o un grupo de especies, y han gestionado permisos para operar planes de manejo forestal (de productos maderables y no maderables) y Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre.
- *Segregación de áreas de alto valor por su biodiversidad, para la conservación o por su significado cultural.* Se ha conseguido mediante la instauración de reservas comunitarias o campesinas normadas con estatutos y reglamentos locales (Anta 2005). Los OTC también han posibilitado a los núcleos agrarios tomar decisiones en cuanto a la reconversión de áreas agrícolas a forestales y la identificación de áreas que pueden y deben sujetarse a procesos de restauración ecológica.
- *Incorporación al pago por servicios ambientales.* La información de los ordenamientos ha permitido a diferentes ejidos y comunidades entrar en esquemas de pago por servicios ambientales, tanto los fomentados por el gobierno federal como los surgidos de iniciativas locales o regionales de carácter autónomo.



## ALGUNOS PROBLEMAS COMUNES

Desafortunadamente, los ordenamientos territoriales comunitarios no siempre han sido exitosos. En muchas comunidades no se ha logrado constituirlos en instrumento de política para el manejo de los recursos naturales, y han quedado como meros legajos de destino incierto. A continuación se describen los problemas más frecuentes, unos observados en el monitoreo de comunidades y ejidos y otros enunciados en foros de discusión:

1. En un principio el PROCYMAF contribuyó en la apertura de los servicios técnicos forestales a especialistas en bosques que no eran ingenieros forestales. Esto sin duda trajo consigo beneficios tangibles en el diseño de estrategias de desarrollo en muchos núcleos agrarios, en los cuales el ordenamiento ha desempeñado un papel muy importante; no obstante, así como varios estudios técnicos parte de planes de manejo forestal se llevaron a cabo a manera de simples recetas, algunos OTC y ERP se ejecutaron también de manera mecánica.
2. Consecuentemente, en varias comunidades no se efectuaron los diagnósticos adecuados a sus condiciones particulares. Algunos ordenamientos sufrieron de prejuicios y dieron por hecho situaciones inexistentes, no reconocidas por las poblaciones, de modo que los documentos pararon en el archivo muerto de las oficinas de los comisariados.
3. En ocasiones la información geográfica se trabajó en escalas que impiden obtener conclusiones fidedignas. Por ejemplo, algunos consultores prepararon análisis cartográficos de predios de 500 a 5,000 ha con cartas temáticas de escala 1:250,000.
4. Son contados los consultores especialistas en materia de ordenamiento territorial, y abundantes los improvisados y poco calificados. Hubo grupos interdisciplinarios que desaparecieron poco tiempo después de adquirir experiencia.
5. En Durango, Jalisco y Quintana Roo numerosos ejidos han demandado la realización de OTC, pero no existen suficientes servicios profesionales locales con experiencia y capacidades técnicas que asesoren su conducción.
6. Múltiples ordenamientos contienen informes que son en gran parte monografías extraídas de la Internet.
7. En las actividades previstas para diferentes OTC no siempre se contó con la suficiente participación de las comunidades, por lo que finalmente éstas no se apropiaron en verdad de la herramienta.

8. Algunos ordenamientos muy buenos no sobrevivieron al cambio de la mesa directiva de los núcleos agrarios.

## CONCLUSIONES

La primera conclusión corresponde a lo que falta por hacer en el PROCYMAF en materia de OTC. Definitivamente destacan una mayor promoción del instrumento en cientos de comunidades y ejidos forestales a lo largo y ancho del país, y el auspicio de la formación de cuadros técnicos y profesionales para que acompañen procesos de ordenamiento adecuados a las condiciones de cada núcleo agrario.

El segundo elemento que interesa resaltar concierne a la divergencia señalada al principio del ensayo. La planeación del territorio en Latinoamérica y en muchas otras regiones del mundo ha evolucionado en parte como un instrumento del Estado moderno por medio del cual se imponen ciertas restricciones a los derechos de los propietarios de las tierras; en México, por ejemplo, las leyes dan a las autoridades municipales la atribución de emprender la regulación de los usos del suelo con el Ordenamiento Ecológico del Territorio. En cambio, en el Ordenamiento Territorial Comunitario es la decisión del núcleo agrario la que rige el aprovechamiento de los recursos naturales locales (Azuela, en prensa).

En este sentido, el OTC ha sido concebido por el PROCYMAF como una herramienta que faculta a los núcleos agrarios forestales para conducir diversas estrategias de desarrollo comunitario sustentable sin la incidencia determinante de instancias externas. El papel cumplido por el programa es el de facilitar los fondos para la conducción de los ordenamientos en respuesta a la libre demanda de comunidades y ejidos.

## NOTAS

- 1 A finales de 2003 el Proyecto para la Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Naturales en México fue transformado en el Programa de Desarrollo Forestal Comunitario; conservó su acrónimo, PROCYMAF, salvo que se le añadió II.
- 2 Además de los descritos, el PROCYMAF cuenta con un componente referido al fortalecimiento institucional y con otro orientado hacia la coordinación y la administración del programa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abardía, Francisco, 1992, "Oaxaca: historias de familia o de cómo se transformó el uso de los bosques comunales (1959-1985)". En Dieter Pass, D. Prieto y J. Miguel (compiladores), *Ecología, municipio y sociedad civil. La participación de las organizaciones sociales en la defensa del medio ambiente*. México, Friedrich Naumann Stiftung, SALDEBAS y Praxis.
- Aguilar, Adrián G., 1989, "Las bases del ordenamiento territorial. Algunas evidencias de la experiencia cubana". México, *Revista Geográfica*, no. 109, pp. 87-111.
- Anta, Salvador, 2005, *Atlas de las experiencias de manejo comunitario en Oaxaca*. México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 58 pp.
- Azuela, Antonio, en prensa, "Evaluación y perspectivas de las condiciones institucionales del Ordenamiento Ecológico del Territorio en México".
- Bray, David, 1991, "La lucha por el bosque: conservación y desarrollo en la Sierra de Juárez". México, *Desarrollo de Base 3*.
- Bray, David y Leticia Merino, 2004, *Community forests of Mexico. Achievements and challenges*. México, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, AC (CCMSS), 32 pp.
- Chapela, Francisco, 1999, La gestión comunitaria de los bosques del sur de México. *Presentación del Taller de Análisis sobre el Deterioro de los Recursos Forestales y el Cambio Institucional en el Campo de México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, manuscrito inédito, 14 pp.
- Chapela, Francisco y Yolanda Lara, 1996, *La Planeación Comunitaria del Manejo del Territorio*. México, CCMSS y Estudios Rurales y Asesoría Campesina, AC (ERA), Cuadernos para una Silvicultura Sostenible, Serie Métodos para la Participación, no. 2, 45 pp.
- CONAFOR, 2003, *Gestión comunitaria para el uso sustentable de los bosques*. México, PROCYMAF, 120 pp.
- González M. Alfonso y colaboradores, 1990, *Plan para la regeneración ecológica y el desarrollo regional de la cuenca hidrológica de Xochimilco*. México, Grupo de Estudios Ambientales, AC (GEA) y Friedrich Ebert Stiftung, 127 pp.
- Massiris Cabeza, Ángel, 2002, "Ordenación del territorio en América Latina". *Scripta Nova*, revista electrónica de geografía y ciencias sociales, vol. 6, no. 125.
- McKean, Margareth y Elinor Ostrom, 1995, "Bosques en régimen de propiedad común: ¿sólo un vestigio del pasado?". Roma, FAO, *Unasylva*, vol. 46, no. 180, pp. 3-15.

- Méndez, Elías, 1990, *Gestión ambiental y ordenación del territorio*. Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Forestales e Instituto de Geografía y Conservación de Recursos naturales, 22 pp.
- Merino, Leticia, 2004, *Conservación o deterioro. El impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en los bosques en México*. México, Instituto Nacional de Ecología (INE), SEMARNAT y CCMSS, 331 pp.
- Negrete, Gerardo y Gerardo Bocco, 2003, "El Ordenamiento Ecológico Comunitario: una alternativa de planeación participativa en el contexto de la política ambiental de México". México, INE y SEMARNAT, *Gaceta Ecológica*, no. 68, pp. 9-22.
- Ostrom, Elinor, 2000, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, UNAM y Fondo de Cultura Económica, 395 pp.
- Secretaría de la Reforma Agraria, 1993, "Ley Agraria". *Diario Oficial de la Federación*, 9 de julio (última reforma aplicada).

# RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y ORDENAMIENTO DE LOS TERRITORIOS COMUNALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*Francisco Chapela Mendoza*

## INTRODUCCIÓN

EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO surge en la región latinoamericana como una respuesta a la necesidad de racionalizar el uso del suelo y aprovechar adecuadamente los recursos naturales, tras constatarse que no es sostenible un esquema de desarrollo basado en la expansión de las superficies dedicadas a la ganadería, la agricultura y las áreas urbanas. El agotamiento del modelo de “colonización interna” y la necesidad de planificar y regular el manejo de los recursos naturales imponen la búsqueda del orden en las formas de usar tierras y recursos.

Comparados con los del continente europeo, de larga tradición en la planeación, los jóvenes países de América Latina y el Caribe llegaron de manera tardía al tema, después de haber sido el área de colonización más importante del mundo entre los siglos XVI y XIX, cuando la planeación del uso de los recursos no era vista en realidad como indispensable. Incluso durante buena parte del siglo XX regiones enormes, como la Selva Maya, el Darién, la Costa Atlántica de Centro América y la Amazonía fueron fronteras internas de muchos países; cada uno enfrentó a su manera lo que se consideraba el reto de “dominarlas”. Conforme los procesos de colonización interna han perdido fuerza, la planificación del uso del suelo y de los recursos se va haciendo más urgente.

Al plantearse el requerimiento de poner orden surgen varias preguntas. Los agrónomos y los geógrafos desean saber cuáles son los criterios y objetivos del ejercicio de ordenamiento y en función de los intereses de quién deberá

conducirse. Los representantes de cada grupo de interés se preguntan si su propia agenda prevalecerá sobre las restantes y si sus objetivos serán atendidos al momento de asignar usos y reservas. Los políticos tienen la duda de si comprometerse con un plan de uso del suelo y con los proyectos asociados a su aplicación les quitará grados de libertad en la toma de decisiones e incluso se cuestionan si aceptar una planeación de largo plazo es una forma de debilitar el principio de autoridad. Las comunidades indígenas y campesinas se preguntan si su futuro, su visión y su autonomía tendrán cabida en el juego de intereses de terratenientes, madereros, mineros, constructores, especuladores, ambientalistas y políticos.

No es obvia la manera en que se resuelve la necesidad de planear el uso del suelo. Puede recurrirse a enfoques basados en la idea de que el Estado ha de ejercer tutela sobre la sociedad y por lo tanto debe decidir los mejores usos aplicando el mejor conocimiento disponible. En estas visiones hay una “cabeza” que ordena el uso del territorio mientras que los propietarios forman el “cuerpo” que obedece al plan trazado por aquella. De manera alternativa, puede apelarse a la diversidad cultural y a las distintas formas de los gobiernos locales para establecer un orden basado en un mosaico compuesto por fragmentos de áreas ordenadas a partir de diferentes criterios locales. En este enfoque los propietarios forman “células” relativamente autónomas que establecen relaciones funcionales y estructurales con otras adyacentes, constituyen “tejidos” y dan lugar a “organismos”.

Conforme las sociedades latinoamericanas han crecido en tamaño y complejidad, los esquemas autoritarios de toma de decisiones han perdido eficacia, lo que ha obligado a elaborar nuevos arreglos institucionales en los cuales se busca aprovechar las oportunidades de participación social entendiéndolas no como un riesgo para el gobierno central sino como una fuente de consenso y estabilidad. Después de una larga historia de gobiernos militares, durante la segunda mitad del siglo XX la mayoría de los países de la región emprendió cambios institucionales que muchas veces incluyeron reformas constitucionales y hasta la celebración de pactos sociales expresados en nuevas cartas magnas.

Destaca entre estos cambios el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que entró en vigor en 1991 (OIT 2006). Los países que lo ratifican adquieren los compromisos de reconocer y mantener la diversidad cultural y de asegurar los derechos de los pueblos indígenas, no como individuos sino

como entidades colectivas, a poseer, manejar y disfrutar de territorios específicos. Aunque no forma parte de las constituciones, el convenio tiene un rango equiparable a una carta magna y es por lo tanto un marco de muy alto nivel para el establecimiento de arreglos institucionales en cada país. Llama la atención que, fuera de las islas Fiji, Noruega, Dinamarca y Holanda, este instrumento internacional ha sido ratificado exclusivamente por naciones de América Latina y el Caribe, lo cual sugiere que es precisamente en esta región donde tienen mayor vigencia los temas de acomodar los intereses colectivos, admitir la diversidad cultural y ejercer sistemas de gobierno descentralizados y plurales.

El Ordenamiento de los Territorios Comunales<sup>1</sup> implica la existencia de mecanismos legales de reconocimiento de los derechos colectivos de propiedad sobre los territorios por ordenar. Tales derechos comprenden, por supuesto, el relativo a la titularidad de las tierras, pero incluyen también los derechos a acceder, usar y disponer de la tierra y los recursos asociados, a aprovechar los productos que se obtengan y a transferir la propiedad a un nuevo dueño. Como veremos, no siempre se reconocen todos estos derechos de propiedad colectiva; por el contrario, lo normal es que solamente se acepten algunos y que, sobre la marcha, las comunidades ejerzan los derechos otorgados y adquieran otros, en un proceso paulatino de apropiación.

La distinción entre derechos individuales, públicos y colectivos es fundamental para el Ordenamiento de los Territorios Comunales, ya que cuantos menos derechos colectivos se reconozcan menores serán las posibilidades de *construir* territorios comunales con recursos extensos, como los forestales, los pesqueros y los hídricos. Más aun, dada la presión demográfica observada sobre todo en las porciones mesoamericana y caribeña de la región, es muy difícil concebir la continuidad de procesos ecológicos básicos (flujos migratorios, ciclos del agua y el carbono, regeneración de la fertilidad de los suelos, equilibrio entre plagas potenciales y sus predadores...) sin la constitución de territorios comunales. Por ende es de gran importancia revisar las opciones regionales para reconocer los derechos colectivos a la autoorganización, a la diversidad cultural y al Ordenamiento de los Territorios Comunales.

En el artículo revisaremos el surgimiento de la cultura de la planeación democrática en América Latina y el Caribe, reflexionaremos sobre el interés colectivo y la relevancia de reconocerlo como diferente a los intereses público y privado, abordaremos algunas opciones constitucionales y concluiremos con unas perspectivas para el Ordenamiento de los Territorios Comunales.

Estas perspectivas se nutren de los antecedentes de la planificación en la región, que han abarcado diferentes conceptos: la inicial planificación regional dio lugar a la preponderancia del urbanismo, antecesor de la planificación económica, la que dio paso a la planificación ambiental y a la ordenación del territorio como política pública (Massiris 2002). La experiencia latinoamericana en el Ordenamiento de los Territorios Comunales abre una veta que complementa las políticas públicas aportando esquemas coherentes de acción colectiva en escala local que pueden conducir a arreglos institucionales favorecedores de una gobernabilidad real en áreas de grandes peculiaridades culturales, poco comunicadas y de difícil acceso, como muchas de los páramos andinos, las sierras de México y las selvas amazónicas y mayas.

## HACIA UNA CULTURA DE LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

Una restricción importante del proceso de planeación de uso del suelo y racionalización del manejo de los recursos naturales, es decir, del proceso de Ordenamiento Territorial, es que se trata de un juego de suma cero. Las hectáreas que se le quitan a un uso más las que se incorporan a otros usos arrojan siempre un cero como resultado. Si se decide dedicar una pieza de terreno al uso urbano se está decidiendo implícitamente la reducción de las tierras destinadas a usos rurales. Así se crea el marco para el eventual surgimiento de conflictos entre usos competitivos del suelo y sus recursos.

Cuando un gobierno decide construir una presa o una carretera para dotar de mejores servicios a ciertas áreas urbanas, está resolviendo también la eliminación de áreas rurales y la disrupción de procesos ecológicos, sociales y económicos. Este proceso de toma de decisiones explícitas –que buscan atender los requerimientos de unos grupos– e implícitas –que afectan los recursos y las vidas de otros grupos– puede incluir la negociación entre los interesados y los afectados en un encuadre transparente de toma y daca, o la imposición vertical de la agenda y los objetivos de los grupos más poderosos en detrimento de los más débiles. Así pues, al igual que en otras áreas de la política, el Ordenamiento Territorial puede ser un ejercicio democrático y formador de consensos para mejorar la convivencia humana o un ejercicio autoritario que naturalmente generará resentimientos, agudizará los disensos y deteriorará las relaciones sociales, quizás hasta desembocar en conflictos con cierto grado de violencia.

Como se muestra en el presente volumen, México está generando ya una cultura o escuela del Ordenamiento de los Territorios Comunales. Ello per-



mite a un número creciente de comunidades rurales establecer un marco de planeación de largo plazo y un entramado de acuerdos, reglas, sanciones y niveles de autoridad que posibilitan armonizar de manera diáfana intereses divergentes y mutuamente excluyentes.

Los ejercicios de Ordenamiento de los Territorios Comunales implican, en primera instancia, tomar distancia y ganar perspectiva ante las urgencias materiales de las familias que conforman una comunidad a fin de atender las demandas futuras de la colectividad. Esto significa que presiones actuales de algunas unidades familiares sobre los recursos, como el aumento de los hatos y la ampliación de las superficies de cultivo en detrimento de las áreas forestales y de vida silvestre, tengan que atemperarse en función de necesidades colectivas de mayor plazo. Es frecuente que los núcleos agrarios que se involucran en estos procesos de planeación cambien la percepción de sus opciones de desarrollo, no porque un técnico o funcionario externo los “concientice” sobre la importancia de la conservación, sino porque sus miembros emprenden la conformación colectiva de una visión de conjunto de su territorio e imaginan un futuro a partir del aprovechamiento de sus recursos.

En segunda instancia, en el curso de la construcción del espacio común también se genera una visión compartida de la situación actual y se ponen los fundamentos para la búsqueda colectiva de un futuro. Una base de entendimiento compartida y una agenda y un lenguaje comunes han sido reconocidos por Vincent Ostrom (1997) como los cimientos elementales para fundar una sociedad democrática. Adicionalmente, conforme unos miembros de la comunidad observan que otros van acatando las reglas dispuestas entre todos, confían cada vez más en el cumplimiento de los acuerdos colectivos. Así se construyen verdaderas instituciones para la gestión del ordenamiento de los territorios de las comunidades, las que no resultan oficinas vacías sino conjuntos de normas que realmente se hacen cumplir (Ostrom 2000).

La construcción de núcleos democráticos de gestión a partir de los procesos de Ordenamiento de los Territorios Comunales entraña para México y otros países latinoamericanos una *revolución silenciosa*, pues conlleva en los hechos el rompimiento con tradiciones autoritarias que se remontan a varios siglos antes de la época colonial. En lugar de que el sacerdote, el cacique, el encomendero, el supremo gobierno o el especialista universitario decidan qué hacer con los territorios de las comunidades rurales, ahora se establece un marco para que esas resoluciones sean el fruto de acuerdos consensuados entre los grupos de interés y para que el resultado de este juego de suma cero

no sea siempre el avasallamiento de las mayorías por parte de una minoría hegemónica.

## EL SURGIMIENTO DEL INTERÉS COLECTIVO

La instauración democrática de instituciones para planificar el uso de los territorios comunales con una perspectiva de largo plazo implica que la colectividad que ha decidido voluntariamente sujetarse a unas autoridades y a un régimen normativo establecidos por ella haga surgir nuevos intereses que no son forzosamente los de los individuos. Regenerar las áreas de bosque degradadas obedece a una necesidad de formar los “almacenes” de recursos forestales del futuro; no se puede explicar como un estricto requerimiento productivo para los comuneros que hoy viven allí. La regeneración emerge como un elemento de interés colectivo que antes no existía.

Pero el interés colectivo no es el interés público. Una comunidad rural debe cubrir requerimientos mínimos para todos los habitantes sin distinciones: de seguridad, para permitir la convivencia; de salud, para dar una esperanza de vida; de otros servicios públicos... En contraste, en cuanto al manejo y aprovechamiento de los bosques, pastos, aguas y tierras comunales, los ejercicios de Ordenamiento de los Territorios Comunales originan reglas que definen quiénes pueden tener acceso a esos recursos, qué restricciones y modalidades deben observarse para asegurar su regeneración y persistencia, y con qué criterios deberán repartirse los beneficios resultantes. A diferencia de lo que sucede con los recursos públicos, los beneficios provenientes de los recursos de uso común se distribuyen atendiendo al esfuerzo invertido por cada miembro de la comunidad; en algunos casos se deriva una parte a atender necesidades de la colectividad e incluso a la provisión de servicios públicos, pero de manera subsidiaria. De este modo surgen los recursos comunes, que sin ser públicos tampoco son de propiedad individual.

El surgimiento de los recursos colectivos plantea un reto a los sistemas legislativos y normativos. La tradición del derecho romano, la fuente de las tramas legales de América Latina y el Caribe, parte de dos supuestos básicos. El primero es que los individuos tienen ciertos derechos elementales, entre ellos el derecho a la vida y a la propiedad, que el Estado ha de defender y asegurar. El Estado también debe servir como árbitro cuando los derechos de varios individuos entran en conflicto, para garantizar precisamente el respeto a los derechos privados. El segundo supuesto es que tiene que protegerse el

interés público, de modo que al Estado le corresponde asegurar que los individuos gocen de seguridad, protección, salud y otros servicios elementales; en consecuencia, muchos dispositivos normativos atienden esta esfera. El reto en tal esquema de derechos públicos y privados está en acomodar los derechos e intereses de las colectividades, las que sin ser individuos tampoco hacen parte del universo de los asuntos públicos. Si los ordenamientos de muchos pequeños territorios comunales y las instituciones de gobierno creadas en ellos no se articulan de manera adecuada, en caso extremo podría llegarse a una situación en la que las “células” de los gobiernos comunales no obedecieran y no fueran funcionales a los “tejidos” y “órganos” del “cuerpo” de una nación (Hobbes 1694).<sup>2</sup>

Es por esta razón que algunas legislaciones latinoamericanas reconocen ciertos derechos colectivos, como a la autoorganización y a la propiedad colectiva. Sin embargo, en la mayoría de las constituciones de la región se conserva la categorización del derecho romano, que únicamente dispone un conjunto de normas para proteger el interés público y otro bloque para garantizar el interés privado. Ello restringe sensiblemente las posibilidades reales de emplear al Ordenamiento de los Territorios Comunales como un instrumento de gestión, pero también plantea las bases de una agenda para la gestión moderna de los recursos de uso común, que está en pleno desarrollo en América Latina y el Caribe.

## EL RECONOCIMIENTO LEGAL DEL INTERÉS COLECTIVO

En México, el reconocimiento de los intereses público, privado y colectivo como entidades diferentes tiene rango constitucional. En efecto, el párrafo tercero del artículo 27 de la constitución establece que:

*La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a*

*efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. [Énfasis añadido].*

En el inicio del párrafo es evidente la preocupación por el interés público al ponerlo por encima del interés privado. Más adelante se prevé “disponer, en los términos de la ley reglamentaria, *la organización y explotación colectiva* de los ejidos y comunidades”. Este reconocimiento del interés colectivo es reafirmado en la Ley Agraria al precisarse que los núcleos agrarios son sujetos de derecho al tener personalidad jurídica y derechos de propiedad sobre la tierra y los recursos asociados a ella: en su artículo 7º establece que “El Ejecutivo Federal promoverá y realizará acciones que *protejan la vida en comunidad*, propicien su libre desarrollo y mejoren sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes”; en el 9º indica que “Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio *y son propietarios de las tierras* que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título” (subrayados nuestros), y para el caso de las comunidades el 99 marca que “Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son: I. La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra”.

Tal situación jurídica permite que los ejidos y las comunidades de México puedan, con relativa facilidad, ejercer sus derechos a planear a largo plazo, a destinar las áreas que consideren adecuadas a los distintos usos y a desarrollar, por lo tanto, procesos de Ordenamiento de los Territorios Comunales. Este no es el caso en muchos países de América Latina y el Caribe.

En Brasil, la constitución tenía un enfoque paternalista y establecía la responsabilidad del Estado de defender los intereses de las comunidades indígenas; así las sometía al tutelaje del gobierno y les negaba la personalidad jurídica. No fue sino hasta con la nueva constitución de 1988 que a los indígenas se les reconocieron derechos de usufructo sobre sus territorios tradicionales

(artículos 231 y 232). Por otra parte la constitución señala que “la ley castigará cualquier discriminación que atente contra los derechos y libertades fundamentales” (artículo 5º, fracción XLI) y que tal delito es imprescriptible (fracción XLII), lo cual es una garantía para la diversidad cultural. Sin embargo, en el marco de la tradición del derecho romano no hay manera de defender los derechos colectivos de propiedad de las comunidades indígenas, ya que si se ubican en el ámbito del derecho privado las tierras deben titularse a los individuos, con lo que se fragmentarían los territorios tradicionales. Para solucionar este problema las leyes brasileñas dictan que los territorios indígenas demarcados pasan a ser propiedad del Estado;<sup>3</sup> comprenden 12% de la superficie del país, es decir, 103.7 millones de hectáreas (Roldán 2004).

Si bien el reconocimiento de derechos de usufructo puede servir de base a las comunidades para instituir sus propias normas de acceso y uso de los recursos naturales, la falta de derechos de propiedad y la carencia de reconocimiento de su personalidad jurídica colectiva dificultan fuertemente la defensa de su derecho a construir un territorio funcional y en muchos casos las dejan inermes frente a los intereses agroindustriales e industriales. No es entonces sorprendente que la pérdida de áreas forestales en la nación sudamericana se haya acelerado en los años recientes debido a la expansión del cultivo de la soya, de las actividades ganaderas y de las plantaciones de eucalipto y palma aceitera, y que expertos de la Universidad de Minas Gerais estimen que la Amazonía se reducirá de 5.3 a 3.2 millones de kilómetros cuadrados en 2050 (Soares-Filho y cols. 2002).

El mismo esquema legislativo, para el cual lo que no es interés privado debe estar en el dominio público, opera en Costa Rica. En este caso prevalece el concepto de ‘integración cultural’ en lugar del de ‘diversidad cultural’. La constitución declara que la católica es la religión del Estado (artículo 75) y que el español es el idioma oficial (artículo 76), pero no hace siquiera mención de los derechos de las comunidades indígenas, las que se ven obligadas a defenderlos en el marco de ordenamientos legales de rango menor.

No obstante, la ratificación por Brasil y Costa Rica del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT ofrece un instrumento de alto rango para defender los derechos colectivos. En efecto, el convenio determina en su artículo 7º que “1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la me-

dida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”. (Énfasis añadido).

Como instrumento jurídico el convenio es muy poderoso, pues a pesar de la tradición del derecho romano establece en un nivel constitucional que las comunidades indígenas pueden desarrollar procesos de ordenamiento de los territorios que les corresponden. También es válido en Argentina, Bolivia, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela, aunque su aplicación en la práctica está todavía por verse pues se ha ratificado apenas entre 1990 y 2002 (véase la tabla 1).

Es muy interesante notar que el Convenio 169 de la OIT, propio de un pensamiento contemporáneo, reconoce explícitamente la importancia de los

TABLA 1. FECHA DE RATIFICACIÓN DEL CONVENIO SOBRE PUEBLOS  
INDÍGENAS Y TRIBALES DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL  
TRABAJO

País	Fecha de ratificación
Argentina	3 de julio de 2000
Bolivia	11 de diciembre de 1991
Brasil	25 de julio de 2002
Colombia	7 de agosto de 1991
Costa Rica	2 de abril de 1993
Dinamarca	22 de febrero de 1996
República Dominicana	25 de junio de 2002
Ecuador	15 de mayo de 1998
Fiji	3 de marzo de 1998
Guatemala	5 de junio de 1996
Honduras	28 de marzo de 1995
México	5 de septiembre de 1990
Noruega	19 de junio de 1990
Holanda	2 de febrero de 1998
Paraguay	10 de agosto de 1993
Perú	2 de febrero de 1994
República Bolivariana de Venezuela	22 de mayo de 2002

Fuente: OIT 2006.

derechos colectivos de propiedad. En su artículo 13.1 ordena que “Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, *y en particular los aspectos colectivos de esa relación*”. (Énfasis añadido). Y en el 14.1 asienta: “Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes”.

El Ordenamiento de los Territorios Comunales requiere del reconocimiento de los derechos colectivos y emerge, en parte, ante la necesidad de mejorar los acuerdos sociales y lograr una gobernabilidad basada en consensos. Al aceptar los derechos colectivos además de los privados y los públicos se aparta de la tradición del derecho romano. La constitución colombiana abre una vía muy importante al reconocimiento de los derechos de propiedad colectiva y al Ordenamiento de los Territorios Comunales, no sólo para los indígenas sino para cualquier forma de organización social, pues en su artículo 58 señala que “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad” y en el 63 que “Los bienes de uso público, los parques naturales, *las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo*, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. En el artículo 286 precisa que “son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios *y los territorios indígenas*” (subrayados nuestros), lo cual implica, según el 287, los derechos a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y a participar en las rentas nacionales. En la constitución de Colombia existe, no obstante, una tensión no resuelta entre las facultades del gobierno nacional y las de las comunidades locales para el ordenamiento del territorio, pues el artículo 288 plantea que

“la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”.

La carta magna colombiana es interesante también porque además de los derechos de propiedad colectivos incluye un mecanismo local de resolución de controversias: “Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional” (artículo 246). Asimismo establece en su artículo 7° que “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”; por lo tanto (artículo 10°) “El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe”.

De modo semejante, Bolivia se asume en su constitución como república multiétnica y pluricultural. En el artículo 7° establece como un derecho fundamental “la propiedad privada, individual *o colectiva*, siempre que cumpla una función social” (subrayado nuestro) y en el 8° fija la obligación ciudadana de “resguardar y proteger los bienes e intereses de la colectividad”. La propiedad colectiva de los pueblos indígenas se admite de manera explícita en el artículo 171:

- I. *Se reconocen, se respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.*
- II. *El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.*
- III. *Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado.*



Este marco constitucional ha permitido que en Bolivia se tengan delimitados y reconocidos territorios indígenas en 5.4 millones de hectáreas (Roldán 2004).

## PERSPECTIVAS PARA EL ORDENAMIENTO DE LOS TERRITORIOS COMUNALES

En México, la constitución de 1917 incorporó en su artículo 27 los derechos de propiedad colectiva y la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas. Aun con las reformas de 1992, ese artículo establece que “VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”.

El marco constitucional mexicano ha permitido el reconocimiento de derechos de propiedad a favor de 29,971 ejidos y comunidades que abarcan 103,286,659 ha, 51% del territorio terrestre nacional (INEGI 1991). Esto explica en buena medida la relativa facilidad con que se ha expandido en el país el Ordenamiento de los Territorios Comunales como herramienta de toma colectiva de decisiones y de elaboración de instrumentos –o *artefactos*, como conceptualiza Vincent Ostrom (1980)– para la gestión de los recursos de uso común.

Como lo ilustran los casos de Brasil y Costa Rica, las normas constitucionales pueden restringir notablemente las posibilidades de la gestión colectiva de los territorios y los recursos naturales de uso común. La ratificación del Convenio 169 de la OIT por parte de trece países de América Latina y el Caribe da un asidero legal para tal gestión; está pendiente en Belice, Chile, Cuba, El Salvador, Guyana, Haití, Nicaragua, Panamá, Surinam y Uruguay.

Ha de tomarse en cuenta que el marco constitucional solamente favorece, no determina, la realización del Ordenamiento de los Territorios Comunales. En Guatemala, por ejemplo, pobladores del departamento del Petén, organizados en cooperativas y otras figuras jurídicas colectivas, han logrado que el gobierno les dé la concesión del aprovechamiento maderable y no maderable de las selvas limítrofes con Chiapas y Tabasco, lo que ha permitido efectuar un Ordenamiento Comunal del Territorio. Si bien ese arreglo está lejos de constituir una titulación de tierras a favor de las comunidades rurales de origen maya del Petén, sí les otorga ciertos derechos colectivos de propiedad, como el

de acceso a los bosques, el de usufructo y el de disfrute de los beneficios derivados del aprovechamiento forestal.

De manera inversa, el reconocimiento de derechos colectivos de propiedad y de la personalidad jurídica de los núcleos agrarios en más de la mitad de las tierras de México no significa por sí mismo que las comunidades ejerzan de hecho su capacidad de gestión colectiva, tengan planes de uso del suelo a largo plazo o dispongan de normas explícitas para el acceso, uso y manejo de los recursos naturales en sus territorios.

El gobierno real de territorios comunales debe construirse y ejercerse día a día, para mantenerlo como un mecanismo efectivo de gestión. Contra las tendencias del “globalismo salvaje”, en el panorama latinoamericano surgen esquemas diversificados de Ordenamiento de los Territorios Comunales; los Estados modernos empiezan a incorporarlos como instrumentos de gobernabilidad de las sociedades de la región, que se perfilan como complejas y diversas.

## NOTAS

- 1 En la presente discusión nos referimos a las áreas tradicionales de uso común como ‘territorios comunales’ independientemente de su estatus agrario o histórico. Este concepto es amplio y no implica una restricción jurídica o cultural. Una comunidad indígena que mantiene sus formas tradicionales de uso de los recursos establece sus territorios comunales como las áreas de las que obtiene de manera colectiva los bienes básicos que requiere, excluyendo a otros usuarios. De manera semejante, un grupo afroamericano o uno de colonos define mediante acuerdos consuetudinarios o instrumentos jurídicos las áreas colectivas de aprovechamiento de recursos que constituyen sus territorios comunales.
- 2 En efecto, uno de los teóricos más importante de los Estados autoritarios, Thomas Hobbes, en su clásico *Leviatán* compara al Estado con un organismo humano de manera que distintos sectores sociales cumplen el papel de pies, brazos, cabeza, sistema circulatorio, etcétera. En esta visión las formas locales de organización, que obedecen a reglas definidas no por la “cabeza” del Estado sino en las localidades y que son capaces de reproducirse, quizás se hubieran clasificado como “tumores cancerosos”.
- 3 El artículo 20, fracción XI, de la Constitución de Brasil establece: “Son bienes de la Unión [...] las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Estados Unidos Mexicanos, 2005, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al 30 de noviembre de 2005.
- Hobbes, Thomas, 1694 (2004), *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 1991, *VII Censo Ejidal*. México, INEGI.
- Massiris Cabeza, Ángel, 2002, "Ordenación del Territorio en América Latina". Barcelona, Universidad de Barcelona, *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, vol. 6, no. 125.
- OIT, 2006, Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Ginebra, OIT.
- Ostrom, Elinor, 2000, "Diseños complejos para manejos complejos". México, *Gaceta Ecológica*, no. 54, pp. 43-58.
- Ostrom, Vincent, 1980, "Artisanship and artifact". *Public Administration Review*, vol. 40, no. 4, pp. 309-317.
- , 1997, *The meaning of democracy and the vulnerability of democracies: a response to Tocqueville's challenge*. University of Michigan Press.
- República de Bolivia, 2005, Constitución de 1967 con reformas introducidas por la Ley N° 1585 del 12 de agosto de 1994, texto concordado de 1995 sancionado por Ley N° 1615 del 6 de febrero de 1995, reformas introducidas por Ley N° 2410 del 8 de agosto de 2002, reformas introducidas por Ley N° 2631 del 20 de febrero de 2004, y reformas introducidas por Ley N° 3089 del 6 de julio de 2005.
- República de Colombia, 2006, Constitución política de la República de Colombia de 1991. Incluye las reformas de 1993, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005; actualizada hasta el Decreto 2576 del 27 de Julio de 2005.
- República de Costa Rica, 1949, Constitución Política.
- Republica Federativa do Brasil, 1988, Constituição da República Federativa do Brasil.
- Roldán Ortiga, R., 2004, *Models for recognizing indigenous land rights in Latin America*. Washington, The World Bank Environment Department, Biodiversity Series, Paper No. 99.
- Secretaría de la Reforma Agraria, 1993, Ley Agraria. México, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada, 9 de julio.
- Soares-Filho, B., S.G.C. Cerqueira y Pennachin, 2002, "DINAMICA. A stochastic cellular automata model designed to simulate the landscape dynamics in an Amazonian colonization frontier". *Ecological Modelling*, vol. 154, no. 3, pp. 217-235.



SEGUNDA PARTE

*Marco metodológico*



# PRINCIPIOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMUNITARIO

*Arturo V. Arreola Muñoz*

*La forma que tomó la cosa que antes había sido una semilla fue la de una esfera, una esfera enorme de veinticinco mil millas de circunferencia, medida con la vara humana, pero una medida muy insignificante dentro del universo.*

Howard Fast

HACE APENAS DIEZ AÑOS, plantear el tema del Ordenamiento Ecológico del Territorio en una escala de detalle era poco menos que una rareza en los círculos académicos asociados a las ciencias del espacio. Para quienes se dedicaban desde otros frentes a impulsar procesos de participación y desarrollo comunitario, señalar la necesidad de reflexionar acerca de lo estrictamente territorial, no sólo de lo *ambiental* o lo *ecológico*, era un tanto incomprensible y una extravagancia de algunos cuantos geógrafos, agrónomos o arquitectos.

Las cosas han cambiado. Con cierta precipitación, muchos de los denostadores de antaño han dado un giro hacia lo *territorial* debido en gran medida a tres causas vinculadas entre sí:

- El relativo escaso éxito de muchas experiencias de participación comunitaria, que con el paso del tiempo se enfrentaron al obstáculo de que varias de sus hipótesis y motivaciones ideológico-éticas nunca se hicieron realidad: las comunidades en que se realizaron esos “experimentos” no dejaron de ser pobres y mucho menos de deteriorar el ambiente. Ello obligó a sus

impulsores a dar una nueva búsqueda en su quehacer, a fin de resolver –ahora sí– dicha problemática;

- El revisionismo de muchos expertos de las agencias internacionales de cooperación, quienes recuperaron una serie de principios teóricos y metodológicos de la tradición de la geografía y el urbanismo (Pujadas y Font 1998) con un enfoque pragmático para implementar programas de desarrollo en las regiones económicamente más atrasadas o de rehabilitación de cuencas hidrológicas, y
- El avance de la tecnología vinculada a la información espacial, esto es, los Sistemas de Información Geográfica (SIG), los que no sólo han “devuelto” a un plano primordial a los profesionales de las ciencias de la Tierra, sino que también han puesto al ser humano “común y corriente” en la posición de tomar en cuenta al territorio como aspecto sobresaliente de su vida cotidiana gracias al acceso que hoy le dan a mapas e imágenes de un huracán, un tsunami o el proceso de deforestación en la Amazonia.

Ahora bien, el hecho de que el tema *territorial* ocupe actualmente un lugar preponderante en las agendas de gran número de agencias internacionales de cooperación, organizaciones no gubernamentales (ONG), centros de investigación, organizaciones sociales y autoridades municipales, estatales y federales, obliga a hacer una pausa para revisar, desde el punto de vista de la experiencia mexicana, los principales aspectos de la aplicación de los conceptos propios del Ordenamiento Territorial (OT) en el ámbito de una discusión de mayor envergadura relativa al desarrollo de nuestra nación, de sus regiones y de sus comunidades rurales y urbanas.

## UNA ACTUALIZACIÓN TARDÍA

Las políticas públicas del Estado mexicano están sufriendo un proceso de modernización derivado de la aplicación del OT como herramienta de planificación. Nuestro país no dispone de una política territorial sino de políticas sectoriales, lo que se relaciona estrechamente con el sistema económico, caracterizado por una amplia apertura comercial (Pass y Arreola 2004), y con el sistema político, en el que las decisiones se centran en la presidencia; por ello el Estado se estructuró dando más peso a los sectores (secretarías) que a los territorios (estados, municipios y comunidades) (Saldívar 2005).



El primer paso del referido proceso fue la incorporación del concepto de OT a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en la década de 1980. La entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) publicó en 1988 un valioso instrumento de soporte, el *Manual de Ordenamiento Ecológico del Territorio*, el cual puso al país a la vanguardia en este terreno. El segundo paso correspondió a la formalización de la Dirección de Ordenamiento Ecológico en la administración de Carlos Salinas de Gortari; lamentablemente los resultados fueron discretos debido en parte a la turbulencia política vivida por el Estado mexicano durante esos años y a que predominaron en dicha Dirección académicos que concentraron su gestión en desarrollar modelos basados en métodos estadísticos. Uno de los objetivos principales de ese grupo fue consolidar la regionalización ecológica del territorio con el fin de obtener un Ordenamiento Ecológico nacional, lo cual nunca se concluyó.

Al principio del gobierno de Ernesto Zedillo y con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), el tema recibió un inesperado impulso. La integración de un equipo de trabajo de mayor experiencia en el campo condujo, entre otras cosas, a que la agenda de prioridades no sólo cubriera el ámbito que por ley le corresponde al gobierno federal, esto es, el Ordenamiento General del Territorio, sino que incluyera la construcción de ordenamientos regionales. Sin embargo, en el camino y ante la dificultad de mostrar resultados concretos, la política pública en materia ambiental se fue concentrando en las áreas naturales protegidas, aparentemente mucho más afines y accesibles al sector gubernamental tradicional que veía en ellas su contribución a la conservación de los recursos naturales.

Un salto cualitativo fue que, a pesar de que tampoco se concluyó, el proceso de formulación del Ordenamiento General del Territorio desembocó en la definición metodológica que dio pie al establecimiento de términos de referencia para la realización de “Estudios” de Ordenamiento Ecológico, los que actualizaron en gran medida el manual de la SEDUE. Por otra parte, en este periodo un conjunto de ONG emprendió experiencias de Ordenamiento Territorial en el nivel comunitario en diferentes estados del país, algunas de ellas vinculadas al Programa de Desarrollo Rural Sustentable de la SEMARNAP. Al final de la anterior administración la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) promovió, con el apoyo de otras dependencias gubernamentales, los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial, entre cuyos resultados está una base de información espacial de gran relevancia para el país.

En el presente sexenio el tema del OT se ha expandido. La poderosa SEDESOL creó una Dirección de Ordenamiento Territorial, la que se sumó a la ya existente en el Instituto Nacional de Ecología (INE); se publicó el reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico, y se han concluido muchos programas regionales y estatales. Asimismo ya es parte también de la visión de muchas ONG, de la propia Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y de iniciativas como el Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (PROCYMAF) y el Proyecto de Conservación de la Biodiversidad por Comunidades e Indígenas de los Estados de Oaxaca, Michoacán y Guerrero (COINBIO), que han impulsado la ejecución de decenas de “Ordenamientos Territoriales” en el nivel de comunidad. Una guía del INE (2004) para la realización de Ordenamientos Ecológicos Comunitarios actualmente se encuentra en la fase de consulta. Por si fuera poco, el programa HABITAT de la SEDESOL hace lo propio en los ámbitos municipal y urbano.

### ORGANIZACIÓN Y REORDENAMIENTO DE UN SISTEMA COMPLEJO

Hasta el momento, todos los esfuerzos mencionados aún no logran, por mucho, *territorializar* las políticas públicas. Ello se debe, en parte, a que la puesta en marcha de las experiencias de OT se enfrenta a obstáculos objetivos que tienen que ver tanto con el diseño de las propias políticas como con la disponibilidad de recursos humanos y materiales para llevar a cabo una reorientación de gran magnitud en las prácticas oficiales y sociales. Las políticas innovadoras, como ésta, suelen enfrentar poderosas resistencias e inercias que no pueden ser vencidas de la noche a la mañana. Una de ellas corresponde precisamente al enfoque que se le está otorgando al Ordenamiento Territorial, el que podemos caracterizar como simplista, burocrático y en algunos casos cargado de desconocimiento sobre temas básicos del análisis y la dinámica del territorio.

Conviene entonces recordar, a fuerza de lo que refleja la realidad, algunos postulados que debieran guiar la formulación de ordenamientos territoriales en el nivel comunitario. Pueden ayudar a todos los que no son especialistas en la materia a identificar los temas y las prácticas esenciales que todo trabajo de OT ha de comprender.

No es el objetivo de este artículo hacer una discusión conceptual sobre *territorio, espacio, territorialidad y espacialidad* (Dolfus 1976; Palacios 1983; Lefebvre 1970; Santos 2000), pero sí conviene abordar con brevedad algunos

puntos al respecto. Se debe asumir el hecho de que el territorio<sup>1</sup> posee un significado ligado ineludiblemente a los elementos materiales –bióticos y abióticos– que le son intrínsecos de manera *natural*. La mayoría de las ciencias del espacio sostiene que el *territorio* sufre por efecto de la acción humana transformaciones que se sintetizan en las distintas formas de utilización de la materia y la energía, de diversos grados de complejidad. Como un producto *social*, posee también una propiedad cultural y simbólica, objetiva y subjetiva. Además, el territorio tiene valor de uso y valor de cambio, por lo que se convierte simultáneamente en bien y en mercancía, y por ende se le asigna una dimensión *económica*, asociada a los procesos de acumulación y reproducción del capital que en su interior toman lugar.

A la expresión concreta de la apropiación territorial se le denomina *uso del suelo*. Por sus características debe ser entendido como proceso que ocurre en el espacio y en el tiempo en forma de sistema complejo e integrado de maneras vertical (en escalas mayores y menores) y horizontal (con los territorios contiguos) (Santos 2000). El *territorio* tiene una condición natural que le es consustancial (*aptitud, vocación, potencial*), la cual no determina su uso. El uso del suelo evoluciona a partir de diversas adaptaciones de la *aptitud* natural asociadas a la tecnología y a la lógica del capital disponibles y a la función del territorio que cada momento histórico requiere.

El proceso social de adaptación del territorio, es decir, el *cambio del uso del suelo*, ha sido por lo general poco eficiente (Durán 2000) debido a que la producción del territorio obedece a una motivación principalmente económica fundada en una perspectiva de explotación ilimitada de los recursos naturales y en la búsqueda de la máxima ganancia y rentabilidad con el mínimo esfuerzo. Los usos del suelo se distribuyen en el territorio conforme a la lógica del mercado, desplazando en ocasiones a aquellos que por aptitud natural o valoración cultural se tienen. Por el empuje de la racionalidad económica, el territorio es *organizado* de formas no necesariamente compatibles con sus capacidades naturales y su significación social (Bendesky 1996).

Por lo menos desde mediados del siglo XIX, algunos de los más connotados científicos sociales (geógrafos, economistas y antropólogos principalmente) vienen desarrollando un *cuerpo teórico* que contribuya a resolver las contradicciones surgidas de las diversas modalidades existentes de organización territorial y a superar las deficiencias que acarrear en regiones y localidades en términos de uso del suelo. Disminuir o suprimir las referidas contradicciones es el objetivo principal del Ordenamiento del Territorio, o *reordenamiento* para algunos.

Actualmente hay consenso en considerar al territorio como un *sistema complejo* caracterizado por la confluencia de una variedad de procesos cuyos elementos e interrelaciones le otorgan su particular forma de organización. El enfoque de sistemas complejos permite abordar la problemática del análisis del *territorio* de manera integral. Como se concibe formado por subsistemas, con cierto número de componentes e interacciones que determinan su funcionamiento, se facilita la clara definición de los límites y los campos concretos de trabajo en él así como el establecimiento de los criterios que norman y acotan la formulación y el alcance de los modelos de organización espacial propuestos. Al ser el Ordenamiento del Territorio una herramienta de planificación para el desarrollo sustentable, se ha coincidido en que para formularlo deben analizarse por lo menos tres subsistemas:

- El natural, para determinar el impacto acumulativo de los métodos de explotación en el ambiente y las condicionantes físicas –la disponibilidad– que el medio impone a los procedimientos de utilización de los recursos naturales.
- El social, para identificar las condiciones de vida de los sujetos sociales, los procesos ligados a la calidad de vida, la cultura y la práctica de las políticas públicas que intervienen en la organización territorial.
- El económico, para precisar las tecnologías, los insumos, los mercados, los actores con poder de decisión, los procesos productivos, de distribución y de consumo, es decir, los elementos de producción y reproducción de capital que conforman los usos del suelo en el territorio.

La estructura de un sistema complejo da cuenta no sólo de los vínculos e interacciones entre los múltiples elementos que lo constituyen, sino también del comportamiento de los elementos en sí. Sin embargo, para comprender cómo se conduce un sistema no es suficiente con describir su estructura en un momento dado, sino que es necesario explicar por qué funciona de esa manera. Esto exige reconocer sus procesos y mecanismos, entendiendo al *proceso* como un cambio o una serie de cambios resultado de acciones generadas por relaciones causales entre diferentes componentes de un sistema o subsistema, y al *mecanismo* como la forma en la cual conjuntos de procesos mutuamente adaptados están interconectados para producir un resultado identificable.

Los sistemas complejos no funcionan en el vacío; sus elementos coexisten e interactúan con los elementos de otros sistemas determinando en cada uno flu-

jos de entrada y de salida de componentes muy diversos: energía, materia, personas, créditos, tecnologías, productos, ganancias, políticas, etcétera. El conjunto de tales flujos constituye las *condiciones de entorno*, las cuales deben tomarse en cuenta cada vez más en estos momentos en que la globalización incide poderosamente en los procesos de organización, uso y ocupación del territorio en las regiones y las comunidades.

## PLANEACIÓN PARTICIPATIVA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Las implicaciones del OT para un proceso de planeación participativa son actualmente incontrovertibles. Un ejercicio de planeación que no aborde la forma en que está organizado el territorio y la manera en que ha de organizarse en cierto periodo no puede considerarse serio. Existe consenso respecto a que en toda intervención dirigida al Ordenamiento Territorial Comunitario (OTC) deben cooperar de manera activa un equipo técnico integrado por especialistas de diversas disciplinas y la comunidad representada por sus órganos tradicionales de toma de decisiones (asambleas, autoridades y comisiones de trabajo).

La reflexión territorial es, en muchas de las metodologías de planeación participativa utilizadas hoy en día, un punto de partida para el análisis de la problemática ambiental, productiva o de los servicios públicos de una comunidad. En innumerables talleres de planeación participativa se emplean los mapas sociales o de percepción como herramienta de apoyo. A mediados del siglo pasado, un destacado grupo de geógrafos encabezado por Peter Gould (1975) propuso la formulación de *mapas mentales* y desarrolló abundantes conceptos relativos a la representación cartográfica de los individuos y las sociedades, los que lamentablemente son poco atendidos por los equipos técnicos dedicados a los OTC. Los mapas sociales son mucho más que un instrumento de trabajo “participativo” o un modo de “obtener” la información territorial que no se encuentra disponible en la cartografía del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI): permiten la manifestación de valoraciones sobre la importancia de los procesos de transformación espacial; las dimensiones, la posición y la orientación de los objetos representados expresan la priorización territorial desde la percepción de las propias comunidades.

Rara vez escapa de ser representado cartográficamente algún factor de verdadera relevancia para una comunidad o región. Por ello, resulta vital contar en los equipos técnicos que realizan los OTC con personas capacitadas para la

representación y el estudio cartográficos, labores que ensanchan la capacidad de análisis de las comunidades e introducen elementos de reflexión que de otra manera resultan difíciles de identificar.

A partir del análisis espacial se puede establecer un procedimiento de planeación que tienda a la reordenación del territorio. Ahora bien, este procedimiento tiene connotaciones teóricas y técnicas que deben discutirse ampliamente por los equipos de trabajo y las poblaciones para diferenciar los temas de la planeación comunitaria con significado estrictamente territorial. No todo lo que sucede en el interior de una comunidad necesariamente ha de formar parte de un OTC. Resulta evidente que todas las actividades humanas ocurren en el *territorio*, pero afortunadamente no todas inciden en su transformación; ello delimita con absoluta claridad cuáles hechos y fenómenos merecen ser abordados en un Ordenamiento Territorial Comunitario y por tanto incluidos en un proceso de planeación participativa.

La racionalidad socioeconómica que presenta la configuración espacial de una comunidad o región responde en principio a un complejo sistema determinado por el modelo de desarrollo local, definido a su vez por las características de la formación económica y social local. A partir de la identificación y el análisis de estas condiciones se reconoce la forma actual de *organización espacial*, expresada fundamentalmente en los usos del suelo (Abler, Adams y Gould 1972). Comprender dicha lógica es básico para la implementación de un proceso de planeación participativa.

Se habla del *Ordenamiento Territorial Comunitario* como el producto de una intervención participativa orientada al fortalecimiento de capacidades para la (re)organización espacial dentro de un proceso de desarrollo comunitario sustentable. Dicho producto puede ser denominado *espacio comunitario* (Arreola y Saldívar 1995), el cual es resultado de una apropiación programática del territorio. Tal apropiación parte del entendimiento de que la *lucha por el espacio social* (Bassols 1986) es un proceso complejo y contradictorio en el que se asume que la base de la transformación territorial debe derivar del trabajo crítico y organizado de la sociedad. Entonces, el Ordenamiento del Territorio no responde a “demandas” inmediatas de la población sino a un planteamiento que garantiza la reproducción material y cultural de las comunidades con una visión de largo plazo y en un marco de sustentabilidad y equidad procedente del ejercicio democrático y participativo propio de cada región y comunidad.

## PRINCIPIOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMUNITARIO

Con la experiencia acumulada hasta hoy, resulta muy difícil no ceder a la tentación de enumerar principios, conceptos, categorías, variables o simplemente evidencias empíricas que sirvan como una guía que todos los actores debieran tomar en cuenta en el momento de formular el Ordenamiento Territorial en una comunidad. A continuación se presenta una serie de enunciados empleada en la integración de los términos de referencia que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas preparó en el inicio del actual sexenio como parte de su programa piloto para la realización de OTC en el país, financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (CONANP 2001).

### *Principio 1. Imperfección del ordenamiento*

La aparición de la geografía moderna se dio en la perspectiva de la ciencia positivista decimonónica. La búsqueda del “orden universal” fue uno de los afanes principales de estudiosos de la talla de Humboldt y Ritter (Humboldt 1845-1862; Ritter 1850). Esta visión del objetivo de trabajo de las ciencias del espacio se ha conservado hasta nuestros días de diversas formas; quizás la más importante es la propia de muchos especialistas de disciplinas vinculadas a la ecología y la biología que sostienen de modo simplista la necesidad de realizar los OTC para “devolver las cosas al orden natural”. Muchas veces lo hacen partiendo del postulado pseudocientífico de que las modalidades actuales de organización territorial propician el deterioro ambiental precisamente porque no “respetan” dicho “orden natural”; así introducen la noción de que tal organización es en realidad un “desorden”, cuyo “arreglo” es tarea del investigador, el promotor del desarrollo comunitario o el funcionario público. En consecuencia, el Ordenamiento Territorial resulta una suerte de herramienta para “poner en orden” al territorio.

Se ha discutido ya que el *territorio* en sí tiene poca relevancia como objeto de estudio para el Ordenamiento Territorial si no se toma en cuenta la relación objetiva, simbólica o potencial que las comunidades (sociedades) establecen con él desde el punto de vista de su transformación y apropiación. Por tanto, para todos los interesados en los OTC debe quedar muy claro que la expresión actual de dicho proceso de cambio y dominio, enunciada como organización espacial,

es simplemente un atributo del territorio para el cual los juicios sobre si corresponde a una forma “ordenada” o “desordenada” carecen de importancia.

Por consiguiente, la pretensión positivista de aproximarse a lo territorial para resolver el dilema entre “caos” (desorden) y “cosmos” (orden), no debe ser el objetivo de trabajo de la planeación participativa. Por más esfuerzos que se hagan, la formulación de una propuesta de OTC es por definición inacabada y perecedera. Pensar lo contrario supondría un territorio estático que no es posible; tampoco lo es “ordenar” la complejidad de *todos* los procesos y fenómenos que ocurren en el espacio geográfico.

### *Principio 2. No excepcionalismo*

A principios del siglo pasado y como producto de la puesta en boga del concepto de *región* postulado por el geógrafo francés Paul Vidal de la Blanche (1888-1889), se efectuó una gran cantidad de estudios cuyo propósito fundamental fue demostrar la existencia de la diversidad regional. Al llevar al extremo esta posición, las ciencias geográficas se encontraron en un callejón sin salida pues las evidencias demostraban que si se profundizaba lo suficiente era posible diferenciar prácticamente cualquier territorio de otro. Fred Schaefer (1971) denominó *excepcionalismo en geografía* a esa postura irresoluble y explicó que calificar como excepcional, es decir, única, a cada región hace imposible el análisis territorial puesto que no permite construir categorías comparables. A partir de esta conclusión, en la mayoría de los trabajos regionales se reconoció la heterogeneidad de los elementos y los procesos que ocurren en un territorio regional pero se destacó la homogeneidad como el factor que define en primera instancia a la región.

Muchos de los impulsores del OTC parten de una concepción excepcionalista del territorio, por lo que enfatizan que “una comunidad es muy distinta a otra”; esto ha contribuido a dificultar el arribo a una formulación metodológica común. Es innegable que el trabajo de Ordenamiento Territorial en una comunidad de la Chinantla de Oaxaca (Methodus 2002) puede verse muy diferente del que se realiza con una colonia suburbana en Saltillo, Coahuila (IPDR 2002), pero es deber de los equipos técnicos de las ONG, los centros de investigación y las dependencias de gobierno encontrar los elementos comunes en las intervenciones relacionadas con el Ordenamiento Territorial Comunitario. Así se avanzará en la construcción de una propuesta metodológica sólida y de credibilidad suficiente y se posibilitará una sistematización objetiva fundada en los mismos parámetros.



Una de las consecuencias del excepcionalismo es la visión de insularidad con la que se llevan a cabo numerosos OTC. Considerar “única” a cada comunidad favorece que sea analizada como si fuera una isla, desconectada no sólo de localidades contiguas sino también de una serie de políticas, modelos y procesos de alcance regional, nacional y global. Como se ha dicho, si se coincide con el enfoque de sistemas complejos, entonces es obvio que los elementos del entorno deben ser tomados en cuenta.

### *Principio 3. Integración del ordenamiento al sistema de necesidades comunitario*

Una comunidad se puede definir como un conjunto de grupos sociales que posee una historia propia y compartida con su entorno, un territorio en una situación ambiental específica, una cultura que la distingue a partir de prácticas concretas, una forma de organización social y una estructura económica y política que responde de múltiples modos a su interrelación con la región. Cada comunidad tiene una peculiar actitud de respuesta ante el cambio y una particular forma de lucha, resistencia y reivindicación. La comunidad, por tanto, es una agrupación social con lazos de cohesión característicos, fuertes o débiles, que la mantienen en torno a una perspectiva común de desarrollo.

Algunos de los teóricos e impulsores de la investigación-acción y la planeación participativa (Zemmelman 1989; Geilfus 1998; Bunch 1985) han expuesto desde diferentes enfoques las maneras en que las intervenciones orientadas al desarrollo comunitario deben implementarse. Anton de Schutter (1987) considera que la participación social es una actividad organizada por parte de un grupo con el objeto de expresar necesidades o demandas; de defender intereses comunes y alcanzar determinados objetivos económicos, sociales o políticos, o de influir de manera directa en los poderes públicos.

Uno de los puntos decisivos para que un OTC sea viable es la posición que en él se tome con respecto a lo que Zemmelman (1989) denomina el *sistema de necesidades comunitario*, cuyos aspectos centrales son: 1) los que responden al interés del grupo numéricamente mayoritario; 2) los que representan al grupo con mayor capacidad para insertarse en las instancias decisorias del poder local o bien para crear nuevas instancias de decisión, y 3) los que responden al grupo capaz de obtener por medio de la satisfacción de su interés particular beneficios para el resto de los agrupamientos sociales de la comunidad. La implementación de un OTC debe estar claramente insertada por lo

menos en un aspecto; del entendimiento que el equipo técnico tenga de ello dependerán en gran medida las posibilidades de apropiación y sostenibilidad del ordenamiento.

#### *Principio 4. El ordenamiento es un proceso*

Lamentablemente, algunas experiencias concretas de Ordenamiento Territorial Comunitario reflejan no sólo pobreza conceptual y teórica sino también en cuanto a prácticas de referencia y herramientas de trabajo. Tal y como sucedió en muchos programas de participación comunitaria y planeación participativa que en las décadas de 1970 y 1980 quisieron ser innovadores, la difusión de los procedimientos del ordenamiento ha contribuido en parte a un proceso de “institucionalización” –en realidad de oficialización– que los ha llevado a una suerte de deterioro. En el terreno de lo participativo se llegó a suponer que la utilización de determinadas dinámicas de grupo o la celebración de reuniones eufemísticamente denominadas “talleres” significaba “trabajar de manera participativa”. En casos extremos, iniciativas como el tristemente célebre Programa Nacional de Solidaridad de la administración de Carlos Salinas, establecieron como “requisito” para que una comunidad recibiera los subsidios gubernamentales la realización de “talleres participativos” en los cuales las poblaciones “priorizaran” sus demandas. Tales iniciativas partieron de una visión neoliberal muy básica que supone que el problema del “desarrollo” se resolverá aplicando una ecuación que reduzca el déficit entre la “demanda” social y la “oferta” institucional (Arreola y Saldívar 1995).

Por supuesto que el OTC no es un taller, ni una serie de talleres, ni un modelo obtenido en un SIG. Actualmente se dispone de muchas referencias que sirven de fundamento para comprender cómo el ordenamiento puede ser parte de una política pública construida y sostenida por la sociedad y el gobierno (Pujadas y Font 1998; García y cols. 2004; García, Tulla y Valdovinos 1995). Restaría decir solamente que la visión de proceso en el OTC permite reforzar no sólo su enfoque territorial sino también su enfoque temporal.

#### *Principio 5. Sentido holístico del ordenamiento*

Uno de los orígenes del OTC en México se halla en el ámbito de las dependencias y leyes ambientales; incluso la connotación de “Ecológico” que tiene el Ordenamiento Territorial en nuestro país es *sui generis*, lo que en muchos casos

ha introducido una confusión (y discusión) un tanto inocua al respecto de sus alcances y objetivos. No hay formalmente una diferencia sustancial entre lo que se suele entender por Ordenamiento Territorial en otros países y lo que aquí se enuncia como Ordenamiento Ecológico. Algunos especulan que tal distinción se encuentra en el énfasis de lo “ordenable”, de tal forma que un Ordenamiento “Ecológico” se enfoca más en los aspectos de la valoración ambiental y la definición de modelos orientados a la protección de los territorios comunitarios “en buen estado de conservación”. Los impulsores del Ordenamiento “Territorial” introducen la idea de que éste corresponde sobre todo a temas como la distribución de pueblos y ciudades, y el abasto y costo de los servicios; así trasladan de manera muy arquetípica algunos de los modelos de organización espacial ofrecidos por Christaller (1933), que posteriormente sirvieron de base a las teorías de los *polos de desarrollo*, las cuales siguen dominando el diseño de políticas públicas en importantes sectores del Estado mexicano.

Debe quedar muy claro que el OTC no debe ser medio explícito ni implícito para inducir a una comunidad a la definición de reservas o áreas de conservación ambiental, ni ha de ceñirse al cumplimiento de indicadores de urbanización y dotación de servicios emanados de un modelo de desarrollo no necesariamente compartido por todas las comunidades. Esto refuerza la noción de que el OTC tiene que ver al territorio con un *enfoque holístico*<sup>2</sup> que favorezca el *diálogo de saberes*, concebido como un proceso de comunicación de sabidurías diversas, de intercambio de experiencias y de complementación de conocimientos que trasciende la interdisciplinariedad (Saldívar 2005; Leff 2003; Leff, Argueta, Boege y Porto 2002).

### *Principio 6. El ordenamiento es taxonómico*

Uno de los principales “problemas” que enfrentan en la práctica muchos de los actores interesados en los OTC es el de la escala. La mayoría de las comunidades rurales posee territorios que no superan las diez mil hectáreas; excepcionalmente hay predios mayores de cincuenta mil hectáreas. Por consiguiente, la representación cartográfica útil para el Ordenamiento Territorial Comunitario se ubica en escalas de semidetalle y detalle, esto es, entre 1:50,000 y 1:20,000; sólo para la primera se dispone de la cartografía topográfica del INEGI que cubre todo el país. Desafortunadamente, como no se tienen a la mano las suficientes cartas temáticas en esa escala se dificulta el análisis territorial en el nivel comunitario. En ocasiones esta deficiencia se pretende cubrir con la ela-

boración de mapas sociales; es común también que con las facilidades que hoy ofrecen los SIG equivocadamente se manipule la escala de representación de un mapa para “ajustarla” a las dimensiones de la comunidad en cuestión.

Existe la obligación de que tanto la clasificación paisajística como los modelos de Ordenamiento Territorial tengan congruencia en sus sistemas de clasificación de acuerdo con las escalas de representación cartográfica y su definición propiamente dicha. En otras palabras, la clasificación paisajística utilizada en el nivel nacional en la escala de representación 1:1,000,000 debe servir de base conceptual y cartográfica para la que se use en el nivel estatal, en escala 1:250,000; ésta ha de ser referente para la del nivel regional en escala 1:50,000, la cual servirá de fundamento para un OTC en escala 1:20,000. Así como los taxónomos emplean un sistema de clasificación para ubicar a una nueva especie, los especialistas en Ordenamiento Territorial Comunitario deben guiarse por el sentido de la escala y los contenidos de representación y análisis territorial que cada una permite.

### *Principio 7. Articulación con los ejes del desarrollo sustentable*

De acuerdo con los conceptos comúnmente utilizados en la definición de una región económica para los fines de la planeación (Bassols 1986), resulta primordial identificar la o las actividades económicas que por su importancia la caracterizan. Muchos OTC al pasar a su instrumentación se enfrentan con que los resultados previstos simplemente no se logran; en ocasiones ello se debe a que las labores productivas propuestas como parte del modelo de ordenamiento no son practicadas por la población o implican cambios tecnológicos de gran magnitud. En consecuencia, si en una comunidad, por ejemplo, la ganadería bovina extensiva es preponderante, entonces el OTC debiera incluir entre sus estrategias sustanciales precisamente un uso del suelo alternativo basado en la transformación del actual sistema de producción hacia sistemas silvopastoriles propios de una ganadería semiintensiva; cualquier propuesta en un sentido distinto haría letra muerta al ordenamiento y lo condenaría al fracaso.

La articulación del OTC con las actividades económicas fundamentales de la comunidad permite reconocer al sistema de producción que significa la principal oportunidad de acumulación y reproducción de capital; ubicar a la práctica de referencia que posee la mayor cantidad de experiencia (saberes, habilidades...) acumulada, ya sea como capital social o capital humano, y

allanar el camino de la *apropiación* del ordenamiento ya que tales actividades son en realidad los *ejes del desarrollo sustentable* al ser parte del sistema de necesidades comunitario.

Al concebirse el Ordenamiento Territorial Comunitario como una herramienta para lograr los fines de la planeación del desarrollo, los formuladores del plan (la comunidad y el equipo técnico externo) cuentan con cierto margen de discrecionalidad para orientar el proceso de transformación de la base productiva por múltiples caminos distintos al trazado por el eje de desarrollo sustentable actual. En este sentido vale la pena recordar la existencia evidente de importantes procesos de *refuncionalización* del territorio que en la actual etapa de globalización económica deben ser tomados en cuenta.

### *Principio 8. El desarrollo de capacidades*

El OTC debe ser visto adicionalmente como un programa para el enriquecimiento de capacidades sociales, institucionales, tecnológicas y financieras; ha de dirigir esfuerzos a crearlas e incrementarlas de manera armónica, ya que la inexistencia de una de ellas dificultaría su implementación.

En cuanto a las capacidades *sociales*, debe consolidarse la organización social-comunitaria de base que propicie la formación de cuadros, la articulación y cohesión del tejido social en las poblaciones y la vinculación de éstas con actividades productivas rentables desde el punto de vista económico, justas desde la perspectiva social y amigables con el ambiente.

Con respecto a las indispensables capacidades *institucionales*, resulta patente que sin una verdadera coordinación interinstitucional en la que participen de manera organizada y programática todos los actores interesados en el desarrollo de una comunidad y una región, el OTC con dificultad se sostendrá en el largo plazo, sobre todo porque actualmente existen políticas públicas contradictorias. Por otro lado, la aplicación de la herramienta permite fundar, fortalecer o reconstruir una institucionalidad adscrita a una nueva gobernabilidad sobre el *territorio* entendido como bien público.

El desenvolvimiento de capacidades *tecnológicas* tiene que ver con los medios humanos y materiales necesarios para implementar un OTC: herramientas, técnicas y materiales para su construcción participativa; técnicos y profesionales capacitados; tecnologías para la valoración ambiental, económica y social de la comunidad así como para la dotación de servicios y la producción sustentables. Asimismo implica incentivar la innovación como método de

avance social y tecnológico que apoya la acumulación tanto de capital intelectual como de capital relacional, ambos de gran importancia en el presente.

Ha de contarse con los recursos *financieros* suficientes para ejecutar el OTC de manera programática por un lapso de cuatro a siete años como condición para lograr éxitos verificables. Desde el punto de vista institucional vale poco la pena abrir procesos de planeación participativa cuando sólo se tiene dinero para “arrancarlos”. El ordenamiento debe favorecer las inversiones pública y privada en los servicios y los sistemas de producción comunitarios, tal y como ocurre hoy en día, por ejemplo, en algunos casos de pago por servicios ambientales.

## VISANDO AL FUTURO

Sin duda, la difusión del Ordenamiento Territorial Comunitario es parte de una tendencia gracias a la cual lo *territorial* ocupa ahora un lugar preponderante en las agendas gubernamentales y sociales, lo que, sin embargo, no ha modificado sustancialmente el predominio en la práctica de las políticas sectoriales en nuestro país.

La distribución de los usos del suelo derivados de la *producción social del espacio geográfico* responde principalmente a la lógica del mercado. El hecho de que numerosos territorios estén organizados de manera incompatible con sus capacidades naturales y su significación social impone la necesidad de multiplicar las intervenciones orientadas al Ordenamiento Territorial, relevantes tanto en el nivel nacional como en el comunitario.

Los ocho principios enunciados deben guiar la formulación y la operación de los OTC. Su aplicación alcanzará pleno sentido sólo si los múltiples esfuerzos que se llevan a cabo pugnan por proponer una alternativa de futuro a las comunidades, acrecientan la creatividad para solucionar los problemas, fortalecen las capacidades y los poderes sociales y generan nuevas perspectivas, estructuras y normas de convivencia que establezcan las bases para que las próximas generaciones puedan decidir sus propios modelos de organización espacial y desarrollo sustentable. Esto, lejos de mantenerse como una utopía, progresivamente se está convirtiendo en una posibilidad, aunque aún hay un largo y sinuoso camino por recorrer.

## NOTAS

- 1 Milton Santos resume que el territorio es “un conjunto de sistemas naturales más los elementos históricos materiales sobreimpuestos por el hombre. Estaría formado por el conjunto indisociable del sustrato físico, natural o artificial, y su utilización, en otras palabras, la base técnica y las prácticas sociales, es decir, una combinación de técnica y de política” (Bosque y García 2003).
- 2 La posición epistemológica de este modelo alude no sólo a la naturaleza consciente y dialéctica de los procesos sociales, sino también al hecho de que al ser entendidos éstos como sistemas de procesos objetivos-subjetivos que se estructuran de diversas formas en el curso de su desarrollo gracias a la actividad y la comunicación de los sujetos, se configuran por medio de las relaciones de significación que en ellos se producen.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abler, Ronald, John Adams y Peter Gould, 1972, *Spatial organization*. Londres, Prentice Hall International, 575 pp.
- Arreola, Arturo y Antonio Saldívar, 1995, *La participación comunitaria: una alternativa metodológica de planeación socioeconómica regional*. Tesis de licenciatura. México, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 149 pp.
- Bassols, Ángel, 1986, *Lucha por el espacio social. Regiones del norte y noreste de México*. México, UNAM, 947 pp.
- Bosque, Joaquín y Aurora García, 2003, “Milton de Almeida Santos (1926-2001)”. Madrid, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, no. 23, pp. 9-19.
- Bendesky, León, 1996, “El espacio económico”. En Salvador Rodríguez y colaboradores, *El desarrollo regional en México. Antecedentes y perspectivas*. México, UNAM, colección La región hoy, 162 pp.
- Bunch, Rolando, 1985, *Dos mazorcas de maíz. Una guía para el mejoramiento agrícola orientado hacia la gente*. Oklahoma, Vecinos Mundiales, 268 pp.
- CONANP. 2001. “Ordenamientos Ecológicos Comunitarios Participativos”. Disponible en: <http://conanp.gob.mx/sig/oet/oecp.htm>.
- Christaller, Walter, 1933, “Los lugares centrales del sur de Alemania”. En Josefina Gómez, Nicolás Ortega y Julio Muñoz, 2002, *El pensamiento geográfico*. Madrid, Alianza Universidad Textos, pp. 395-401.

- De Schutter, Anton, 1987, *Métodos y procesos de la investigación participativa en la capacitación rural*. México, Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL), Cuadernos del CREFAL no. 19, 1987, 45 pp.
- Dollfus, Oliver, 1976, *El espacio geográfico*. Barcelona, Oikos-Tau, 124 pp.
- Durán, Diana, 2000, "Ordenación del territorio y desarrollo económico local sostenible". Disponible en las conferencias electrónicas sobre ordenamiento territorial de la Red de Investigación y Acción en Desarrollo Local (RIADEL), España, <http://www.riadel.org>.
- García, Antonio y colaboradores, 2004, *Planificación estratégica sostenible en redes territoriales. Teoría y práctica*. Málaga, Universidad de Málaga y Debates, 313 pp.
- García, María D., Antoni Tulla y Nuria Valdovinos, 1995, *Geografía rural*. Madrid, Síntesis, 235 pp.
- Geilfus, Franz, 1998, *80 herramientas para el desarrollo participativo. Diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación*. San Salvador, GTZ, IICA y LADERAS, 208 pp.
- Gould, Peter, 1975, "Las imágenes mentales del espacio geográfico". En Josefina Gómez, Nicolás Ortega y Julio Muñoz, 2002, *El pensamiento geográfico*. Madrid, Alianza Universidad Textos, pp. 477-484.
- Humboldt, Alexander von, 1845-1862, "Cosmos. Ensayos de una descripción física del mundo". En Josefina Gómez, Nicolás Ortega y Julio Muñoz, 2002, *El pensamiento geográfico*. Madrid, Alianza Universidad Textos, pp. 159-167.
- INE, 2004, *Guía campesina del Ordenamiento Ecológico Local-Comunitario*. México, INE, SEMARNAT y CONANP, documento electrónico para revisión en disco compacto.
- Instituto de Promoción del Desarrollo Rural, AC (IPDR), 2002, "Ordenamiento Ecológico Comunitario Participativo del Ejido San José de la Joya, Municipio de Saltillo, Coahuila". Disponible en [http://reliot.ine.gob.mx/descargas/joya\\_oecp.pdf](http://reliot.ine.gob.mx/descargas/joya_oecp.pdf).
- Lacoste, Yves, 1977, *La geografía: un arma para la guerra*. Barcelona, Anagrama, 156 pp.
- Lefebvre, Henry, 1970, *El espacio social de la ciudad. Problemas de sociología aplicada al ordenamiento urbano*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Leff, Enrique, 2003, "Racionalidad ambiental y diálogo de saberes: sentidos y senderos de un futuro sustentable". *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, no. 7, enero, pp. 13-40.
- Leff, Enrique, Arturo Argueta, Eckart Boege y Carlos Walter Porto Gonçalves, 2002, "Globalización, interculturalidad y diálogo de saberes". En *Más allá del desarrollo sostenible. La construcción de una racionalidad ambiental para la sustentabilidad: una visión desde América Latina*. Disponible en <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/363/cap22.html>.



- Methodus Consultora, SC, 2002, "Ordenamiento Ecológico Comunitario Participativo en la microcuenca del Arroyo Chivo, San Juan Lalana, Oaxaca". Disponible en [http://reliot.ine.gob.mx/descargas/oecp\\_arroyochivo.pdf](http://reliot.ine.gob.mx/descargas/oecp_arroyochivo.pdf).
- Palacios L., Juan José, 1983, "El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales". México, SIAP, *Revista Interamericana de Planificación*, no. 66, pp. 56-68.
- Pass, Dieter y Arturo Arreola, 2004, *Plan Operativo Global 2004. Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible, Chiapas, México*. Tuxtla Gutiérrez, México, Unión Europea y Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Chiapas, 214 pp.
- Pujadas, Roma y Jaume Font, 1998, *Ordenación y planificación territorial*. Madrid, Síntesis, 397 pp.
- Ritter, Karl, 1850, "La organización del espacio en la superficie del globo y su función en el desarrollo histórico". En Josefina Gómez, Nicolás Ortega y Julio Muñoz, 2002, *El pensamiento geográfico*. Madrid, Alianza Universidad Textos, pp. 168-177.
- Santos, Milton, 2000, *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo, razón y emoción*. Barcelona, Ariel, 352 pp.
- Saldívar, Antonio, 2005, *Diagnóstico del marco normativo y de las prácticas de planeación institucional para la reorganización de los procesos institucionales de planeación del desarrollo microrregional en la región Selva*. Tuxtla Gutiérrez, México, Unión Europea y Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Chiapas, borrador para revisión, 150 pp.
- SEDUE, 1988, *Manual de Ordenamiento Ecológico del Territorio (documento central)*. México, Subsecretaría de Ecología de la SEDUE, 355 pp.
- Schaefer, Fred, 1971, *Excepcionalismo en geografía. Un análisis metodológico*. Barcelona, Universidad de Barcelona, 88 pp.
- Vidal de la Blanche, Paul, 1888-1889, "Las divisiones fundamentales del territorio francés". En Josefina Gómez, Nicolás Ortega y Julio Muñoz, 2002, *El pensamiento geográfico*. Madrid, Alianza Universidad Textos, pp. 243-250.
- World Wildlife Fund (WWF) e Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica, AC (IDESMAC), 2005, *Elaboración de tres planes de manejo en áreas comunitarias protegidas de las comunidades de Santa Catarina Ixtepeji, Santa María Totomoxtila y Santa María Las Nieves, Sierra Norte*. San Cristóbal de las Casas, México, WWF e IDESMAC, proyecto ejecutivo, 11 pp.
- Zemmelman, Hugo, 1989, *Conocimiento y sujetos sociales*. México, El Colegio de México, 125 pp.



# DILEMAS INSTITUCIONALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

*Yolanda Lara Padilla y  
Francisco Chapela Mendoza*

## INTRODUCCIÓN

MÉXICO ES RECONOCIDO como integrante del pequeño grupo de naciones en el que se concentra la mayor parte de la diversidad biológica del planeta. Esta suerte de arca de Noé, compuesta por los países llamados *megadiversos* (Potes 2004),<sup>1</sup> es también depositaria de mucha de la diversidad cultural mundial (GPMA 2002). Las relaciones entre la diversidad cultural y la biológica son complejas y no han sido completamente entendidas ni explicadas. En el caso mexicano, para tratar de comprender esos vínculos consideramos indispensable ubicarlos en el contexto de nuestro peculiar desarrollo social así como analizar en detalle las instituciones locales, regionales y nacionales constituidas para regular el acceso y el uso de los recursos naturales.

En términos históricos, muchas de las actuales tendencias sociales y ambientales de México tienen sus cimientos en el siglo pasado. Durante la primera mitad del siglo XX el país experimentó una colonización interna tendiente a establecer dominio sobre el territorio. Este proceso se fundamentó en un acontecimiento traumático para la mayor parte de la población, pues entre 1910 y 1917 fue necesaria una revolución agraria de altos costos sociales y humanos para lograr la redistribución de la tierra acaparada en enormes latifundios por la oligarquía que encabezó el general Porfirio Díaz. El sistema de las grandes haciendas se había convertido en limitante para alcanzar un desarrollo nacional socialmente más equitativo. El movimiento armado puso fin a este nuevo feudalismo para dar paso a la creación de una sociedad más moderna que se multiplicó buscando nuevos paradigmas. Así se impulsó la expansión económica de México en pos del paradigma llamado “modernidad”, una de

cuyas bases fue la formación de un vigoroso sector rural que abasteció al país de las materias primas y los alimentos requeridos para el desenvolvimiento de los sectores industrial y de servicios. Esto sólo fue posible mediante una agresiva reforma agraria que apaciguó el descontento de la población rural, todavía activo por la falta de parcelas. Gracias a su puesta en marcha, a comunidades indígenas en posesión de sus tierras pero sin documentos probatorios de propiedad se les *restituyeron* sus territorios tradicionales, mientras que a la población que había sido despojada de sus terrenos y había perdido contacto con ellos desde mucho tiempo atrás se le *dotó* de predios denominados *ejidos*. Tomando en cuenta las causas de la Revolución, el Congreso Constituyente de 1917 legisló para que las propiedades colectivas de las comunidades y los ejidos fueran indivisibles e inenajenables.

De esta manera, el incremento en la producción de alimentos y materias primas indispensable para fomentar el nuevo modelo de desarrollo en México, descansó más en el reparto agrario y la tecnificación agrícola que en la creación de un mercado de tierras, como sucedió en otros países.<sup>2</sup> Ambos factores se convirtieron en el motor para que, al mediar el siglo XX, los ejidos y las comunidades originaran un mercado nacional de productos agrícolas, pecuarios y forestales que al menos durante dos decenios fue el soporte del crecimiento económico del país, etapa hoy conocida como “el milagro mexicano” (Carmona y cols. 1980).

En esos años los responsables de diseñar las políticas públicas suponían que la tierra era un recurso abundante y que, bien distribuido, podría ser el fundamento de una economía sólida. Fue entonces cuando se practicaron los primeros ordenamientos del territorio en México, los que se enfocaron sobre todo en promover el aprovechamiento de los recursos naturales de las grandes regiones geográficas del país para crecer económicamente, y se basaron en el modelo de la *Tennessee Valley Authority*, el cual establecía una autoridad única para la planificación de toda la superficie comprendida en cada cuenca hidrográfica.<sup>3</sup>

En el último cuarto del siglo XX el acentuado crecimiento demográfico y el avance de la frontera agrícola crearon en grupos importantes de la sociedad la percepción de que la tierra y los recursos naturales eran en realidad bienes cada vez más escasos. Ello obligó al Estado mexicano a cambiar de manera gradual el paradigma del desarrollo a toda costa por otro más tendiente a lograr un equilibrio sociedad-naturaleza. Así se propició el asentamiento de normas y organismos destinados a regular el uso del suelo en concordancia

con objetivos ambientales, así como la incorporación a las políticas públicas de la planificación del desarrollo urbano, la determinación de zonas de abastecimiento a las ciudades y la instauración de áreas naturales protegidas (ANP), las cuales alcanzan hoy en día la décima parte del territorio nacional. Finalmente, al promulgarse la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), el llamado *Ordenamiento Ecológico* fue implantado como un instrumento de política ambiental.<sup>4</sup>

Sin menoscabo de la trascendencia que pueda tener la defensa de los ecosistemas frágiles o de las especies en peligro de extinción, la forma en que se ha venido aplicando el Ordenamiento Ecológico ha minado los derechos de uso y usufructo de los recursos de las comunidades y los ejidos que gozan del reconocimiento de sus territorios en virtud de las leyes agrarias del país decretadas en la primera mitad del siglo pasado.

Esta contradicción plantea varios dilemas de diseño institucional que deben resolverse a fin de liberar a la población rural de difíciles conflictos que inclusive resultan contraproducentes para la conservación misma. Entre los principales dilemas podemos citar:

*Visión etnocéntrica o ecocéntrica.* ¿La riqueza biológica debe mantenerse e incrementarse mediante el auspicio de las actividades tradicionales que han permitido, por ejemplo, la domesticación del maíz y de otras especies de gran importancia cultural y económica, o por medio de la cancelación, la restricción o la tutela de las actividades locales de manejo de los recursos?

*Planeación central o anarquía.* El uso de las tierras ¿ha de responder a la planificación minuciosa de una institución del Estado?, ¿debe dejarse a la concurrencia de las fuerzas del mercado o de las iniciativas locales?, ¿ha de derivar de la conjunción de cierto grado de planeación central con esquemas autogestivos?

*Gestión centralizada o local.* ¿Qué arreglo institucional puede lograr la mejor asignación de las tierras para cumplir con las demandas de desarrollo social y económico y al mismo tiempo mitigar los impactos ambientales negativos, en especial la pérdida de diversidad biológica? ¿El Estado, el mercado, las comunidades locales autogestivas, alguna combinación de tales instituciones?

En el artículo presentaremos reflexiones derivadas de veinte años de trabajo de Estudios Rurales y Asesoría Campesina, AC (ERA), con comunidades oaxaqueñas, y trataremos de aportar al análisis de los dilemas de diseño institucional mencionados. Antes de entrar de lleno a la discusión revisaremos algunos elementos conceptuales que consideramos básicos.

## TERRITORIO Y PAISAJE

En todo el mundo y todos los tiempos, los grupos humanos han desplegado estructuras organizativas para ordenar su entorno natural de acuerdo con objetivos de supervivencia no sólo material sino también cultural y espiritual. La forma en que tales objetivos se materializan varía de un pueblo a otro y generalmente corresponde a un espacio geográfico que se controla por medio de estructuras sociales reguladas localmente. La interacción cotidiana que una colectividad establece con un entorno definido va construyendo el territorio en el cual ella se reconoce y reproduce.

Para los efectos de esta discusión, el territorio es concebido como *una porción de tierra bien delimitada que se halla bajo el gobierno y dominio de un grupo social, el cual es poseedor de una cultura propia que le permite compartir reglas comunes para la administración y el manejo de un conjunto de recursos acotado geográficamente.*

### *El manejo del territorio como parte de una visión del paisaje*

Numerosos autores (Greider y Garkovich 1994; Szarkowski 1986; Forman y Godron 1986; Marquardt y Crumley 1987...) coinciden en la idea de que los territorios no distinguen entre humanos y naturaleza sino que identifican a ambos como componentes de un gran sistema siempre en construcción. Este sistema ha sido denominado *paisaje* y va adoptando significados distintos de acuerdo con el esquema de valores, los sistemas de creencias y los intereses particulares de los integrantes del grupo que gobierna un territorio. Todo esto se refleja finalmente y de manera muy concreta en el paisaje y el uso que se hace de los elementos que lo conforman. El paisaje es definido entonces como *“la manifestación espacial de la relación entre los humanos y su ambiente”* (Marquardt y Crumley 1987: 1). Ha de notarse que un mismo espacio físico puede contener muchos paisajes socialmente construidos, tantos como culturas coexistan allí vinculadas al aprovechamiento de los recursos naturales.

### *El Ordenamiento Ecológico*

El ordenamiento del territorio no es más que la expresión consciente o la racionalización de la preocupación que brota en un grupo social cuando observa alteraciones en el paisaje no acordes con su percepción de él. La discrepan-

cia entre lo que el colectivo considera que debiera ser el paisaje y lo que está siendo, motiva la realización de un esfuerzo explícito para poner *orden* en el entorno. El rápido crecimiento de las grandes ciudades y las drásticas transformaciones consecuentes han influido en la generación de las relativamente nuevas políticas de ordenamiento del uso del suelo, orientadas a planificar con más sentido y en el largo plazo los cambios asociados a las demandas siempre en aumento de la población urbana.

A pesar de los ya casi veinte años de historia de los ordenamientos del uso del suelo, aún no existe un concepto claro y ampliamente aceptado, sino que sigue en elaboración. Hasta ahora, la idea más común se centra en que se trata de una serie de políticas que posibilitan una mejor administración de los recursos naturales para lograr una “distribución geográfica de la población y sus actividades en concordancia con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico-biótico” (CDMAALC 1991).

Sin embargo, a decir de Massiris (2002: 28), “no existe claridad sobre los mecanismos de articulación necesarios para armonizar las acciones sectoriales y territoriales, ni sobre sus diferencias y complementariedades, lo que lleva a que a menudo la ordenación del territorio se confunda con la planificación ambiental y el urbanismo”.

El *Ordenamiento Ecológico del Territorio*, tal como lo define la LGEEPA, corresponde más bien a un proceso de planificación ambiental al ser entendido como un instrumento con el cual la autoridad ejecuta su política.

Massiris encuentra asimismo que en general “es notable en los países latinoamericanos cómo la participación social sólo tiene un carácter consultivo [...] contrario a la naturaleza de un verdadero proceso participante, consistente en una negociación social y política del poder sobre el espacio, una construcción colectiva del modelo de uso y ocupación del territorio que se propone como imagen objetivo” (Massiris 2002: 27).

### *La Planeación Comunitaria del Territorio*

La *Planeación Comunitaria del Territorio* (PCT)<sup>5</sup> se planteó como una respuesta a la inquietud de comunidades rurales de la Sierra Norte de Oaxaca en torno a la aplicación de las políticas de uso del suelo trazadas en otros ámbitos de decisión. A principios de la década de 1990, tras concluirse la implementación del ordenamiento regional promovido por la Comisión del Papaloapan, en las reuniones comunitarias éste era uno de los casos más socorridos como ejemplo de lo que

no debía hacerse, pues aunque se reconocían invaluable aportaciones del esquema aplicado por la comisión en los terrenos tecnológico y de desarrollo social, finalmente prevalecía un fuerte malestar porque las acciones se ejecutaron pasando por alto muchas de las prácticas tradicionales que le habían permitido a la población subsistir y ser autosuficiente en alimentos por generaciones.

A partir de estas reflexiones y reconociendo la necesidad de contar con un instrumento de planificación susceptible de ser aplicado incluso por los técnicos y las autoridades locales, se propuso una metodología que permitiera la construcción de consensos; que proporcionara una evaluación del patrón actual de los usos del suelo, de sus tendencias y del grado de correlación de éstas con las expectativas de la comunidad, y que desembocara en un plan estratégico de uso del suelo eficaz para frenar y revertir el deterioro de los recursos donde lo hubiera e incorporar prácticas sostenibles en su manejo y aprovechamiento donde hiciera falta. Para lograrlo, se consideró indispensable la participación activa de los pobladores desde el diseño de los componentes del instrumento hasta la evaluación de su funcionalidad; consecuentemente se puso en marcha como prueba piloto el ordenamiento del uso del suelo en cuatro comunidades, cuyo resultado fueron los primeros *planes de ordenación del territorio comunal*.

TABLA 1. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN OAXACA

Categoría	Nombre	Fecha de creación	Fecha de recategorización	Superficie (ha)
Reserva de la biosfera	Tehuacán-Cuicatlán	18/09/1998		296,272*
Parque nacional	Huatulco	24/07/1998		11,891
Parque nacional	Benito Juárez	30/12/1937		2,737
Parque nacional	Lagunas de Chacahua	9/07/1937		14,187
Monumento natural	Yagul	24/05/1999		1,076
Santuario	Playa de Escobilla	29/10/1986	16/07/2002	30
Santuario	Playa de la Bahía de Chacahua	29/10/1986	16/06/2002	32
Total				326,225

\* La Reserva Tehuacán-Cuicatlán abarca en total 326,225 ha, distribuidas en Oaxaca y Puebla; las anotadas corresponden al primer estado.

Fuente: CONANP, 2004.



Los ejercicios iniciales de la PCT se llevaron a cabo con el acompañamiento de un grupo interdisciplinario de asesores externos que sistematizó la información disponible sobre la evaluación local de recursos naturales e identificó y diseñó herramientas metodológicas (Chapela y Lara 1996; Lara y Díez 1996).

Con el empleo de la Planeación Comunitaria del Territorio, en Oaxaca se ha logrado poner bajo resguardo comunal explícito una superficie equivalente a 58% de la extensión total de las ANP oficiales en el estado (véanse las tablas 1 y 2).

TABLA 2. SUPERFICIE ORDENADA A LA FECHA CON PCT EN OAXACA

Organización regional o región	Comunidades	Superficie total (ha)	Superficie en conservación (ha)	Superficie en aprovechamiento (ha)
Unión de Comunidades Zapoteco-Chinantecas	Comaltepec, Xiacuí, Capulalpam, La Trinidad	26,000	13,000	13,000
Unión de Comunidades Ixtlán-Etla, Oaxaca	Maninaltepec, Jayacatlán, Zoquiapan, Aloapan	29,500	8,000	21,500
Región mixe	Tlahuitoltepec, Totontepec, Tamazulapan, Metaltepec	39,000	7,800	31,200
Sistema Comunitario para la Biodiversidad*	Cuenca Huatulco-Copalita	102,200	20,400	81,800
Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca	Tepetotutla, Teotlaxco	15,000	4,500	10,500
Sierra Juárez	Analco, Abejones	8,303	963	7,340
Total		220,003	54,663	165,340

\* Estos ejercicios fueron animados y coordinados por el Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, AC (GAIA).

Fuente: documentación de ERA y GAIA.

En resumen, al conjunto de herramientas metodológicas que hemos adaptado y en algunos casos desarrollado para apoyar a las comunidades que quieren emprender la revisión de sus mecanismos de regulación y control del uso de su territorio, lo hemos agrupado en un conjunto más amplio llamado *Planeación Comunitaria del Territorio* (Lara y Chapela 1996).

## BASES CONCEPTUALES DE LA PLANEACIÓN COMUNITARIA DEL TERRITORIO

La PCT parte de constatar que las comunidades rurales propietarias en colectivo de un territorio tienden a desarrollar procesos explícitos de asignación de sus recursos naturales, especialmente bosques, agua y pastos. Por lo común estos arreglos organizativos van acompañados de la existencia de líderes carismáticos aceptados por la mayoría de la población, de modo que conforman verdaderas instituciones locales no sólo para la regulación del uso del suelo sino también para la resolución de los conflictos que normalmente se dan dentro de los grupos sociales organizados.

Sin embargo, la toma de decisiones fundada en el carisma o el poder, o en argumentos teológicos, no siempre conduce a las resoluciones más apropiadas en el largo plazo. Incluso, afortunadamente cada vez menos, se ha prestado para favorecer a sectores privilegiados de la comunidad sobre el resto de los integrantes.

Lo que hemos podido demostrar en el trabajo con la PCT es que el proceso desencadenado por una iniciativa de este tipo explicita la forma en que se toman las decisiones sobre el uso de un territorio poseído colectivamente por las familias de una comunidad o un ejido, volviéndola asequible, transparente y más compatible con el desarrollo de esquemas democráticos y equitativos.

Para racionalizar esa toma de decisiones, la Planeación Comunitaria del Territorio plantea:

1. Explicitar *las necesidades y las expectativas* de la comunidad en cuanto a la utilización presente y futura de su territorio.
2. Hacer patente la existencia de grupos con intereses legítimos en pugna constante por la asignación de recursos comunes.
3. Asegurar la participación de todos los actores sociales en la determinación de los usos del territorio y en el establecimiento de las reglas de acceso a los recursos naturales.

4. Hacer explícitos los conflictos latentes entre los diferentes actores y sectores de la comunidad.
5. Poner de manifiesto el papel y los compromisos adquiridos por actores externos cuya opinión tiene peso e influencia en las decisiones que toma la comunidad.

De nuestra experiencia hemos aprendido que no basta con atender los acuerdos de la mayoría. El hecho de que también las minorías gocen de respeto y consideración y sean parte activa en la definición del manejo del territorio es clave para lograr consensos sólidos y duraderos. Cada actor dejado fuera del proceso de toma de decisiones es un riesgo de inoperancia del plan de uso del suelo, pues aquellos que no vean cubiertos sus intereses en la estrategia colectiva minarán los acuerdos y dificultarán el cumplimiento de las reglas. Asimismo, cuantos más actores queden marginados de las discusiones y las resoluciones, mayor será el peligro de reproducir patrones de inequidad social y de deterioro de los recursos naturales.

La Planeación Comunitaria del Territorio puede incluir distintos elementos de acuerdo con las particularidades de cada caso, mas tiene seis características básicas relevantes:

1. La comunidad es la unidad de planeación.
2. Se orienta claramente hacia el ordenamiento del territorio compartido por un grupo social.
3. Reconoce la existencia de actores sociales intra y extracomunitarios con influencia en la toma de decisiones y busca su participación para lograr equilibrios.
4. Refuerza la cultura propia incorporando las estructuras organizativas y las prácticas de manejo de los recursos naturales de la población.
5. Parte del conocimiento empírico de los integrantes de la comunidad sobre su entorno para arribar a una propuesta de uso del suelo compatible con la visión colectiva.
6. Aprovecha recursos tecnológicos congruentes con la imagen de futuro elaborada.

En los ya numerosos ejercicios realizados (véase la tabla 2), el resultado ha sido siempre una propuesta multifuncional de uso del suelo que refleja los intereses de los diferentes grupos de la comunidad e incluye áreas para la pro-

ducción en sus variadas formas y zonas protegidas de diversos tipos (véase la figura 1 en el anexo a color).

Al construir la PCT, más que pretender generar nuevas herramientas, retomamos muchas de las ya existentes en las ciencias sociales y naturales, particularmente en disciplinas que nos aproximan más a la visión local del territorio, como la etnobotánica y la agroecología, al igual que metodologías que promueven la participación de la población rural en la toma de decisiones, entre ellas la investigación-acción y la Evaluación Rural Participativa (ERP).

De esta manera, la PCT posibilita explorar racionalmente las relaciones que se establecen entre una comunidad y su entorno, y entender cómo esos vínculos ordenan el paisaje y las estructuras sociales con que cuenta la población para regular los cambios en el uso del suelo; si tales estructuras no existen, la planeación permite entonces sugerir su constitución.

En términos de la administración pública, la Planeación Comunitaria del Territorio ayuda a prevenir, evitar y corregir modalidades degradantes de gestión del paisaje mediante un conjunto de iniciativas impulsado por grupos de la sociedad organizada para cuidar su entorno y asegurarse un desarrollo sostenible. En otras palabras, se trata de acciones voluntarias de actores que, sin estar obligados a hacerlo, desempeñan un importante papel en la generación de bienes públicos.

La PCT promueve también la sistematización de esquemas de manejo generados por los propietarios de la tierra, y donde no los hay favorece su creación. En virtud de ello es posible incidir desde nuevas perspectivas en la resolución de los problemas ambientales o de la producción en el nivel local, con lo que aumenta la viabilidad de los sistemas productivos y mejora el mantenimiento de los ecosistemas, el suelo y las funciones hidrológicas de las cuencas.

En los últimos años, programas gubernamentales como el Proyecto para la Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México (PROCYMAF) han adoptado este enfoque con el nombre de *Ordenamiento Territorial Comunitario* (OTC). Por consiguiente, lo que hace apenas una década eran prácticas marginales, ha comenzado a tomar relevancia dentro de las políticas públicas relativas a la elaboración de planes de manejo y ordenamientos ecológicos. Hasta 2003, el PROCYMAF llevaba ordenadas con el OTC 535,685 ha en 63 núcleos agrarios (Arias 2004).

A la luz de lo expuesto, resulta pertinente en el momento actual animar la discusión en torno a las cualidades y los alcances del instrumento, sobre todo para definir con precisión el marco institucional en el que se insertan las pro-

puestas de uso del suelo emanadas de su aplicación, afinar su metodología y poner en claro cómo prolongar su funcionalidad.

## DILEMAS DE DISEÑO INSTITUCIONAL Y PLANEACIÓN COMUNITARIA DEL TERRITORIO

Como es común en América Latina, México ha pasado de ser un país rural en expansión cuyos procesos de colonización interna determinaban buena parte de la agenda rural y del manejo de los recursos naturales, a uno en el que la mayoría de los pobladores se concentra y crece en ciudades y el suelo se convierte en un recurso escaso. Esta transformación suscita nuevos retos, entre ellos los arriba identificados como dilemas de diseño institucional; pensamos que planeamientos como la PCT, adaptados a las circunstancias nacionales, pueden contribuir a resolver algunos de ellos y, así, a mejorar la gobernabilidad para la gestión de los recursos naturales colectivos.

### *Visión etnocéntrica o ecocéntrica*

Un dilema actual en las políticas y las instituciones relativas a la salvaguardia de la diversidad biológica es si debe prevalecer la protección de las formas de vida silvestre mediante la reducción o la eliminación de toda intervención humana, o si ha de buscarse la coexistencia e incluso alguna forma de sinergia entre los procesos naturales de las áreas silvestres y los procesos socioculturales de aprovechamiento de los recursos.

En el análisis de esta tensión es imprescindible reconocer la peculiar situación biogeográfica del país, pues en él hay una síntesis de los paisajes de América del Norte y del Sur (Miranda y Hernández 1963; Rzedowski 1983). Pero la sorprendente biodiversidad de México no sólo responde a factores de historia natural. La cantidad presente de especies y paisajes está íntimamente ligada con la diversidad cultural. Por ejemplo, los sistemas tradicionales de cultivo mediante el manejo de la sucesión vegetal empleados por los pueblos de raíz maya han impactado de manera extensiva el sur del territorio nacional, al grado de que la composición actual de las selvas tropicales se explica únicamente como efecto de tales prácticas (Barrera, Gómez-Pompa y Vázquez-Yanes 1977). Las milpas, los terrenos en descanso, los bosques en etapas avanzadas de sucesión y las masas forestales poco perturbadas concurren en las regiones de agricultura tradicional, agregando variedad al escenario natural.

En suma, las múltiples formas de uso del paisaje corresponden a distintas intenciones y necesidades sociales, y son una fuente hasta ahora poco valorada de diversidad biológica.

La elección de diseños institucionales fundados en una visión ecocéntrica para la cual el avance en la cultura es contra natura, llevaría a la destrucción de numerosos elementos de la biodiversidad, pues la gran mayoría de los paisajes mexicanos tiene un componente antrópico muy considerable. A la par hemos de admitir que un enfoque completamente antropocéntrico puede minar la base del sustento de las comunidades mismas. En consecuencia, en la PCT es esencial la documentación de las tecnologías y prácticas tradicionales de utilización de los recursos naturales, al lado de herramientas de la *economía ambiental* que posibilitan valorar tales recursos como activos naturales y monitorear los efectos de las actividades propuestas para evitar su perjuicio.

### *Planificación central o anarquía*

Son diversos los dilemas surgidos de la brecha entre la necesidad de lograr una la visión de conjunto de los recursos y una de las premisas cardinales de la PCT, la de emplear a la comunidad (no a entidades multicomunitarias, sea el municipio o la región económica) como unidad de planeación.

En nuestra experiencia, es común hallar cierta tensión entre las políticas definidas en “el centro” y las prácticas locales. Su profundización puede producir tensiones de diverso grado entre los representantes del gobierno o de las megaorganizaciones ambientalistas y por tanto a cancelar importantes apoyos.

Es también muy frecuente que los promotores enviados por los gobiernos o los grandes consorcios ambientalistas, amparados en su dominancia numérica, jerárquica o económica, traten de imponer su agenda y sus metas a las poblaciones, hasta el punto de controlar el proceso de reflexión y toma de decisiones (Gibson 1999); con *dominancia jerárquica* nos referimos a situaciones en las que funcionarios de una dependencia gubernamental o de una organización no gubernamental dedicada a la conservación, o de ambas en coordinación, fuerzan la aceptación de sus puntos de visita esgrimiendo leyes y normas que compiten con las instituidas por las comunidades. Así se pierde la oportunidad de construir formas de entendimiento compartidas de los problemas comunitarios y, por ende, la posibilidad de forjar verdaderos consensos para la acción colectiva. Suele justificarse este tipo de intervenciones

alegando la trascendencia de respetar a la autoridad y de evitar la anarquía. La falta de concierto en los principios para resolver conflictos entre regulaciones nacionales y locales o entre tradiciones culturales y políticas de las agencias de “desarrollo” y de las comunidades, puede ocasionar pugnas que acarreen el deterioro de los activos naturales comunitarios.

Por estas razones, la PCT incorpora herramientas metodológicas, como la observación participante, que propician la reflexión balanceada y la obtención de consensos entre los grupos de interés de la comunidad y los promotores externos. Con ellas se busca asimismo equilibrar la participación, ponderar las perspectivas, hacer valer los derechos de las comunidades locales y finalmente construir formas de entendimiento compartidas entre los participantes para generar mecanismos de cooperación de largo plazo.

### *Gestión centralizada o gestión local*

Una revisión somera de los estudios sobre las estrategias de desarrollo regional muestra que los esquemas de planeación centralizada no han resuelto los graves problemas ambientales de México (véanse, por ejemplo, Tudela 1989; García y cols. 1988; Barkin 1978), de modo que la intensidad de los procesos de degradación y pérdida de la base de recursos naturales hace prever que en cincuenta años nuestro país perderá los bosques y las selvas que hoy le restan (Chapela y Lara 1996).

En los inicios del siglo XXI, México es complejo: si bien ya no tiene un sector rural tan grande como el de hace cinco decenios, mantiene veinte millones de personas en el campo, de cuya gestión ambiental dependen cada vez más los servicios básicos de las poblaciones urbanas. Es impostergable, entonces, replantear la relación entre los habitantes de las ciudades y del campo. Difícilmente pagaremos como nación los costos de una concepción autoritaria y centralista en la renovación de este pacto social. Nuestra experiencia indica que si las comunidades rurales se constituyeran en las entidades básicas de gestión, en vez de las burocracias, podríamos aspirar a un manejo sostenible del territorio.

## CONCLUSIONES

Los primeros enfoques de la conservación de la naturaleza, con los que se busca a toda costa el mantenimiento de extensiones prístinas mediante la re-

ducción o la eliminación del impacto de las actividades humanas a fin de que el “arca de Noé” sobreviva al “diluvio”, no siempre aseguran la permanencia de la riqueza biológica que se desea preservar. Como lo indican muchos casos ya ampliamente documentados (Adger 2000), la supresión de los regímenes de gestión del paisaje subyacentes a los sistemas tecnológicos y culturales de uso de los recursos podría significar la eliminación de los tejidos institucionales que han puesto a México en la lista de los países megadiversos. Por el contrario, un enfoque con el cual se procure de manera explícita y racional que las comunidades rurales se beneficien de generar los servicios ambientales demandados por las poblaciones de las ciudades, puede ser la base de la consolidación de las tramas institucionales que demanda un país más urbanizado pero, paradójicamente, más dependiente de los múltiples aportes de los habitantes del campo.

En este contexto, las sociedades rurales no se desarrollarán si se les aísla de la interacción con la sociedad nacional y de lo que tiende a convertirse en la función venidera de mayor importancia de las comunidades, particularmente en las regiones de montaña: la provisión de servicios ambientales. Una visión etnocéntrica puede llevar al anquilosamiento y la pérdida de la riqueza cultural acumulada en las comunidades indígenas y campesinas, mientras que una visión ecocéntrica con la cual se erijan instituciones destinadas a marginar a las poblaciones rurales de la gestión de sus territorios y del paisaje, conduciría a la destrucción de los sistemas sociales de resguardo de los ecosistemas y a la desaparición de elementos clave de la diversidad biológica.

Este país urbanizado pero con una cultura indígena y campesina fortalecida, no puede darse el lujo de repetir en sus nuevas redes institucionales los vicios de la planeación central o de la anarquía. Ambos extremos evitan la participación democrática y la construcción de acuerdos de cooperación indispensables para establecer formas de organización sofisticadas y en el nivel que demanda la responsabilidad de salvaguardar la gran diversidad cultural y natural de México.

Los nuevos tejidos institucionales son complicados. No basta con que haya liderazgos ni contar con información técnica minuciosa. Aunque es necesario, no es suficiente tener un marco legal para operar la gestión territorial del paisaje y de los recursos naturales.

Frente a estas exigencias, incluso con sus límites, la PCT es un esquema metodológico que contribuye a la gestación de una *nueva visión del desarrollo rural* con un enfoque novedoso del manejo de los ecosistemas: aprovecharlos



donde sea posible y protegerlos cuando sea requerido. Pensamos que multiplicar su aplicación favorecería:

*La consolidación de la capacidad de sustento de la vida en las áreas rurales*

Es fruto de favorecer entre las poblaciones la formulación de una visión más sistematizada de su entorno y de sus expectativas con respecto a él, que las aleja de las imágenes cornucopianas ingenuas y alimenta de manera clara su toma de conciencia sobre la finitud del territorio disponible y por lo tanto de los recursos allí albergados.

*La continuidad de la identidad cultural y el reforzamiento de la cultura propia*

En la PCT se emplean diversos métodos para discutir aspectos culturales cuya relevancia no siempre es percibida por los actores locales debido a su cercanía y cotidianeidad. Aquí resulta clave la participación de actores extracomunitarios y conocedores del desarrollo rural, pues ayudan a contrastar la experiencia de la comunidad con la de otras colectividades y a resaltar lo diferente y valioso de su cultura.

La explicitación por el grupo social de sus visiones actual y prospectiva permite inducir un proceso de reflexión sobre las prácticas sociales y ambientales que influyen o pueden influir en el logro de esos escenarios. Asimismo hace posible que el grupo adopte elementos ajenos a *la tecnología y la cultura propias* pero adaptándolos a su contexto, de manera que complementen a los locales sin poner en riesgo sus fundamentos (Bonfil 1981).

*El mantenimiento del paisaje rural*

Las prácticas culturales reproducidas por un conjunto de actores sociales en el nivel regional conforman patrones paisajísticos que la Planeación Comunitaria del Territorio ayuda a caracterizar y mantener. Por ejemplo, herramientas como los transectos (Lara y Díez 1996) sintetizan los componentes del paisaje y permiten su mejor apreciación por los actores que los moldean, particularmente al destacar la dimensión colectiva que hay detrás de ellos.

### *La preservación de la diversidad biológica*

El enfoque teórico utilizado en la PCT retoma conceptos fundamentales propuestos por Daniel Janzen (2000) en lo que respecta a sostener las condiciones de evolución de los factores naturales y humanos gracias a los cuales existen los ecosistemas actuales.

Por consiguiente, se asume que el paisaje está integrado por una serie de constituyentes bióticos, abióticos y sociales que interactúan entre sí y dan origen a procesos que generan biodiversidad. Al caracterizar tales procesos es posible dilucidar sus causas y proyectar actividades para que sigan activos; la PCT es útil en estas tareas.

### *La viabilidad económica de los esquemas de conservación*

En la actualidad, muchos de los recursos económicos mundiales destinados a la protección de la biodiversidad son acaparados por los grandes consorcios civiles de naciones industrializadas y los gobiernos de países megadiversos; en consecuencia, muy pocos fondos han llegado directamente a las comunidades y a los propietarios de tierras afectados por decretos que les sustraen la capacidad de controlar sus territorios.<sup>6</sup>

En tal marco, uno de los objetivos de la PCT es hacer visibles los esfuerzos locales por la conservación y llamar la atención sobre el papel que los poseedores de las tierras pueden cumplir en el cuidado de espacios silvestres y de agropaisajes. Los números, siempre valiosos, demuestran que con muy baja inversión es posible establecer conglomerados continuos y discontinuos de superficies clasificadas en diferentes categorías de protección y vigiladas por las mismas poblaciones que las habitan. Así se contribuiría a la formación de activos naturales que pueden transformarse en capital mediante su lanzamiento al mercado de servicios ambientales en sus diferentes facetas. Si se canalizara a dichas iniciativas parte de las inversiones ocupadas en fomentar la conservación, los alcances podrían ser sorprendente e inesperadamente favorables para ésta.

### *El aseguramiento de la calidad del entorno natural*

Puesto que la PCT parte de evaluar el estado actual de la base local de recursos naturales, el plan de ordenamiento del uso del suelo resultante constituye una herramienta para mantener y mejorar esa base, de modo que contribuye a

asegurar un ambiente sano en el largo plazo. Ello se logra mediante la implementación de planes de manejo específicos para las diferentes áreas asignadas a los distintos usos. Además, el plan de ordenamiento es regulado por un instrumento normativo interno cuya aplicación corre a cargo de las autoridades comunitarias. En conjunto, el plan de ordenamiento, los planes de manejo y el reglamento de uso del suelo permiten monitorear la respuesta de cada área a la proyección comunitaria e integrar planes regionales de ordenamiento. Entre 2003 y 2004 la Unión Zapoteca-Chinanteca evaluó su plan de ordenamiento: fue corregido para ajustarlo a los objetivos fijados en un inicio, mas ninguna comunidad mencionó siquiera que fuera perjudicial u obsoleto.

### Notas

- 1 En toda la Tierra, sólo alrededor de doce países poseen megadiversidad, esto es, albergan en sus territorios una muy elevada cantidad de especies de fauna y flora. Muchas de éstas son endémicas, es decir, sólo se encuentran en determinadas áreas (Potes, 2004). Brasil, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, India, Indonesia, Kenia, México, Perú, Sudáfrica y Venezuela han formado el Grupo de Países Megadiversos Afines (GPMA).
- 2 Algunas tierras, sin embargo, permanecieron como propiedades privadas individuales; en ellas se consiguió asentar un mercado que resultó marginal debido a la amenaza permanente de las afectaciones agrarias.
- 3 Las primeras planificaciones con tal modelo fueron los proyectos de desarrollo regional emprendidos por las comisiones del Papaloapan y del Tepalcatepec (1947), la del Grijalva (1951) y la del Balsas (1960); se diseñaron estrategias para la implementación de políticas de regionalización, polos de desarrollo y desarrollo rural integrado (De Mattos, 1986, citado por Massiris, 2002)
- 4 Según el artículo 3, fracción XXIII, de la LGEEPA, el Ordenamiento Ecológico 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 del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos”.
- 5 Inicialmente fue llamada Planeación Comunitaria del Manejo del Territorio (PCMT).
- 6 Entre 1990 y 1997 en Latinoamérica se llevaron a cabo 3,489 proyectos de conservación, costeados por al menos 65 fuentes de financiamiento (aunque 90% de los

fondos provino de agencias multilaterales) y con una inversión total de 326 millones de dólares estadounidenses. Sólo entre 1.4 y 5% de este monto fue dedicado a realizar actividades en las cuales la población afectada por los referidos decretos estuvo directamente involucrada, como el manejo de ecosistemas, las empresas sostenibles y la capacitación, en tanto que 70% se dedicó al pago de las burocracias gubernamentales y no gubernamentales relacionadas con las ANP (Castro y Locker, 2001).

## BIBLIOGRAFÍA

- Adger, W. N., 2000, "Social and ecological resilience: are they related?". *Progress in Human Geography*, vol. 24, no. 3, pp. 347-364.
- Arias Toledo, Ariel A., 2004, "Ordenamiento del Territorio Comunal por el PROCY-MAF". Presentación en el X Congreso Bienal de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Común (IASCP), Oaxaca, México, 9-13 de agosto.
- Bachillerato Integral Comunitario Ayuuj'k Polivalente, 1998, "Santa María Tlahuitoltepec, una comunidad ayuuj'k preocupada por la educación". Tlahuitoltepec, México, *Vinet*, no. 0, pp. 5-7.
- Barkin, David, 1978, *Desarrollo regional y reorganización campesina. La Chontalpa como reflejo del problema agropecuario mexicano*. México, Centro de Ecodesarrollo y Nueva Imagen.
- Barrera-Marín, A., A. Gómez-Pompa y C. Vázquez-Yanes, 1977, "El manejo de las selvas por los mayas: sus implicaciones silvícolas y agrícolas". *Biótica*, vol. 2, no. 2, pp. 47-60.
- Bonfil Batalla, Guillermo, 1981, "Lo propio y lo ajeno. Una aproximación al problema del control cultural". México, UNAM, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, no. 103.
- Carmona, F. y colaboradores, 1981, *El milagro mexicano*. México, Nuestro Tiempo, 12ª edición.
- Castro, G. e I. Locker, 2001, *Mapping conservation investments*. Washington, The World Bank y United States Agency for International Development.
- Chapela, Francisco y Yolanda Lara, 1996, *La Planeación Comunitaria del Manejo del Territorio*. México, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, AC (CCMSS) y ERA, Cuadernos para una Silvicultura Sostenible, Serie Métodos para la Participación, no. 2.
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (CDMA-ALC), 1991, *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*. México, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Fondo de Cultura Económica.

- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), 2004, "Áreas Naturales Protegidas". Disponible en <<http://conanp.gob.mx/anp/anp.php>>.
- De Mattos, Carlos, 1987, *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*. Quito, CIUDAD, Serie Textos Ciudad, no. 6, 27 pp.
- Forman, Richard T. T. y Michel Godron, 1986, *Landscape ecology*. Nueva York, John Wiley & Sons.
- García, R., S. Sanz, M. Barahona, G. Duval, L. Fernández y F. Tudela, 1988, *Deterioro ambiental y pobreza en la abundancia productiva. El caso de la Comarca Lagunera*. México, Federación Internacional de Institutos de Estudios Avanzados (IFIAS) y Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, IFIAS Research Series, no. 9.
- Gibson, Clark C., 1999, *Politicians and poachers: The political economy of wildlife policy in Africa*. Nueva York, Cambridge University Press, 245 pp.
- Gibson, McKean y Elinor Ostrom, 2000, *People and forests*. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology.
- GPMA, 2002, *Declaración de Cancún*. Cancún, México, 18 de febrero.
- Greider, T. y L. Garkovich, 1994, "Landscapes: the social construction of nature and the environment". *Rural Sociology*, vol. 59, no. 1.
- Janzen, Daniel H., 2000, "Ingredientes esenciales de un enfoque por ecosistemas para la conservación de la biodiversidad de las áreas silvestres tropicales". Presentación al Cuerpo Técnico Subsidiario (SBSTTA) en preparación de la V Conferencia de las Partes para la Convención sobre Diversidad Biológica (COP 5), Montreal.
- Lara, Yolanda y Javier Díez de S., 1996, *La Evaluación Rural Participativa (ERP) en la práctica*. Oaxaca, México, ERA.
- Lara, Yolanda, 2004, "Planeando el manejo del territorio comunal". Ponencia en el X Congreso Bienal de la IASCP, Oaxaca, México, 9-13 de agosto.
- Marquardt, William H. y Carole L. Crumley, 1987, "Theoretical issues in the analysis of spatial patterning". En C. L. Crumley y W. H. Marquardt (editores), *Regional dynamics: Burgundian landscapes in historical perspective*. San Diego, Academic Press.
- Massiris Cabeza, Ángel, 2002, "Ordenación del Territorio en América Latina". Barcelona, Universidad de Barcelona, *Scripta Nova*, revista electrónica de geografía y ciencias sociales, vol. 6, no. 125, 1º de octubre.
- Miranda, Faustino y Efraim Hernández X., 1963, "Los tipos de vegetación de México y su clasificación". *Boletín de la Sociedad Botánica de México*, no. 28, pp. 9-179.
- Moguel, Patricia y Víctor M. Toledo, 2004, "Conservar produciendo: biodiversidad, café orgánico y jardines productivos". México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), *Biodiversitas*, no. 55, pp. 1-7.

- Ostrom, E. y C. D. Becker, 1995, "Human ecology and resources sustainability. The importance of institutional diversity". *Annual Review of Ecology and Systematics*, vol. 26, pp.113-133.
- Potes, Luis Fernando, 2004, "Megadiversidad". Buenos Aires, Programa Panamericano de Defensa y Desarrollo de la Diversidad Biológica, Cultural y Social, disponible en <<http://www.prodiversitas.bioetica.org/nota63.htm>>.
- Rzedowski, Jerzy, 1983, *Vegetación de México*. México, Limusa.
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, 1988, "Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente". *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero.
- Secretariado del Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, 1992, *Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica*. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- Szarkowski, John, 1986, "Introduction". En J. Alinder y J. Szarkowski (editores), *Ansel Adams: classic images*. Boston, Little, Brown and Co.
- Tudela, Fernando (coordinador), 1989, *La modernización forzada del trópico. El caso de Tabasco*. México, El Colegio de México.
- United States of America, 1933, Tennessee Valley Authority Act, 48 stat, 58-59, 16 USC, section 831.

# ORDENAMIENTO COMUNITARIO PARTICIPATIVO: CONSENSO Y DISENSO. LECCIONES METODOLÓGICAS DERIVADAS DE EXPERIENCIAS DE ONG MEXICANAS

*Elisa Pardo Vegezzi y Adriana Flores*

## INTRODUCCIÓN

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, los procesos de ordenamiento comunitario han tenido un fuerte impulso en México, con lo que resulta favorecida una modalidad de planeación territorial construida desde abajo y hacia arriba y fundamentada en el *consenso* de los campesinos sobre el uso y manejo de sus recursos naturales.

En general, los grupos civiles y académicos que trabajan en este tipo de proyectos comparten algunos planteamientos ideológicos sobre el desarrollo rural, entre ellos el carácter indispensable de la participación comunitaria y del uso del conocimiento local como base para la definición del ordenamiento del territorio. Sin embargo, existe un claro *disenso* en torno al concepto de ordenamiento, a los productos por obtener y a los principios que deben seguirse para garantizar su calidad técnica y la participación y la apropiación comunitarias del proceso. Para hablar del ordenamiento comunitario es necesario entonces buscar un lenguaje común que haga posible el diálogo entre todos los actores implicados.

En el artículo, derivado de un recientemente concluido análisis de ordenamientos comunitarios, se trata de presentar esta amplia variedad de puntos de vista y de dar algunos pasos en el sentido del acuerdo conceptual y metodológico; sus objetivos son:

1. Examinar los diversos conceptos de ordenamiento comunitario y las diferentes visiones de los principales actores implicados en él (comunidades, instituciones gubernamentales, organizaciones ejecutoras).

2. Revisar algunas de las estrategias de participación social promovidas en diferentes casos de ordenamiento comunitario.
3. Proponer unas bases de reflexión para el diseño de principios metodológicos generales de los ordenamientos comunitarios.

El referido análisis, entendido como estudio de reconstrucción metodológica y participativa, se llevó a cabo con el propósito de definir una estrategia en la realización de ordenamientos comunitarios dentro de un proyecto más amplio de elaboración metodológica para el ordenamiento territorial regional en la Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas, en el que participan la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la organización civil Desarrollo Comunitario de Los Tuxtlas (DECOTUX) y la consultora Planeación, Desarrollo y Recuperación Ambiental (PLADEYRA). Consistió en una revisión bibliográfica y en el examen de experiencias de ordenamiento comunitario emprendidas por diferentes organizaciones no gubernamentales (ONG) del estado de Oaxaca, México.<sup>1</sup>

### ¿ORDENAMIENTO COMUNITARIO: ECOLÓGICO O TERRITORIAL?

El primer escollo por superar en la búsqueda de un lenguaje común se encuentra en la definición y el nombre del ordenamiento comunitario, pues no existe consenso al respecto.

Este instrumento ha sido adoptado por algunas organizaciones que laboran en el desarrollo rural y la conservación de la naturaleza para fomentar la participación activa de las comunidades en la planeación del uso de los recursos naturales de sus tierras, combinando los requerimientos técnicos del ordenamiento ecológico definidos en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)<sup>2</sup> con métodos de la Evaluación y Planeación Rural Participativa. De esta manera surgió la *Planeación Comunitaria del Manejo del Territorio*, “proceso mediante el cual la comunidad decide y define cuál deberá ser ahora y en el largo plazo el uso de cada tramo de su territorio, de acuerdo con las técnicas que considera más apropiadas” (Chapela y Lara 1996: 5).

Por su parte, Carranza (1997) define al ordenamiento comunitario como “el instrumento de planeación que ayuda a desencadenar procesos autogestivos de mujeres y hombres de la comunidad, a través de evaluar sus procesos



sociales, económicos, naturales y culturales; predecir su comportamiento, y equilibrar la relación sociedad-naturaleza con planes integrales de desarrollo que eleven la calidad de vida de la población, regulen el aprovechamiento de los recursos naturales y mejoren y conserven el ambiente”.

La LGEEPA excluye del ordenamiento ecológico las áreas ubicadas dentro de los límites de los centros de población, “cuya regulación es objeto de los Planes de Desarrollo Urbano” (artículo 20 bis, 5.III). El concepto de ordenamiento comunitario que se maneja en este ensayo, sin embargo, implica la planeación de todos los componentes de la comunidad, tanto los correspondientes a los recursos naturales como los propios de la zona urbana, vistos como elementos de un sistema complejo en continua interacción. Por esta razón, la definición del ordenamiento ecológico, tal y como se recoge en la citada ley, resulta insuficiente para la que aquí se propone.

Algunas instituciones, como el Proyecto de Conservación de la Biodiversidad por Comunidades e Indígenas de los Estados de Oaxaca, Michoacán y Guerrero (COINBIO) y el Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México (PROCYMAF), hablan de *Ordenamiento Territorial Comunitario* pues conciben al territorio como espacio social de convivencia y de interacción sociedad-naturaleza.

De esta manera, en opinión de González y Miranda (2003: 2), “el ordenamiento territorial no es una práctica nueva en el escenario rural, sino que constituye un ejercicio cotidiano, que permite planear espacialmente diversas actividades y que aborda dos puntos primordiales para la vida comunitaria y campesina: a) La visión de futuro de la comunidad, y b) El uso de cada porción de su territorio, es decir, las estrategias territoriales de manipulación de los recursos con que cuenta la comunidad (naturales, humanos, financieros, etc.)”.

Hablar de ordenamiento territorial, no obstante, puede llevar a confusión. En sentido estricto, “El Ordenamiento Territorial se orientó hacia el desarrollo del sistema urbano nacional”, mientras que el Ordenamiento Ecológico del Territorio buscaba “ordenar, desde un punto de vista ecológico, el uso del territorio nacional” (INE 2000: 20). Por otro lado, el ordenamiento territorial tiene su origen en una visión geográfica y agronómica mientras que el ordenamiento ecológico procede de una ecogeográfica, y corresponden a enfoques metodológicos y escuelas teóricas diferentes.

En las experiencias de ordenamiento analizadas, algunas organizaciones utilizan la palabra ‘territorial’ y otras adoptan ‘ecológico’, aunque la denominación suele responder más a los términos de referencia de las instituciones

financiadoras (COINBIO y PROCYMAF, y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas –CONANP–, respectivamente) que a diferencias metodológicas o conceptuales significativas.

Para evitar indefinición y malentendidos, proponemos el término *Ordenamiento Comunitario Participativo* (OCP). Así se enfatizarían, más allá de la discusión semántica entre lo ecológico y lo territorial, los aspectos metodológicos de la participación social, clave del éxito de estas acciones.

### ¿PARA QUÉ SIRVE UN ORDENAMIENTO?

Uno de los aspectos fundamentales a tener en cuenta al diseñar un marco de referencia general para los ordenamientos es la inclusión de los intereses de todos los actores implicados: comunidades, organizaciones promotoras, instituciones de gobierno, agencias financiadoras... En nuestra opinión, a partir del momento en que la visión de los distintos actores coincida al menos en un nivel básico, practiquen el diálogo y el intercambio, y se responda a las expectativas de todos, se podrá empezar a construir el proceso de ordenamiento.

#### *Visión de la comunidad*

La percepción de los integrantes de las comunidades sobre el ordenamiento responde a una gran diversidad de enfoques y circunstancias particulares.<sup>3</sup>

En algunos casos, entre los intereses principales para practicar un ordenamiento está el de acceder a nuevos proyectos y financiamientos. Así, aunque en un primer momento no reciba apoyo económico o productivo, la población ve al ordenamiento como una inversión a futuro. Esta visión, “a pesar de responder a una actitud *peticionista*, fomentada más o menos permanentemente por instancias oficiales con sus políticas paternalistas” (García y cols. 2001), con un enfoque adecuado puede contribuir a la reorientación de la inversión pública hacia las iniciativas comunitarias y favorecer así procesos de autogestión.

En una perspectiva diferente, los campesinos entienden al ordenamiento como “*medio para conocer mejor sus recursos*, y de esta manera trabajar de forma más ordenada”, o para conseguir que “nuestra comunidad le dé forma al territorio”.<sup>4</sup>

En otros casos, el ordenamiento es concebido como instrumento que regula el acceso y uso de los recursos naturales, y por lo tanto deviene en herramienta válida para la *resolución de conflictos internos*. En el curso de la

revisión de la problemática local y de la elaboración de reglamentos, las desavenencias se *ponen sobre la mesa* y se llega a acuerdos para solucionarlas.<sup>5</sup> En opinión de los técnicos del PAIR, con base en su experiencia en Guerrero y Oaxaca, la participación de todos los sectores de la comunidad, incluidos aquellos que habitualmente no tienen espacios de intervención (avecindados, mujeres, niños...), puede favorecer el análisis y la superación de conflictos.

Algunos pueblos han utilizado este procedimiento de planeación como modo práctico de lograr la *apropiación social del territorio*,<sup>6</sup> es decir, como un medio para tomar posesión de él, determinar su manejo y protegerlo de invasiones externas y de usos clandestinos o impuestos por el gobierno.<sup>7</sup>

En otras experiencias, el ordenamiento surge como acción de la comunidad para proteger un territorio de alto valor natural.<sup>8</sup> Estas iniciativas locales de conservación se hallan comprendidas en la LGEEPA (artículo 59)<sup>9</sup> y podrían ser consideradas dentro de lo establecido por el artículo 8j del Convenio de Diversidad Biológica formulado en Rio de Janeiro, relativo a la participación local en la conservación *in situ* y el uso sostenible de la biodiversidad.<sup>10</sup>

### *Visión de las instituciones gubernamentales*

El creciente interés del gobierno en los ordenamientos comunitarios participativos se refleja en la cantidad de dependencias que los incluyen en sus prioridades de financiamiento, en particular en Oaxaca.<sup>11</sup> En muchas ocasiones se promueven como requisito para acceder a proyectos de otro tipo, como los productivos. Los ordenamientos ofrecen *certidumbre* a las instituciones para invertir en programas comunitarios puesto que, por un lado, tienen la suficiente calidad técnica para ser utilizados como instrumentos de gestión al elaborarse con las herramientas más avanzadas de planeación territorial (Sistemas de Información Geográfica –SIG–, teledetección...) y, por otro lado, cuentan con un fuerte respaldo de participación de las poblaciones locales.

### *Visión de las organizaciones no gubernamentales*

#### Procedimiento participativo de planeación territorial

Para los técnicos entrevistados, el ordenamiento comunitario ofrece ventajas frente a un ejercicio de planificación de los recursos naturales llevado a cabo con la Evaluación Rural Participativa: entraña una alta participación; tiene ma-

por calidad técnica; su duración y su respaldo metodológico propician más la articulación de conocimientos técnicos y campesinos, es decir, *el diálogo horizontal de saberes* (García y cols. 2001)... Todo ello permite incrementar la pertinencia de los resultados y favorecer la permanencia a mediano y largo plazos de los procesos desencadenados.

### Herramienta educativa para la autogestión

El ordenamiento es visto como un proceso de intercambio de capacidades entre técnicos y campesinos así como entre campesinos y campesinos, por el cual la comunidad adquiere conceptos y mecanismos con los que puede proponer, desarrollar y manejar proyectos surgidos de sus propias necesidades.

### Integración de ordenamientos comunitarios para el ordenamiento de una cuenca o región

En opinión de Ago y Kessler (1996) la microcuenca (de 2,000 a 10,000 ha) es la unidad que mejor se ajusta a los objetivos de la planificación, pues engloba todas las modificaciones que pueden sufrir los recursos naturales. Las tierras altas y bajas de la microcuenca, independientemente de las divisiones entre propiedades, los caminos, etcétera, están físicamente ligadas por el ciclo del agua.

Este enfoque fue empleado por Methodus (2002) en Arroyo Chivo, Oaxaca. La idea primordial fue construir el ordenamiento de la microcuenca mediante la integración de cuatro ordenamientos locales y la instauración de un organismo intercomunitario, el Comité de Microcuenca, a cargo de su promoción, seguimiento y normatividad. Sin embargo, la falta de interés de las poblaciones en este esfuerzo de gestión regional imposibilitó la conformación del comité, por lo que se decidió continuar con la atención a los ordenamientos en los niveles local y familiar.

En una experiencia de GAIA, entre 2000 y 2002 varios poblados coincidieron en el interés de crear un espacio de trabajo intercomunitario tomando como marco general los límites de la región hidrológica Huatulco-Copalita. Se culminó en la constitución del Sistema Comunitario para la Biodiversidad (SICOBI), el cual ha tomado al ordenamiento territorial como una de sus principales herramientas de participación y un elemento de negociación favorable a los intereses de las comunidades involucradas (González y Miranda 2003). Por medio del SICOBI se están buscando, con los hoteleros de Huatulco, me-

canismos de pago de servicios ambientales por la conservación de la cuenca dentro de los sistemas de certificación al servicio turístico *Green Globe*.

Finalmente, no debe olvidarse que también hay técnicos que consideran los ordenamientos como meras consultorías, de modo que cumplen parcialmente con los términos de referencia, entregan el informe y se van a otra comunidad a repetir el ciclo. La multiplicación de instituciones financiadoras de estos proyectos en Oaxaca ha hecho que aumente el número de técnicos oportunistas y disminuya la calidad de los resultados. En nuestra opinión, el OCP va más allá de la elaboración de unos estudios: es un proceso de autogestión comunitaria que requiere de años de seguimiento y de organización social para ser realmente capaz de *transformar la realidad*.

### ¿CÓMO PARTICIPA LA COMUNIDAD EN EL ORDENAMIENTO?

Todas las instituciones patrocinadoras y las ONG responsables de realizar los ordenamientos comunitarios establecen la participación como un requisito obligatorio, por lo que incluyen en sus métodos la realización de talleres, la formación de comités y la formulación de estatutos comunitarios. Estas acciones, sin duda útiles para el trabajo con los pobladores, no son garantía por sí mismas de la participación social<sup>12</sup> ni del éxito de los ordenamientos.

En opinión de Moya y Way (2001: 40), “reducir la participación a talleres y cursos, a menudo produce una consulta más que un proceso de toma de decisiones, mientras que equipararla con la conformación de comités comunitarios resulta para muchos una forma de *democracia representativa o deliberativa*, lo que no es necesariamente una participación que incluya las voces de los que normalmente no son escuchados. Aunque la participación ha ganado espacios en el ámbito institucional, aún no se cae en la cuenta de que ésta es un derecho de la población local, no una graciosa concesión de las instituciones”.

La gran heterogeneidad en la metodología y la calidad de los ordenamientos analizados no permite asegurar que hayan sido realmente participativos en todos los casos. Los ritmos dispares de las poblaciones rurales y las organizaciones ejecutoras, así como la exigencia de las financiadoras de obtener resultados en plazos breves, con frecuencia de seis meses, hacen muy difícil llevar a cabo procesos en efecto participativos e impulsores de la autogestión de la comunidad en el manejo de sus recursos naturales. En nuestra opinión, no debe olvidarse que los actores principales del ordenamiento son los propios

campesinos, quienes deciden los mejores usos de su territorio mediante el conocimiento, la discusión y el consenso; la misión de las instituciones externas es facilitar este proceso, que posiblemente necesite años de seguimiento para consolidarse.

### *Fortalecimiento de las capacidades locales*

Los espacios de participación de la población son múltiples y deben promoverse desde el inicio para favorecer la apropiación y la continuidad del ordenamiento. Uno de los más importantes es el equipo local que toma parte en las distintas fases del ejercicio, acompañándolo y promoviéndolo en la comunidad. En la práctica, con frecuencia no se forma este equipo, por lo cual los técnicos laboran en los talleres y recorridos con un grupo más o menos estable de campesinos que recibe cierta capacitación informal pero no asume compromisos sostenidos en el ordenamiento y su seguimiento.

En la mayoría de las experiencias analizadas se produjeron dos propuestas de ordenamiento, una técnica y otra campesina, con sus respectivos mapas y visiones, y se buscó al final su integración. En nuestra opinión, el ordenamiento ha de construirse de manera totalmente participativa, capacitando y asistiendo a un equipo local en el uso de todos los instrumentos necesarios para elaborarlo e implementarlo. Asimismo, los elementos técnicos aportados por las organizaciones promotoras deben ser los mínimos necesarios para facilitar la toma de decisiones por la comunidad y han de combinarse orgánicamente durante todo el proceso con los saberes y las prácticas tradicionales locales.

Consideramos que la mejor alternativa es constituir un *equipo con técnicos externos y campesinos de la comunidad*, responsable de conducir la marcha entera del ordenamiento y de promover la participación del resto de la población en él.<sup>13</sup> La actividad de este equipo, en el caso del PAIR, es validada por un Comité de Ordenamiento, integrado por las autoridades municipales y comunitarias, y finalmente por la Asamblea General de la localidad. Este intercambio horizontal, por el cual un grupo reducido de campesinos trabaja muy de cerca con técnicos de diferentes profesiones y se capacita en todas las fases del ordenamiento, sobrepasa la formación convencional de promotores comunitarios desarrollada por otras organizaciones e incrementa la apropiación y la permanencia del proceso en la comunidad. En opinión de González y Zazueta (1993: 10), la constitución de “equipos mixtos (técnicos y gente de la localidad) establece una relación sinérgica entre los conocimientos locales

y de los técnicos de fuera, que ayuda a definir problemas y vacíos de información que pueden ser *clave* para el análisis”.

### *Elaboración cartográfica*

Sin duda, entre los productos fundamentales de los estudios propios de los ordenamientos están los mapas actual y futuro de uso del suelo, en los cuales se integran las percepciones técnicas y comunitarias y se sintetiza la información sobre los diferentes elementos naturales y sociales que conforman cada territorio.

De esta manera, “con el ordenamiento se unifica el lenguaje a través de mapas, elementos de discusión y análisis que ayudan a la comunidad a hablar del manejo de sus recursos, buscar *soluciones geográficas* a su problemática y gestionar apoyos con el exterior” (Carranza 1997).

Mediante la representación gráfica es posible entonces encontrar un lenguaje común a técnicos y campesinos y llegar a un grado de entendimiento e intercambio que supere las barreras sociales y culturales de la comunicación oral. Es importante tener en cuenta que muchos campesinos no están acostumbrados a trabajar con mapas ni a realizar la abstracción requerida para interpretarlos; por ende resulta necesario que sean generados por ellos mismos, a partir de recorridos por la comunidad, de modo que se establezca una relación directa entre el medio y su representación y se utilicen elementos gráficos sencillos y fácilmente comprensibles.

Como ya mencionamos, en la mayoría de los casos estudiados la elaboración cartográfica tuvo dos componentes:

*Técnico.* Especialistas en la materia produjeron mapas en gabinete a partir de imágenes aéreas y de satélite, cartas geográficas y SIG, que sirvieron de insumo en la discusión del ordenamiento en los talleres comunitarios.

*Campesino.* Miembros de la comunidad trazaron mapas en los que reflejaron la visión local del paisaje y los usos del suelo y definieron su propuesta de ordenamiento para su territorio.

En los términos de referencia de la CONANP (2001) se indica que el consultor, con información cartográfica, estadística y documental, genera un mapa hipotético de la comunidad; que durante el taller de ordenamiento los pobladores proponen otro, y que se contrastan para llegar a un acuerdo de Modelo de Ordenamiento Ecológico del Territorio.

Este esquema, en el que la propuesta técnica y la campesina avanzan a la par y se conjuntan en un acuerdo final mediante la negociación, es el más habitual entre las organizaciones que efectúan ordenamientos comunitarios. En él se conservan dos lenguajes: uno científico, en manos de los técnicos que *poseen* el conocimiento y lo introducen en la comunidad, y otro práctico, empírico, de la población rural que conoce y maneja su territorio. Aunque se supone que ambas visiones se confrontan para consensuar un único modelo de ordenamiento, el esquema tiende a mantener la idea convencional de que existe una *ciencia externa* a la cual el campesino no tiene acceso y que puede, de alguna manera, *manipular* los resultados del ordenamiento.

En nuestra opinión, insistimos, el trabajo de gabinete no ha de estar al margen del proceso comunitario: los datos técnicos debe integrarse de forma progresiva con los conocimientos campesinos durante toda la generación de mapas y la construcción misma del ordenamiento, mediante un lenguaje común que técnicos y campesinos crean y aprenden al mismo tiempo. Destacamos de nuevo la experiencia del PAIR, en la cual los mapas son producidos en la localidad por el equipo técnico-campesino y el Comité de Ordenamiento, capacitados en técnicas cartográficas, y, una vez aprobados por la Asamblea, se digitalizan en gabinete y se incorporan al SIG.

En última instancia, lo importante es la apropiación del ordenamiento por parte de la comunidad, desde la preparación hasta la ejecución y el seguimiento, para mejorar la gestión de los recursos locales.

## ALGUNAS RECOMENDACIONES METODOLÓGICAS

### *Integración de ordenamientos comunitarios para el ordenamiento de una cuenca o región*

A nuestro juicio, para que los ordenamientos comunitarios tengan mayor impacto en la mejora de la gestión de los recursos, se necesita trabajar con un enfoque de cuenca y una estrategia de planificación territorial construida *desde abajo y hacia arriba*. La visión ideal de este procedimiento comprende la conjunción de consensos territoriales de nivel comunitario para construir ordenamientos regionales o de cuenca hidrológica. Éstos no deberían entrar en contradicción con las actuales disposiciones oficiales relativas a los ordenamientos supracomunitarios (General del Territorio, regionales, estatales, municipales), las que son más instrumentos políticos destinados a orientar inversiones de



instituciones públicas que herramientas en manos de los pueblos para decidir sobre sus tierras y recursos.

La idea de la ordenación de una cuenca ha de partir del interés de las comunidades en dirigirse hacia una estrategia regional. La búsqueda de objetivos comunes, por ejemplo el pago de servicios ambientales, puede servir de detonante, como sucede en el referido caso del SICOBÍ en la cuenca Huatulco-Copalita.

### *Consenso sobre el uso colectivo del territorio en comunidades parceladas*

Una de las preguntas metodológicas originarias del análisis sustento del presente ensayo fue la de cómo llegar a acuerdos en ejidos o comunidades donde la tierra ha sido parcelada, la visión privada de la apropiación de los recursos prevalece sobre la colectiva y los órganos comunitarios de toma de decisiones están muy debilitados, como sucede en la Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas, Veracruz.

La recomendación de las organizaciones que se han enfrentado a este problema es buscar como eje rector del ordenamiento la regulación de algún recurso estratégico colectivo y escaso, como el agua, la leña, la caza, etcétera. La toma de conciencia respecto a la problemática común debe favorecerse en ejercicios de sensibilización, en los cuales se analicen las tendencias en el estado y el uso del recurso y se discutan las soluciones viables y las ventajas de retomar y adaptar acuerdos comunitarios al respecto.

Otra vía para fortalecer tal conciencia colectiva, necesaria para llegar a consensos sobre el uso del territorio, es la creación de espacios de reflexión en torno a dificultades productivas y de comercialización generalizadas: uso de agroquímicos, rendimientos, gestión de proyectos, venta al intermediario... A partir del momento en que la comunidad discuta y valore las ventajas de obrar colectivamente, será posible empezar a hablar de ordenamiento.

## CONCLUSIONES: PASOS HACIA EL CONSENSO

A continuación se exponen algunos puntos de reflexión que podrían animar el debate acerca de los principios esenciales que deben regir los trabajos de ordenamiento comunitario. No se trata de arribar a una metodología única, sino de llegar a un acuerdo básico respecto a un lenguaje común a las diferen-

tes partes que permita el intercambio de experiencias y la suma de esfuerzos y profundice el impacto positivo de este tipo de acciones en las comunidades y en la conservación de los recursos naturales.

1. En primer lugar, es indispensable lograr una definición clara de ordenamiento comunitario que recoja las visiones y las expectativas de todos los actores involucrados en estos procesos de desarrollo rural. Al mismo tiempo, tendría que reconocerse legalmente el carácter vinculante de este instrumento de planificación territorial.  
Una vez consensuado ese concepto, digamos, *institucional*, será necesario que cada comunidad implicada construya el propio, paso fundamental para establecer los cimientos de la labor conjunta con los organismos externos.
2. Las distintas visiones de los actores sobre el ordenamiento comunitario no suponen contradicciones en la búsqueda del consenso, sino que, una vez integradas, lo enriquecen de significado. Sin embargo, es importante considerar que el ordenamiento debe ser instrumento útil para la comunidad y que ha de responder principalmente a sus perspectivas y aspiraciones.
3. Es preciso superar la noción de que en el ordenamiento se hablan dos idiomas distintos, uno técnico y otro campesino, y que se combinan al final del trabajo. El lenguaje del ordenamiento nace del diálogo y el intercambio continuos entre los representantes de la comunidad y de las organizaciones promotoras, quienes lo van aprendiendo al tiempo que lo van creando.
4. Para favorecer la integración de ordenamientos comunitarios en la planificación de las cuencas y para propiciar la toma colectiva de decisiones en comunidades parceladas, conviene partir de la búsqueda de soluciones a problemáticas comunes.

## NOTAS

- 1 Estudios Rurales y Asesoría Campesina, AC (ERA); Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, AC (GAIA), Methodus Consultora, SC; Capacitación y Planeación Comunitaria, AC (CAPLAC), y Programa de Aprovechamiento Integral de los Recursos Naturales, AC (PAIR).
- 2 En su artículo 3º describe al Ordenamiento Ecológico como el “instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las activida-

des 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 de aprovechamiento de los mismos”.

- 3 La mayoría de las conclusiones de este capítulo se fundamentan en las ponencias presentadas en el Encuentro de Experiencias en Ordenamiento Ecológico Comunitario en Oaxaca, celebrado los días 18 y 19 de noviembre de 2003, y en entrevistas realizadas a representantes comunitarios asistentes a él.
- 4 De las entrevistas con los presidentes del Comisariado de Bienes Comunales de Santa María Guienagati, región Istmo, y de San Juan Teponaxtla, Cuicatlán, Oaxaca, respectivamente.
- 5 El presidente del Comisariado de Santa María Guienagati informó que el ordenamiento permitió disponer de un mecanismo para proteger los bosques de cortas clandestinas y cacería irregular.
- 6 Por apropiación social del territorio se entiende “El proceso mediante el cual una sociedad o un grupo social establece la ocupación y control de una porción del espacio para hacerlo suyo, con el fin de usufructuar y aprovechar sus recursos, definiendo las modalidades de acceso a los mismos y organizando las actividades económicas que les permitan satisfacer sus necesidades” (Márquez, 2002).
- 7 Tal apropiación fue el objetivo de los comuneros de San Francisco La Paz, Chimalapas, Oaxaca, en 1995, cuando recuperaron el predio La Gringa, invadido más de veinte años por ganaderos chiapanecos. Con la recuperación, las autoridades federales pretendían decretar una reserva ecológica; los campesinos, temiendo que tal iniciativa los privara de nuevo de los derechos de acceso y uso del territorio, y conscientes de la importancia ambiental de éste y de la trascendencia del manejo adecuado de los recursos naturales para mejorar su nivel de vida, decidieron constituir por acuerdo comunal un Área Piloto de Manejo y Conservación Ecológica. Acordaron, asimismo, realizar un ordenamiento ecológico para tomar en sus manos la iniciativa respecto a cómo y dónde defender, rescatar, conservar y aprovechar sus bosques y selvas (Carranza, 2001). En 1999 rechazaron nuevamente la propuesta de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) de convertir el área en una Reserva de la Biosfera (Gómez, 2002).

En San Juan Teponaxtla, Oaxaca, el ordenamiento ha permitido restablecer el control sobre una zona afectada por invasiones externas.

En el caso de Santa María Huatulco, Oaxaca, los campesinos elaboraron una propuesta de Ordenamiento Territorial y de un Sistema Comunal de Áreas Protegi-

das después de la expropiación sufrida a causa del desarrollo de la zona turística, con el fin de promover un modelo alternativo al Parque Nacional impulsado por el gobierno que fortaleciera los principios de propiedad y administración comunal del territorio.

- 8 En San Juan Teponaxtla el ordenamiento también fue parte de una estrategia de conservación de un extenso bosque mesófilo. Por su lado, los comuneros de Santa María Guienagati confían en que la declaración de un área protegida comunal sirva de garantía en la gestión de pagos por servicios ambientales.
- 9 “Los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas o privadas y demás personas interesadas, podrán promover ante la Secretaría el establecimiento de áreas naturales protegidas [...] y podrán destinar voluntariamente los predios que les pertenezcan a acciones de preservación de los ecosistemas y su biodiversidad. Para tal efecto, podrán solicitar a la Secretaría el reconocimiento respectivo”.
- 10 “Con arreglo a su legislación nacional, [cada país firmante] respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente”. Se recomienda consultar también los criterios para la creación de áreas naturales protegidas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, en <<http://www.sur.iucn.org/ces/index.cfm>>.
- 11 Sólo en el estado lo hacen: PROCYMAF, COINBIO, CONANP-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Manejo Integrado de Ecosistemas), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)-Pueblos Indios, Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) (con esquemas similares, los Planes Rectores de Microcuencas) y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (Programas de Desarrollo Municipal).
- 12 Por participación social se entiende “un proceso de interacción que implica la toma de conciencia crítica a nivel personal y colectivo, que se refleja en la apropiación de las acciones y decisiones sobre el propio desarrollo y en el fortalecimiento de las formas locales de organización” (Moya y Way, 2001: 22).
- 13 Se recomienda revisar la experiencia del PAIR (2003 a y b) en el distrito de Yau-tepec, Oaxaca, en la cual se combina la metodología propuesta por Carranza (1997) con la desarrollada por el propio programa en quince años de trabajo en Guerrero.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ago, H. y A. Kessler, 1996, “El enfoque de Planeación Participativa para enfrentar la degradación de tierras en América Latina”. Disponible en <<http://www.rlc.fao.org/redes/redlach/bol3.htm>>.
- Aguilar, Jasmin y colaboradores, 2001, *Normas comunitarias indígenas y campesinas para el acceso y uso de los recursos naturales*. México, GAIA, Grupo de Estudios Ambientales, AC (GEA), Proyecto Sierra de Santa Marta, AC, y Methodus, Colección Manejo Campesino de Recursos Naturales, 99 pp.
- Boege, Eckart, 2003, *Protegiendo lo nuestro. Manual para la gestión ambiental comunitaria, uso y conservación de la biodiversidad de los campesinos indígenas de América Latina*. México, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable (CECADESU), Serie de Manuales de Educación y Capacitación Ambiental, 176 pp.
- Carranza, Tzinnia, 1997, *Desarrollo de metodología para abordar estudios de Ordenamiento Ecológico Técnico-Campesino. Zona San Isidro La Gringa, San Francisco La Paz, Santa María Chimalapas, Oaxaca*. Tesis de maestría. México, Instituto Politécnico Nacional.
- Carranza, Tzinnia, 2001, “El ordenamiento ecológico comunitario en San Francisco La Paz-San Isidro La Gringa, Santa María Chimalapa”. En World Wildlife Fund (WWF), 2001, *Chimalapas, la última oportunidad*. México, WWF y SEMARNAP, 250 pp.
- Chapela, Francisco, 2000, *Manual de manejo comunitario de la diversidad biológica en Mesoamérica*. México, The World Bank y ERA, 38 pp.
- Chapela, Francisco y Yolanda Lara, 1995, *El papel de las comunidades campesinas en la conservación de los bosques*. México, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, AC (CCMSS) y ERA, Cuadernos para una Silvicultura Sostenible, Serie Métodos para la Participación, no. 1, 29 pp.
- Chapela, Francisco y Yolanda Lara, 1996, *La planeación comunitaria del manejo del territorio*. México, CCMSS y ERA, Cuadernos para una Silvicultura Sostenible, Serie Métodos para la Participación, no. 2, 45 pp.
- COINBIO, 2001, *Ordenamiento Territorial Comunitario. Lineamientos generales para la elaboración de términos de referencia*. México, manuscrito inédito, 16 pp.
- CONANP, 2001, *Términos de referencia para la elaboración de Ordenamientos Ecológicos Comunitarios Participativos*. México, manuscrito inédito, 18 pp.

- Contreras, Armando y S. Medellín, 1994, *Plan comunitario para el manejo de los recursos naturales del Ejido 20 de Abril*. México, Instituto de Ecología, AC y Terra Nostra, AC, Serie de Desarrollo Comunitario, no. 1.
- Edouard, Fabrice y Anne Marie Le Moing, 2002, *El análisis de los sistemas de producción familiar en el Ordenamiento Parcelario y Comunitario*. Oaxaca, México, manuscrito inédito,
- Eguiluz, A., 1993, "Los comuneros de Santa María Chimalapas (Oaxaca) y la deforestación de su selva". Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional de Ciencias Antropológicas y Etnológicas, México, 29 de julio-5 de agosto de 1993.
- García Aguirre, Miguel Ángel y colaboradores, 2000, *Chimalapas: nuestra experiencia en ordenamiento ecológico participativo*. México, Maderas del Pueblo del Sureste, AC, y Department for International Development (DFID).
- García Aguirre, Miguel Ángel y colaboradores, 2001, *La experiencia de Maderas del Pueblo en los Chimalapas. Ordenamiento comunitario e investigación aplicada*. México, Red de Gestión de Recursos Naturales y Fundación Rockefeller.
- Gómez, Emmanuel, 2002, Sobre la Reserva Ecológica Campesina en los Chimalapas. Movimiento campesino y ecología comunitaria. Disponible en <[http://www.geocities.com/chimalapasmx/Info\\_chimas/REC.htm](http://www.geocities.com/chimalapasmx/Info_chimas/REC.htm)>.
- González, Alfonso y Aarón Zazueta, 1993, *El proceso de Evaluación Rural Participativa. Una propuesta metodológica*. México, GEA y World Resources Institute (WRI), 103 pp.
- González, Alfonso y Aarón Zazueta (coordinadores), 2000, *Encuentro latinoamericano Experiencias sobre Diagnóstico y Planeación Participativa Comunitaria, Isla Mujeres, Quintana Roo, México, agosto de 1995*. México, GEA, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, y WRI, 285 pp.
- González, Marco Antonio y Miranda, Martha, 2003, Ordenamiento Comunitario: un plan de uso del suelo y una estrategia de desarrollo intercomunitario. Disponible en <<http://www.raises.org/PFNM-documentos.htm#gestion>>.
- Instituto Nacional de Ecología (INE), 2000, *El Ordenamiento Ecológico del Territorio. Logros y retos para el desarrollo sustentable 1995-2000*. México, Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del INE y SEMARNAP, 174 pp.
- Márquez Rosano, Conrado, 2002, "Apropiación territorial, gestión de recursos comunes y agricultura sustentable en la Selva Lacandona, Chiapas". México, UNAM, *Pueblos y Cultura*.
- Martínez, Zandra, 2001, "Lo primero es ordenar la casa. Entrevista a Tirso Bante López". En WWF, 2001, *Chimalapas, la última oportunidad*. México, WWF y SEMARNAP, 250 pp.

- Methodus, 2002, *Ordenamiento ecológico comunitario participativo en la microcuenca del Arroyo Chivo, San Juan Lalana*. Oaxaca, México, Methodus, SEMARNAT, DFID y CONANP, manuscrito inédito, 130 pp.
- Moya, Xavier y Sally Anne Way, 2001, *Ganando espacios. Las metodologías participativas en procesos rurales en México*. México, Veredas hacia la Participación; Educación, Cultura y Ecología, AC (EDUCE); Institute for Development Studies (IDS); GEA, e Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), 130 pp.
- PAIR, 2003a, *Relatoría para el fortalecimiento del Equipo Técnico-Campesino. Notas de Apoyo*. México, PAIR y PROCYMAF, manuscrito inédito, 14 pp.
- PAIR, 2003b, *Ordenamiento Comunitario Participativo de San Pedro Jilotepec. Primer informe de avances*. México, PAIR y COINBIO, manuscrito inédito.
- Pathways to Participation, 2000, *A retreat for critical reflection on PRA*. Londres, IDS y University of Sussex, 44 pp.
- PROCYMAF, 2001, *Estudios de Ordenamiento Territorial. Términos de referencia estándar*. México, manuscrito inédito, 8 pp.
- Programa Pasos, 1997, *Planeación e investigación participativas. Selección de fichas de la base de datos Pasos-DPH*. México, GEA, 51 pp.
- Red Latinoamericana de Información de Ordenamiento Territorial (RELIOT), 2003, "Ordenamiento Ecológico Comunitario Participativo". Disponible en <<http://www.reliot.ine.gob.mx>>
- Rugh, Jim, 1992, *Self-evaluation. Ideas for participatory evaluation of rural community development projects*. World Neighbors, 28 pp.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2003, "Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente". México, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de junio (última reforma aplicada).
- Sherrill, Johnson, 1994, *Participatory research: a selected annotated bibliography*. International Development Research Center y Norman Paterson School of International Affairs (NPSIA) de la Carleton University, NPSIA Bibliography Series no. 11, 56 pp.
- Tillmann, Hermann J. y María Angélica Salas, 1994, *Nuestro congreso. Manual de diagnóstico rural participativo para la extensión campesina*. San José, Costa Rica, PRODAF y GTZ, 180 pp.





TERCERA PARTE

*El Ordenamiento  
Territorial Comunitario  
como práctica social*



# MANEJO COMUNITARIO DE RECURSOS NATURALES EN EL EJIDO BETANIA, SELVA LACANDONA, CHIAPAS

*Susana Muñoz Padilla*

## INTRODUCCIÓN

DURANTE LA CONFORMACIÓN social del territorio de Las Cañadas de la Selva Lacandona en la década de 1970, los diferentes grupos colonizadores practicaron inicialmente una vida comunitaria que les permitió erigir sus poblados, realizar gestiones institucionales (la agraria es la más trascendental), generar relaciones de producción colectiva para optimizar sus escasos recursos (como fuerza de trabajo, infraestructura, capital y herramientas) y, finalmente, sobrevivir.

Conforme evolucionaron las poblaciones se diferenciaron las relaciones internas. Las unidades de producción también se transformaron pues tuvieron acceso a medios de producción de carácter individual y definieron su vocación productiva. En consecuencia, el manejo colectivo de recursos perdió sentido y predominó el individual.

Sin embargo, algunas comunidades, como Betania, no sólo continuaron con las relaciones colectivas instauradas tras la colonización sino que mejoraron los mecanismos de cooperación y desplegaron instituciones locales que favorecieron su permanencia. Diversos elementos que se desenvuelven en los ámbitos local y regional han sostenido el manejo colectivo de los recursos naturales, lo que ha llevado a regular el acceso a ellos, lograr su ordenamiento y favorecer su conservación. La normatividad desprendida del seno comunitario propicia una mayor cohesión, facilita la convivencia y reduce la diferenciación social; así se posibilita la operación de programas de desarrollo.

La metodología implementada para elaborar el estudio del cual se desprende este artículo, cubrió tres etapas. La primera fue la recopilación de in-

formación bibliográfica existente acerca de la propiedad común y el manejo colectivo de recursos naturales, así como el diseño de los instrumentos para el acopio de información primaria, los que incluyeron una guía de entrevista estructurada y un taller participativo. La segunda etapa correspondió al trabajo de campo en el ejido Betania, durante el cual se realizó un taller para la reconstrucción histórica del proceso colectivo de trabajo; se aplicaron 43 entrevistas, dirigidas básicamente a informantes clave, y se consultó el archivo del ejido. La tercera etapa abarcó la sistematización, la captura, el análisis y la interpretación de datos y la redacción del documento final.

El ejido Betania se ubica en el margen norte del río Jataté, en la porción media de la microrregión Miramar en Las Cañadas de la Selva Lacandona (figura 1); geográficamente se localiza entre 16°24'42" y 16°29'02" de latitud norte y entre 91°20'42" y 91°24'26" de longitud oeste, y su altitud va de 200 a 1,680 msnm. Cuenta con una superficie de 1,598 ha y colinda al norte con el nuevo centro de población Nuevo Margaritas, al sur con el ejido Agua Zarca, al este con el ejido San Quintín y los predios El Prado, Copernaúm y San José, y al oeste con el ejido Ramón F. Balboa (véase la figura 2 del anexo a color).

## MANEJO COMUNITARIO DE RECURSOS NATURALES EN BETANIA

El *común* Betania, como sus pobladores lo reconocen, es un espacio geográfico compartido por 46 jefes de familia que tienen nexos de parentesco y complementariedad de intereses. En él se realizan actividades de carácter colectivo que han resistido a los conflictos ideológicos, al antagonismo de estratos económicos emergentes y a los embates del exterior que favorecen el trabajo individual sobre el bienestar común. Se explica la continuación del uso comunitario de los recursos naturales especialmente por los antecedentes históricos particulares del ejido, la influencia de la organización social regional, los principios eclesiales renovados de la religión católica y la organización interna sustentada en instituciones normativas y una estructura de toma de decisiones que ponen al interés comunitario sobre el poder individual.

### *Antecedentes históricos*

En Betania el uso colectivo de los recursos no surgió espontáneamente; es fruto de un proceso complejo y dinámico enraizado en la situación prevaleciente

durante la colonización y alimentado con decisiones encadenadas tomadas a través del tiempo.

El primer elemento que resalta es el origen de los fundadores: las fincas. En ellas eran explotados como peones acasillados, por lo que compartían la aspiración por la liberación. Se agruparon para acometer la enorme empresa que significó abandonar un estilo de vida subordinado en la finca y buscar tierras en las cuales levantar un poblado económicamente independiente.

En la etapa de establecimiento del grupo colonizador, la solidaridad, la cohesión y la organización fueron actitudes obligadas para alcanzar la definición agraria y la sobrevivencia de las familias en un medio completamente aislado; se manifestaron no sólo en Betania, sino en la mayoría de los ejidos de Las Cañadas de la selva Lacandona.

La pregunta que brota en el análisis histórico es ¿por qué tras obtener la dotación ejidal el grupo se orientó al trabajo colectivo, no a la parcelación de la tierra? La respuesta se halla en la conjugación de diversas circunstancias; entre ellas, los pocos recursos económicos, la escasez de medios de producción y de comunicación, la falta de mano de obra para la apertura de la selva e incluso una orientación religiosa que anteponía el bien común al individual. Tales condiciones fueron compartidas por muchos de los grupos colonizadores de la selva y los condujeron al arreglo comunitario que los caracterizó inicialmente pero que se fue perdiendo conforme ganaban prevalencia los intereses individuales. No sucedió así en Betania, en parte debido a que desde un inicio tales intereses se vieron como problema y se tomaron medidas para restringirlos, como en el caso de la ganadería, en la cual se adoptó una decisión que marcó un hito en el trabajo colectivo: durante la etapa de definición productiva del ejido, ante la amenaza de que el sector ganadero acaparara tierras para la expansión de los pastizales, un acuerdo marcó a la pecuaria como actividad económica común, lo que evitó conflictos al dar posibilidad a todos los productores de mantener un hatu aunque fuera reducido. Esta apreciación, que puede ser la base del manejo colectivo de las tierras de pastoreo incluso en la actualidad, se percibe claramente en el siguiente testimonio:

*En 1970 ya nos habían entregado la tierra y ya estaba la familia aquí. Nos reunimos para ver cómo se iba a trabajar la tierra. Un punto importante fue ¿cómo se va a hacer con los que necesitan potrero, si no todos teníamos ganado? Para entonces el grupo de ganaderos tenía entre 70 y 75 cabezas de ganado y estaba creciendo...*

*Como no todos teníamos ganado y podía haber problemas, se tomó el acuerdo de que se viera la forma de que todos tuvieran vacas. Hubo tres formas. Una es que los que tenían ganado prestaran una vaca o una becerra a los que no tenían; éstos entregarían la primera cría como pago. Otros compraron vacas en efectivo. Otros recibieron vacas y las pagaron con trabajo. Una becerra costaba entre 400 y 500 pesos, el jornal lo pagaban a 5 pesos. Pero no todo se pagó con trabajo; también con dinero, poco a poco.<sup>1</sup>*

El papel de la religión católica en la construcción de una modalidad colectiva de trabajo en Betania no se muestra como relevante en las entrevistas; sin embargo, el que un catequista haya promovido la colonización y dirigido al ejido durante sus primeros años, debió influir decisivamente para limitar los enfrentamientos y el peso de los intereses individuales. Muchos de quienes formaron el grupo inicial conocieron a Silvano Aguilar Hernández por su papel eclesial en la región; más tarde participó en el Congreso Indígena de 1974 en San Cristóbal de Las Casas. Aun en la actualidad, el fuerte rechazo del ejido a otras religiones cristianas es un modo de garantizar la permanencia del trabajo colectivo que deja ver la gran influencia mantenida en la población por la religión católica, al parecer uno de los principales factores del impulso por lo colectivo.

### *Instituciones comunitarias: organismos y normatividad para el uso de los recursos*

De acuerdo con el pensamiento de Hardin (citada por Acheson 1991: 478) la propiedad comunal da como resultado directo el abuso progresivo de los recursos y su sobreexplotación. Hoy en día muchos teóricos del manejo colectivo (Berkes 1989; Bromley 1992; Ostrom 1990; Acheson 1991) difieren del análisis de dicho autor en el que se acepta como la única solución al uso irracional de los recursos comunes su transformación en bienes privados o su reglamentación por el Estado. Ante la equivalencia planteada por Hardin entre propiedad común y sobreexplotación, Bromley (1992) anota: “no hay ningún recurso de propiedad común; hay sólo recursos controlados, pero existen diferentes formas de manejo como la propiedad común o la propiedad estatal o la propiedad privada”; en otras palabras, la funcionalidad del común no depende de la naturaleza de un recurso sino de las instituciones que se crean para manejarlo.

Acheson (1991) señala que si bien los recursos de libre acceso pueden ser sobreexplotados de manera que se llegue al fracaso de los comunes, se cuenta con normas, reglas y acuerdos que limitan el aprovechamiento de los recursos colectivos en el nivel comunitario. Estas normas, reglas y acuerdos, al igual que diversos organismos locales, son *instituciones* y se hallan presentes en la mayoría de las comunidades colectivas. El núcleo del sistema colectivo, entonces, consiste en un cuerpo de instituciones que sustituye al prevaleciente en la sociedad en la cual se encuentran inmersas las comunidades y que atañe a la distribución de recursos, la impartición de derechos de propiedad de distinto tipo, el establecimiento de restricciones en la explotación, la aplicación del trabajo colectivo a la tierra, la resolución de conflictos, la transmisión de derechos de acceso a la tierra y otros recursos, y la participación en los productos (Feder 1973). Tales instituciones rigen buena parte de las necesidades materiales, sociales y espirituales de la comunidad colectiva y representan su herramienta fundamental para impedir la obtención de beneficios diferenciados del esfuerzo común.

En el caso de Betania se distinguen tres tipos de instituciones comunitarias: a) las que aseguran la funcionalidad del colectivo en sí; b) las que evitan la sobreexplotación de los recursos colectivos, y c) las que propician relaciones sanas con otras comunidades.

a) Instituciones que aseguran la funcionalidad del colectivo y la conservación de la identidad común

Sin duda, para mantener la operación eficaz del colectivo es de la mayor importancia que las decisiones sean tomadas por consenso y favorezcan al total de los integrantes. En Betania este proceso se logra por la participación de hombres y mujeres en la Asamblea Comunitaria, el órgano máximo de toma de decisiones concernientes a los intereses de la población. La atención a facetas puntuales de la vida comunitaria está en manos del comisariado ejidal y el agente auxiliar municipal, ambos elegidos por el colectivo; la continuidad de sus acciones es asegurada por el grupo de ancianos fundadores que mantiene la memoria del ejido.

Si bien la participación general en la toma de decisiones es clave para el manejo colectivo, por sí sola no es suficiente. En Betania se identifica un aspecto adicional: el alto nivel de organización interna, que limita la acción de agentes externos que pudieran amenazar al funcionamiento comunitario.

## b) Instituciones que limitan la sobreexplotación de los recursos colectivos

Aunque la utilización comunal de la tierra en Betania se viene dando desde 1968, no fue sino hasta 1982 que se implantó de forma consensuada bajo la norma “El uso de las tierras ejidales será por acuerdo comunal y no individual o sea no parcelada”.<sup>2</sup> Sin embargo, algunas tierras se manejan individualmente, aunque no son propiedad privada pues no pueden venderse ni arrendarse; en realidad, siguen perteneciendo al colectivo y el derecho a ellas puede retirarse si la asamblea lo decide. Los ejidatarios y los ampliadores titulares, sesenta en total, cuentan con áreas asignadas individuales para cultivar maíz y tienen derechos en las tierras comunales de pastos y selvas. Los jóvenes sólo obtienen propiedad individual por concesión de sus padres, pero adquieren derechos comunales al ser “entregados” a la asamblea. Para evitar la sobreexplotación de los recursos colectivos, dado que la capacidad de exclusión es reducida, el colectivo Betania ha establecido una normatividad respecto al uso racional de los diferentes tipos de tierras.

El colectivo puede garantizar con relativa facilidad la distribución equitativa de la carga de trabajo, mas ¿cómo evita que sus miembros se beneficien en distinto grado a raíz de un aprovechamiento desigual de los recursos colectivos? Esta cuestión ha surgido particularmente en los pastizales comunales, donde se alimentan el ganado y los animales de carga de propiedad individual. En 1987, debido a que algunos productores habían incrementado notoriamente el número de sus cabezas, se tomó el acuerdo de que “todos los que tuvieran más de veinte vacas debían donar una para aquellos que aún no habían podido obtener animales”.<sup>3</sup> Asimismo, ante el aumento sin control de la cantidad de mulas y caballos se decidió once años después que “cada productor mantuviera sólo un animal de carga y vendiera el resto”.<sup>4</sup> Ambas resoluciones de la asamblea tienen el objetivo claro de evitar la diferenciación social que trae consigo la independencia de algunas personas con respecto al colectivo. En palabras de un ejidatario, “si un compañero tiene más ganado, poco a poco va dejando atrás a la comunidad, y también al trabajo comunal”.<sup>5</sup>

Aunque persiguen el bien del colectivo, indudablemente tales acuerdos sirven a la mayoría y dañan a las minorías, las que se oponen a ellos en las asambleas porque les significan el sacrificio de parte de su patrimonio.



### c) Instituciones que propician relaciones sanas con otras comunidades

El ejemplo más evidente de la capacidad de Betania de normar con base en la asamblea está en la promoción y el ejercicio de acuerdos intercomunitarios. A finales de 1993, ante el inminente estallido del conflicto armado, los ejidatarios se reunieron en asamblea para decidir si seguían en la localidad o se refugiaban en Ocosingo. Acordaron quedarse, pues “Los viejitos nos dijeron: ‘No vamos a salir, no tenemos delito, no tienen por qué hacernos mal’”. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional montó retenes en enero de 1994 para evitar que la población dejara la región, por lo que se celebró una asamblea regional el 7 de ese mes en Betania, a la que asistieron representantes de 18 ejidos y los mandos zapatistas. “Se habló de que estaba mal el no poder salir a comprar sus víveres; lo que queremos es libertad de pasar a comprar jabón, sal. Hubo acuerdo de que ya no pusieran retenes y continuamos en paz”. En febrero, habitantes de San Quintín se desplazaron a Ocosingo, “por lo que mandamos traer a Martín, comisariado de esta población, para decirle que no dejara salir a su gente; si no, poco a poco se iban a ir y después otras comunidades, así hasta que Betania se quedara sola”. Entonces se tomó otro acuerdo: “que no saliera la gente de San Quintín, que no los dejara el comisariado”.

### *Mecanismos de resolución de conflictos*

Para que las instituciones cumplan con su cometido de asegurar la funcionalidad del colectivo, deben disponer de mecanismos locales rápidos y de bajo costo para la resolución de conflictos. En la práctica, aplicar reglas, normas y acuerdos siempre implica discreción y frecuentemente causa inconformidad en algunos individuos, quienes buscan la manera de pasarlos por alto o trastocarlos: siempre hay argumentos para sostener que se están acatando cuando en realidad se están quebrantando.

Lograr el cumplimiento de la normatividad en Betania es una tarea difícil, tanto que requiere de un cuerpo de policías comunitarios y de la imposición de sanciones, las que suelen ser cuotas económicas y el amarrado del infractor en la comisaría. Algunas faltas menores no acarrearán multas; el comisariado y el agente se reúnen con la persona en cuestión y le llaman la atención, le dan consejos y le otorgan el perdón. En cambio, las faltas graves no se resuelven en el ejido pues quienes incurrir en ellas son transferidos a las autoridades regionales para que sean procesados.

Después de analizar la información recopilada, en el caso de Betania no se aprecia la tendencia a la sobreexplotación de los recursos observada por Hardin; tampoco se percibe ningún proceso inevitable o unidireccional de reemplazo de la propiedad común por la privada, y según las entrevistas los conflictos actuales son menos graves que en años anteriores. Por ejemplo, en 1983, cuando se transfirió el potrero colectivo a las vegas, “sólo 36 personas pensaban que el trabajo debería ser colectivo, y otros trece pensaron que cada quien, no en común”. Por mayoría se acordó que sería zona de pastizal colectivo, pero emergió un nuevo problema, resuelto más adelante: “Había acuerdo para hacer trabajo colectivo y no todos fueron. Entonces pensaron: ‘Las trece personas que no vienen, que queden fuera’. Después los trece formaron otro grupo y construyeron su potrero también en colectivo. En 1998 se pensó unir los dos grupos y se logró otra vez el colectivo de ganado en Betania”.

De acuerdo con Ostrom (1998), las instituciones que rigen el trabajo colectivo se consolidan en lugar de debilitarse cuando son construidas, rediseñadas y modificadas a través del tiempo. La capacidad de adaptación del sistema normativo comunitario a las nuevas condiciones es el rasgo que lo sostiene durante largos periodos, aun en contra del sistema social dominante. En Betania el colectivo se estableció en 1982 aunque una serie de normas, reglas y acuerdos de carácter comunal ya se había adoptado en 1968, al fundarse el ejido. Ahí se ha dado el curso dinámico que siguen las instituciones normativas conforme surgen nuevas circunstancias: algunas siguen vigentes, otras han perdido utilidad por la desaparición del contexto en que fueron formuladas y unas más han sido modificadas para dar respuesta a los problemas actuales. De esta manera han contribuido a la permanencia del grupo por 37 años.

Por último, tratar de explicar el nivel de cohesión del colectivo Betania sólo con elementos locales sería un error, dados el devenir de la integración regional y el origen indígena de los pobladores. Leyva (1995) ha identificado dos tipos de factores con influencia determinante en la conformación de un “sentimiento comunitario” entre los ejidos de la microrregión Miramar, donde se ubica Betania. El primero corresponde a las acciones de actores externos, como la teología de la liberación impulsada por la iglesia católica y la ideología de la línea de masas promovida por organizaciones sociales regionales. El segundo agrupa a elementos propios de la microrregión, como el proceso de colonización indígena-campesina, la trayectoria de la gestión agraria y los conflictos derivados de ella, la problemática común a los integrantes de las comunidades, la identidad étnica y las estrechas relaciones de parentesco entre

los colonos. En el sentimiento comunitario resultante pueden distinguirse dos componentes: un cierto comportamiento grupal y el sentido de solidaridad (Weber 1981).

## ORGANIZACIÓN Y TOMA DE DECISIONES PARA EL MANEJO COLECTIVO DE RECURSOS

En el colectivo Betania la organización interna es responsable de la administración de una gran variedad de recursos comunitarios, entre ellos el propio colectivo y las tierras, las que incluyen pastizales, milpas, cafetales, selvas y ríos. Las interacciones entre el grupo humano y su entorno natural han dado lugar a un sistema de normas, reglas y acuerdos que requieren de un soporte para su aplicación racional, el cual es una estructura de toma de decisiones. Es mediante las instituciones normativas que la estructura alcanza la distribución equitativa del trabajo, la tierra y sus productos a fin de que los frutos de los esfuerzos de todos no se transformen en propiedad de unos cuantos; en pocas palabras, su objetivo es avanzar hacia el desarrollo colectivo viable y sostenible.

Debido a su complejidad, el funcionamiento del sistema normativo de Betania no puede ser tarea de un individuo. Es lógico, entonces, que la estructura de toma de decisiones esté integrada por un conjunto de personas para conseguir, por un lado, la suficiente atención a los conflictos y, por otro, la participación de un elevado número de individuos trabajando juntos en la empresa que significa conducir al colectivo. Actualmente, al menos 46 del total de 60 padres de familia desempeñan un cargo relacionado con el bien común, pero lo sorprendente no es que exista tal cantidad de cargos sino que “tengan vida real, es decir, que realmente tengan tareas y responsabilidades claras, y que esto se refleje en la organización de la comunidad día a día” (Leyva 1995: 208).

La Asamblea Comunitaria, el órgano máximo de toma de decisiones, está constituida por la totalidad del colectivo. A pesar de la complejidad económica y social prevaleciente, su reunión mensual representa un espacio democrático formal en el que todos manifiestan sus ideas, analizan, deciden, toman acuerdos, resuelven problemas y son informados de diferentes aspectos relacionados con la vida comunitaria.

Después de la asamblea se hallan dos autoridades intermedias, el Comisariado Ejidal y la Agencia Municipal. “Todos los asuntos sobre las tierras se resuelven con el Comisariado Ejidal”,<sup>6</sup> pues es el responsable de regular el acceso al recurso colectivo más importante, los terrenos ejidales. Está confor-

mado por el presidente, el secretario, el tesorero, el agente de vigilancia y un suplente. El presidente es el representante legal del ejido, proporciona la firma y el sello para los documentos oficiales, vela por el respeto al uso asignado a cada zona e impone las sanciones cuando se hace un aprovechamiento excesivo en las áreas con vegetación.

La Agencia Municipal es la representación local de las autoridades municipales y se compone por el presidente, el secretario, el tesorero, un comandante y cinco policías. El presidente o agente municipal está encargado de vigilar el cumplimiento de las normas internas y de las leyes nacionales de carácter social, por lo que garantiza la identidad colectiva, la impartición de justicia y la convivencia en el interior del poblado. En caso de riñas y disturbios el comandante recibe órdenes del agente municipal para que, auxiliado por los policías armados con *tramujos* (toletes de madera), aprehenda a los infractores y los traslade a la agencia (casa pública), donde se les reprende y notifica de la sanción que ameritan; si deben ser amarrados, los policías lo hacen.

El tercer bloque en la estructura de toma de decisiones de Betania, formado por nueve comités comunitarios, involucra a más de una treintena de productores con cargo asignado. Cada comité está integrado por un presidente, un secretario y un tesorero; el de la Tienda y el de Educación cuentan además con tres vocales. Son entidades cuyo cometido es coordinar y desarrollar actividades específicas relativas al colectivo.

Los diferentes niveles de la estructura se encuentran interrelacionados de tal forma que las decisiones de uno no se contraponen con las de otro. El encabezado de las actas de las asambleas comunitarias ejemplifica tal complementariedad: “La asamblea reunida [la autoridad máxima] con los representantes del Comisariado Ejidal y el agente auxiliar municipal en presencia del *tunhnel* [las autoridades intermedias y el representante de la iglesia católica en el ejido], el incienso y las banderas...”<sup>7</sup> Así se destaca la concurrencia de las diferentes autoridades del ejido y se enfatiza que las resoluciones, por lo tanto, son del conocimiento común.

En resumen, la organización interna del ejido muestra tres mecanismos de operación: una base amplia constituida por todo el colectivo que participa en la toma de decisiones, el establecimiento de acuerdos, normas y reglas y la realización de acciones; un aparato de autoridades que sanciona en caso de incumplimiento de la normatividad e internaliza los procesos externos, y un conjunto de comités que mantiene el funcionamiento del colectivo mediante labores concretas y permanentes.

¿Qué diferencia existe entre esta organización comunitaria y un sistema empresarial en el cual un consejo directivo dicta políticas y controla a unos coordinadores para que conduzcan a una masa de trabajadores? Radica esencialmente en que en la comunidad se busca el bien común, la base trabaja convencida de que son sus propias decisiones las que se aplican y se frena la diferenciación socioeconómica. Por ello, coincidiendo con Ostrom (1998), las comunidades colectivas bien podrían denominarse “empresas colectivas”.

## EL ORDENAMIENTO CAMPESINO DEL USO DEL SUELO COMO RESULTADO DEL TRABAJO COLECTIVO Y LA NORMATIVIDAD COMUNITARIA

Múltiples elementos del trabajo colectivo en Betania gestados a largo de 37 años, algunos plasmados en actas de asamblea en el archivo del ejido, ayudan a explicar la apropiación ordenada de los recursos. Destacan: a) la comunidad como unidad básica de desarrollo, que prioriza ciertas actividades productivas; b) el uso no parcelado de la tierra, que facilita la toma de decisiones respecto a unidades ambientales continuas de dimensiones considerables; c) el espacio realmente funcional de la asamblea, que favorece el intercambio de conocimientos en torno a la aptitud productiva de las diferentes unidades ambientales; d) el uso consensuado de la tierra, que controla la expansión de los cultivos sobre las selvas, y e) la normatividad para el uso de los recursos, que evita la formación de paisajes dominados por pastizales o plantaciones especializadas.

Como resultado de la interacción de dichos elementos, la situación que guardan los recursos naturales en Betania dista mucho de la imperante en los paisajes fragmentados, deforestados y erosionados de otros ejidos. Las zonas agropecuarias se concentran en las mejores tierras, los terrenos accidentados albergan áreas silvestres, hay macizos forestales mejor definidos y la erosión no es tan marcada, a pesar de la presión de la población sobre sus recursos.

Al analizar el patrón del uso del suelo en el colectivo se constata que las unidades ambientales son primordiales para la definición de las formas de manejo. Así, en las 1,598 ha del espacio comunitario se da una estrecha asociación entre las características naturales de las tierras y el uso asignado, lo cual ha conformado una serie de zonas productivas: a) las laderas empinadas, en las que se mantiene la cobertura forestal y se capta agua; b) las planicies aluviales, donde se conservan selvas de aprovechamiento reglamentado; c) los

lomeríos de cimas redondeadas, destinados a las milpas, los cafetales y los cañaverales, y d) las vegas y los lomeríos de pie de monte, donde se hallan los pastizales colectivos para la ganadería extensiva. Este conjunto constituye un sistema integrado del uso de las tierras del colectivo.

*a) La zona de selvas en las laderas empinadas*

Las laderas de la sierra Mono Blanco, al norte del ejido, ocupan 225.7 ha, 14.1% de la superficie total manejada por el colectivo Betania. En ellas se registran las mayores pendientes, en muchos casos superiores a 30°. Los suelos son delgados (de alrededor de 15 cm), chiclosos, pegajosos y de color café muy oscuro, y están cubiertos por abundantes fragmentos de roca caliza en alrededor de 50% de su superficie. Por su gran pedregosidad, en el idioma tzeltal se conoce a los suelos de las laderas como *tontikil*, vocablo que significa piedras abundantes.

*b) La zona de selvas reglamentadas en las planicies aluviales*

En 1974, debido a la necesidad de contar con una fuente cercana de madera y leña, la Asamblea Comunitaria acordó delimitar una zona de reserva forestal en terrenos de esa "vocación" próximos al poblado; en la actualidad está sujeta a una fuerte extracción reglamentada de leña, madera para la construcción y postes para la reparación de cercos. Abarca 375.9 ha y se ubica principalmente en las planicies aluviales, las unidades ambientales más ampliamente distribuidas en el ejido.

Las planicies aluviales son de pendientes ligeras, de entre 2 y 4°, y se formaron por el depósito de materiales arrastrados por las corrientes del río Jataté. Sus suelos, conocidos como *ji lum*, tierra suelta, dada la textura arenosa propia de su origen, son profundos, de color café grisáceo claro y en general poco desarrollados. Los cultivos suelen ser productivos por poco tiempo (una docena de años) puesto que las elevadas precipitaciones, la alta permeabilidad y la rápida infiltración arrastran las bases y los nutrientes hacia las capas inferiores del suelo. Entonces, técnicamente se trata de terrenos de aptitud forestal cuyo uso óptimo es el aprovechamiento de productos maderables en pequeña escala.

Los productores experimentaron con estas tierras desde 1974 hasta 1983 antes de tomar el acuerdo de reservarlas por completo. Ocuparon para el pastoreo 256.4 ha en las planicies aluviales con resultados desoladores: la productividad del forraje disminuyó gradualmente hasta que se hicieron incosteables

las actividades de mantenimiento y la pradera resultó insuficiente en la temporada seca para alimentar al ganado a pesar de que el número de hectáreas duplicaba al de cabezas. Como en la actualidad se encuentran abandonadas, la vegetación se recupera lentamente compitiendo con los pastos remanentes y el suelo recobra fertilidad.

*c) Las zonas de cultivo de maíz, café y caña en los lomeríos de cimas redondeadas*

Si bien las milpas y los cafetales se trabajan de manera individual, algunos asuntos que conciernen a todos los productores se deciden colectivamente, como la asignación de acahuales para establecer unas y otros, dependiendo de las características de los terrenos. La rotación de tierras en cultivo y en descanso, las quemas y algunos cambios técnicos de interés general, por ejemplo el uso de abonos verdes, también son materia de decisiones que se toman en la asamblea y se ponen en práctica por cada miembro del ejido en sus predios.

Para la milpa se destina una zona de 177.4 ha al pie de la sierra Mono Blanco y otra de 232.6 ha en la porción media del ejido, ambas en lomeríos de cimas redondeadas, en los cuales hay además 18.7 ha de cafetales y 5.9 ha de cañaverales comunales. Tales geoformas son series de estructuras cónicas con aspecto de cordillera baja que no exceden veinte metros de altura y alcanzan pendientes hasta de 15° en sus flancos mientras que sus cúspides son semiplanas. Los suelos negros y arcillosos comunes en los lomeríos son conocidos localmente como *ik al chabec lum*, tierras negras chiclosas; su permeabilidad es baja, pero la inclinación de los terrenos impide las inundaciones durante los periodos lluviosos del año.

*d) Las zonas de pastizales colectivos en las vegas y los lomeríos de pie de monte*

Hoy en día se manejan dos zonas de potreros colectivos, una de 116 ha en las vegas del río Jataté y otra de 136 ha en los lomeríos de pie de monte cercanos a la sierra Mono Blanco.

La primera, localizada en la base del valle de Miramar, corresponde a una franja de valles fluviales que reciben anualmente sedimentos del río y cuyas pendientes no rebasan 2.5°. Sus suelos, los más fértiles del ejido, son profun-

dos, de textura franca y permeabilidad adecuada; han permitido la producción constante de forraje desde 1983 hasta la fecha.

En 1992, cuando se requirió la expansión de los pastizales, se buscaron terrenos fuera de las planicies aluviales que pudieran ser fértiles por muchos años. Fueron encontrados en los lomeríos de pie de monte en las estribaciones de la sierra. Allí los suelos son de texturas arcillosas, de color café muy oscuro y de fertilidad media; debido a su baja permeabilidad mantienen humedad por mucho tiempo aun en la temporada seca.

Mediante el análisis del uso del suelo (figura 3 del anexo a color) se ha obtenido el mapa general de ordenamiento de las actividades productivas de Betania (figura 4 del anexo a color), en el cual se aprecian las zonas destinadas a cada actividad de acuerdo con la naturaleza y la aptitud de las unidades ambientales.

Entre los diferentes mecanismos ideados para incluir la dimensión ecológica en la planeación del desarrollo rural, destaca el ordenamiento territorial, consistente en la planificación del uso de los recursos naturales fundamentada en las características estructurales y dinámicas del territorio y orientada a lograr un desenvolvimiento socioeconómico en armonía con el ambiente (Toledo 1996).

Existen tres niveles de ordenamiento: el regional, que involucra uno o varios municipios; el microrregional, que incluye porciones homogéneas de magnitudes considerables y el comunitario, llevado a cabo en un ejido o una comunidad. En el último nivel el ordenamiento tiene como eje la planificación del manejo del suelo, el agua y la biodiversidad, la que incluye el conjunto de la biota; por ende, se definen áreas productivas de acuerdo con su aptitud (forestal, agroforestal, agrícola, ganadera...) y con los servicios ambientales requeridos, como la conservación de los suelos y la captación del agua para la recarga de las microcuencas hidrológicas (Eckart 1996).

En este contexto, es claro que en el caso particular de Betania el Ordenamiento Territorial Comunitario debe favorecer la gestión *colectiva* de los recursos naturales, pues, como se aprecia en la figura 3, la comunidad ha delimitado claramente cada modalidad de uso del suelo para atender las necesidades de las mayorías, mantener la integridad social, sostener la capacidad productiva del territorio y afianzar las bases del resguardo de los recursos en general.

En 1997, la Maestría en Ciencias en Desarrollo Rural Regional de la Universidad Autónoma Chapingo, con apoyo del Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica, AC, realizó una propuesta de ordenamiento terri-



torial en el ejido Betania en el marco del Programa de Desarrollo Regional Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, efectuado en comunidades piloto en áreas críticas de alta biodiversidad. La propuesta estriba en seis categorías de políticas de ordenamiento; se presenta en la figura 4 del anexo a color y es descrita por Ávalos y colaboradores (1998) de la siguiente manera:

*Uso agrícola.* En esta categoría se incluyen paisajes caracterizados como estables, entre ellos las planicies aluviales. El uso recomendado es la agricultura intensiva de humedad, de preferencia orgánica, de dos ciclos anuales y de maíz, hortalizas y leguminosas, entre otros cultivos. Al igual que en las restantes áreas, es posible combinar el uso óptimo con otros; en éstas, por ejemplo, es recomendable intercalar plantaciones arbóreas para aminorar los efectos antrópicos y reducir la erosión hídrica, sobre todo en los flancos de las sierras plegadas.

*Uso pecuario.* Los paisajes más apropiados son también los de mayor estabilidad, aunque el manejo de los agostaderos debe ser mucho más intenso. Toda vez que hay terrenos con verdadera vocación pecuaria se sugiere una ganadería semiestabulada, orientada más a la engorda que a la cría y complementada con el cultivo de plantas forrajeras y pastos de corte.

*Uso agroforestal.* Comprende paisajes identificados como penestables (su estabilidad depende del tipo de vegetación que sustentan), los que actualmente mantienen comunidades vegetales secundarias y pueden destinarse a cultivos de plantación: café, macadamia, pimienta, vainilla, cacao, frutales, palma camedor, etcétera. Estas plantaciones necesitan de un estrato arbóreo, preferentemente de especies locales, y deben disponerse en mosaico para dejar corredores de vegetación original y secundaria de manera que se permita la regeneración de la selva y se evite la inestabilidad antrópica.

*Restauración.* Conciernen a las áreas en las que se busca la recuperación de una o varias de las condiciones ecológicas originales, en especial en terrenos de suelos delgados y fuertes pendientes. En los pastizales de tales características la pertinente restauración implica la realización de labores agrícolas para sustituir las especies vegetales existentes. En el caso de los acahuales se sugiere un manejo agrosilvopastoril con fines de reforestación que incorpore prácticas de conservación de suelos.

*Conservación.* Si bien estas áreas corresponden paisajísticamente a los medios más inestables en los que debe mantenerse la abundancia de la fauna y la flora, conviene evaluar la factibilidad de proyectos alternativos que ge-

neren ingresos a los dueños del bosque y eviten la tala clandestina de árboles de maderas preciosas y la agricultura de roza-tumba-quema. Son permisibles las actividades cinegéticas con fines domésticos y las plantaciones de xate bajo montaña.

*Protección.* En esta categoría figuran los paisajes de gran inestabilidad derivada del impacto de la acción humana en su dinámica morfogenética, de modo que lo más recomendable es dejarlos intactos. Abarca las áreas destinadas a reservas campesinas, las de protección del nacimiento de cuerpos de agua y las forestales de los márgenes de los ríos, así como aquellas con sitios arqueológicos y culturales.

Sorprende que la organización social y espacial del territorio desarrollada por la comunidad sea tan similar a la propuesta de ordenamiento surgida del empleo de la metodología técnica, la cartografía y las imágenes de satélite; es una situación que hasta ahora no hemos hallado en otra localidad. Gracias a la tupida red que representa el trabajo colectivo, en Betania se ha dado una *apropiación ordenada del territorio*.

## EL USO COLECTIVO DE RECURSOS Y LA SUSTENTABILIDAD

La ganadería extensiva, la agricultura de diferentes tipos y, en general, las formas de aprovechamiento inadecuadas para las condiciones naturales de cada comunidad, son algunas de las principales causas de la transformación en gran escala de nuestros ecosistemas, acelerada en los últimos años. La expansión de la frontera agropecuaria está relacionada con la alteración de espacios rurales muy importantes, la que se ha traducido en una deforestación tan costosa en términos ambientales como redituable económicamente para algunos grupos sociales.

Retomando los postulados y las conclusiones de Hardin, se esperaría que los recursos de propiedad colectiva en Betania presentaran mayores índices de explotación que los de ejidos que practican un manejo privado. Y podría pensarse que su privatización llevaría a un uso menos destructivo, conforme a la premisa de que cuando los productores son dueños de los recursos desean conservarlos puesto que saben que es en beneficio de sus más caros intereses. Sin embargo, dados los antecedentes de la región, la privatización de las tierras en este ejido conduciría indiscutiblemente a la deforestación y a la utilización de áreas susceptibles de degradación. Si se parcelara el colectivo, ¿cómo se protegerían los bosques comunales?, ¿cómo se aseguraría la distribución

equitativa en cantidad y en calidad de las tierras?, ¿cómo se reconocería la especialización productiva de cada familia para asignarle los terrenos idóneos? Aparentemente estas preguntas no tienen importancia en ejidos que se han parcelado, pero en Betania, desde su fundación hasta la actualidad, son la principal justificante para mantener el trabajo colectivo.

Como se ha descrito, en realidad el colectivo se comporta como un propietario que controla el acceso a los recursos y aplica mecanismos que reducen la presión sobre ellos. Tales mecanismos se encuentran en las diversas instituciones que determinan las modalidades y el grado de explotación del patrimonio natural; su ausencia permitiría a un agricultor apoderarse de todos los bienes a su alcance aun si ello implicara la ocupación de métodos destructivos. La existencia de la normatividad local se suma a la generación interna de derechos claros de apropiación con ciertos niveles de exclusión, los cuales ayudan a crear el sentido de que el aprovechamiento moderado de los recursos es ventajoso para todos los ejidatarios y garantiza la productividad futura de su territorio.

La compleja organización social y el ordenamiento territorial a los que ha llegado al cabo de 37 años, le confieren a Betania una característica que la distingue del resto de las comunidades de la región: la facultad para gestionar proyectos encaminados a la sustentabilidad, implementarlos de la mejor manera y llevarlos a buen término. Sin embargo, no ha tenido acceso a programas comprometidos con la población regional, por lo que se mantiene, al igual que las demás comunidades, como marginada del desarrollo.

## CONCLUSIONES

En los últimos años la región Selva, en particular Las Cañadas de Ocosingo, ha sufrido cambios económicos, políticos, sociales y ambientales que han trascendido al ámbito nacional. Uno de ellos, el paso de una economía de subsistencia a otra de mercado, ha repercutido, entre otras cosas, en la aparición de grupos con intereses, perspectivas y niveles de poder diferenciados que acarrear el debilitamiento de la solidaridad en el interior de las comunidades.

Las oportunidades para resistir las amenazas externas a la perspectiva de desarrollo comunitario residen en experiencias locales de generación y operación de mecanismos autogestivos. Entre ellas está la de Betania, cuya población ha mantenido procedimientos democráticos de toma de decisiones y formas colectivas de aprovechamiento, manejo y administración de los recursos naturales de su propiedad. La permanencia e incluso el fortalecimiento de su estilo

de desarrollo que, a diferencia del de otras localidades, privilegia el bienestar del conjunto y limita el enriquecimiento individual, se explica sobre todo por los antecedentes históricos y la organización interna de la comunidad.

Algunos de los elementos históricos que contribuyeron al surgimiento de la propuesta colectiva tuvieron su origen en el acasillamiento de los indígenas en las fincas. En tanto peones, trabajaban en ellas sin ser dueños de la tierra: quizás las generaciones que se asentaron en la selva nunca antes dispusieron de medios de producción propios. La idea del trabajo colectivo pudo haber significado la creación de una “finca” cuyo “patrón” fuera la propia comunidad. El impulso hacia lo comunal se vio reforzado por la escasez de medios de producción que dificultaba el arraigo de cada unidad económica familiar sin el apoyo del resto de los colonizadores y por la labor pastoral de la Diócesis de San Cristóbal en pro de la consolidación de las comunidades como núcleos del proceso de evangelización.

La evolución del manejo colectivo ha sido posibilitada por la existencia de un sistema flexible de instituciones internas, capaz de adaptarse a cualquier situación y de instaurar normas, reglas y acuerdos que dan a la comunidad el control sobre el acceso a los recursos y le permiten fijar límites y modos a su explotación. La constante adecuación y la aplicación eficaz de la normatividad se llevan a cabo en la estructura de toma de decisiones del ejido, cuya autoridad principal es el pleno de la comunidad reunido en la asamblea. Después de ésta se encuentran diversos organismos intermedios que disponen de cierta autonomía en materia de decisiones y concretan la participación constante de al menos dos terceras partes de los padres de familia en la estructura.

No obstante, la propiedad común y los derechos comunitarios en el ejido Betania están amenazados por diferentes factores, entre los que sobresalen los conflictos internos y el crecimiento poblacional. Algunos de los primeros corresponden a la diferenciación social y al fraccionamiento del ente organizativo. El avance del proceso de estratificación socioeconómica de la población puede debilitar paulatinamente la unidad de intereses comunitarios que resguarda el estilo colectivo de gestión del patrimonio natural. Una vez que surjan estratos con poder económico que impongan la distribución desigual de la tierra, los intereses comunes perderían prevalencia en favor de los intereses individuales.

El aumento de la población de generación en generación y el sistema de herencia que busca asegurar el bienestar de los hijos mediante el reparto de los recursos productivos de los padres podrían dar lugar a la gradual división

*de facto* de las parcelas familiares y ocasionar mayor presión sobre las tierras de propiedad común.

Así, la persistencia del actual modelo de aprovechamiento de recursos y conformación social en Betania depende de las capacidades del colectivo de limitar la fragmentación de la organización comunitaria y de frenar el empuje creciente de los sectores emergentes, especialmente el de los comerciantes, que defienden sus intereses particulares.

La pregunta clave es ¿cómo puede coadyuvar el uso colectivo de los recursos al desarrollo comunitario sin disparar la diferenciación económica interna? Los supuestos sociales aquí descritos indican que las decisiones colectivas propician entre los miembros de una población la planeación conjunta, la movilización de mano de obra y la autoayuda en los proyectos de desarrollo. Por su parte, los donadores y las instituciones gubernamentales podrían asegurar que los beneficios de su intervención sean distribuidos equitativamente entre quienes integran la comunidad.

## NOTAS

- 1 Taller de la historia del colectivo en Betania, realizado el 13 de marzo de 1999.
- 2 *Ídem*.
- 3 Entrevista con Fernando Jiménez Ruiz, comité de ganado de 1986 a 1988.
- 4 Acta de acuerdo de la Asamblea Comunitaria de octubre de 1998.
- 5 Este testimonio y los restantes del presente capítulo proceden del taller de la historia del colectivo en Betania celebrado en marzo de 1999.
- 6 Plática con Leandro Hernández Aguilar, presidente del Comisariado Ejidal de Betania en 1989.
- 7 Las banderas ocupan un lugar muy importante en Betania. Vienen de La Martinica, finca de procedencia de los fundadores del ejido. Se encuentran en la iglesia a los costados del altar, y son ocho en total. Cuando se lleva a cabo una celebración o peregrinación, cuatro se quedan en la iglesia a resguardar a los santos y cuatro acompañan a la comunidad en su peregrinaje.

## BIBLIOGRAFIA

- Acheson, M. J., 1991, "La administración de los recursos de propiedad colectiva". En M. J. Acheson (editor), *Antropología económica*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza.

- Ávalos Cacho, Gerardo, Rocío Cañada Melesio, Sergio Montes Quintero y Susana Muñoz Padilla, 1998, *Programa de Desarrollo Comunitario Sustentable en el Ejido Betania, Selva Lacandona, Chiapas*. San Cristóbal de Las Casas, México, manuscrito inédito.
- Berkes, F. (editor), 1989, *Common property resources: Ecology and community based sustainable development*. Belhaven, Londres.
- Bromley, D. W. (editor), 1992, *Making the commons works: Theory, practice, and policy*. San Francisco, Institute of Contemporary Studies Press.
- Eckart, Boege, 1996, “El desarrollo sustentable y la producción campesina e indígena: una aproximación agroecológica”. En Hubert C. de Grammont y Héctor Tejera Gaona (coordinadores), *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, volumen III. México, UAM-Azcapotzalco, UNAM, INAH y Plaza y Valdés, pp. 231-260.
- Feder, Ernest, 1973, *La lucha de clases en el campo. Análisis estructural de la economía latinoamericana*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Feeny, D., F. Barkes, B. J. McCay y J. M. Acheson, 1997, “Formas de propiedad y acceso a los recursos naturales. Una evaluación de la evidencia en torno a la tragedia de los comunes”. México, Instituto Nacional de Ecología-Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, *Gaceta ecológica*, no. 44, nueva época, pp. 51-64.
- Leyva Solano, X., 1995, “Del common al Leviatán (Síntesis de un proceso sociopolítico en el medio rural mexicano)”. *América Indígena*.
- Ostrom, Elinor, 1990, *Governing the commons: The evaluation of institutions for collective action*. Cambridge, Cambridge University Press, 395 pp.
- Ostrom, Elinor, 1998, “Principios de diseño de sistemas sostenibles de recursos gobernados por la comunidad”. Sexta conferencia electrónica y exposición virtual en Internet De Cara a la Globalización: Organizaciones Económicas Campesinas en América Latina y el Caribe. Principios de Diseño y Amenazas a las Organizaciones Sustentables que Administran Recursos Comunes.
- Schlager, E. y Elinor Ostrom, 1993, “Property rights regimes and natural resources: A conceptual analysis”. *Land Economics* 68(3): 249-262.
- Sinclair, J., F. Berkes y J. Gardner, 1994, *Sostenibilidad en ambientes montañosos*.
- Toledo M., Carlos, 1996, “El ordenamiento ecológico como un instrumento para el desarrollo rural sustentable: un estudio de caso en Alcozauca, Guerrero”. En Hubert C. de Grammont y Héctor Tejera Gaona (coordinadores), *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, volumen III. México, UAM-Azcapotzalco, UNAM, INAH y Plaza y Valdés, pp. 281-306.

# NIVELES DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE SAN JUAN CHAMULA

*Edith Cervantes Trejo*

ESTE ARTÍCULO OFRECE un acercamiento a la dinámica de la organización territorial del pueblo tsotsil de San Juan Chamula, ubicado en la antiquísima región indígena de Los Altos de Chiapas, en el sureste de México.

En Chamula, como en los otros doce municipios tsotsiles y tseltales que conforman la región, la organización del territorio está sustentada en procesos sociales operados mediante unidades o estructuras sociales diferenciadas. El conjunto del sistema social chamula mantiene tanto elementos de su legado mesoamericano como adquiridos durante la Colonia y la creación del Estado-nación. La presencia de tales elementos, sea producto de la herencia, la elección o la imposición, indica la ancha capacidad de los pueblos indios de transformar condicionantes y asimilarlas a la identidad propia, la que posibilita su reproducción social y cultural y se expresa en la organización de su territorio.

Las estructuras de la familia, el grupo parental, el barrio y el municipio sostienen procesos sociales diferenciados que refuerzan y conservan distintos niveles de organización territorial del pueblo chamula. Para abordarlos parto del señalamiento de Coraggio (1989: 86) relativo a considerar a “la forma espacial como aquella configuración territorial que acusa regularidad y recurrencia y cuyo sentido puede ser descifrado a partir de la lógica del proceso social correspondiente”. Además, apoyándome en la tesis de la permanencia de un modelo organizativo entre los pueblos mesoamericanos en el que la relación entre las unidades sociales y las unidades territoriales sirve de base para construir diversos tipos de sistemas sociales y políticos (Florescano 1995), reviso la repercusión que en los distintos niveles de organización territorial ha

tenido la modificación del patrón mesoamericano de tenencia de la tierra, acción elegida por el pueblo chamula en la época de la Colonia y que le da especificidad y distingue a su arreglo social y territorial frente al conservado por los demás municipios indios alteños.

## LA PARCELA Y LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS

La parcela constituye una forma espacial mantenida por los sistemas agrícolas, pecuarios y forestales practicados por la familia nuclear, unidad social compuesta generalmente por padres e hijos. El territorio parcelario de la unidad familiar presenta un uso diversificado afín a un patrón de producción que se corresponde con un patrón de consumo y cuya construcción ha sido dinámica. El espacio productivo mesoamericano por excelencia es la milpa; de ella se obtienen maíz y frijol, los granos básicos de la dieta, así como algunas verduras. La ovinocultura indígena, establecida en las parcelas de pasto, es un carácter adquirido en la Colonia y legitimado a través de quinientos años de práctica (Gómez y Pérezgrovas 1990). De los ovinos se obtiene lana para la autoconfección de textiles y estiércol para abonar minúsculas parcelas utilizadas de manera rotativa. El patrón de consumo se complementa con la extracción de leña combustible, de madera para la construcción o mejora de las casas, de colorantes utilizados en el teñido de la lana y de medicinas, todos ellos bienes que se obtienen de los espacios arbolados destinados generalmente a ese fin. Mediante el patrón de producción se satisfacen necesidades no sólo del ámbito familiar sino también del comunitario.

El acceso a la tierra, el medio de producción fundamental de las sociedades agrícolas, se procesa con mecanismos comunitarios: los patrones de herencia. El de Chamula es bilineal; la tierra se hereda por las líneas paterna y materna. El impacto que esta decisión colectiva ha tenido en la estructura agraria es notorio actualmente tanto en el extremo parcelamiento del territorio chamula, en el cual el minifundismo es mayor comparado con el de los restantes municipios indios –donde la herencia de la tierra sigue un patrón patrilineal–, como en la dispersión de los minúsculos espacios productivos, pues las parcelas heredadas se hallan en parajes y localidades diferentes y distantes, al grado de que hay familias que poseen seis hectáreas distribuidas en 32 predios ubicados en distintos lugares, lo que hace sumamente compleja la organización del trabajo y la coordinación del usufructo de las parcelas por la familia chamula.

El territorio parcelario de las familias generalmente se adquiere por la vía de la herencia; si alguno no satisface los requerimientos del patrón cultural



de producción y consumo de la familia puede ser reorganizado por medio del intercambio y la compra-venta de parcelas. Esta transacción “comercial” se permite sólo entre chamulas, por lo que cumple más la función de revertir la dispersión y el carácter minifundista de los espacios productivos dentro de la lógica de autosubsistencia que la de concentrar o monopolizar la tierra en el interior del municipio indio.

## LA TOPONIMIA Y LA HERENCIA DE LA TIERRA

Entre los pueblos indios de Los Altos de Chiapas la unidad social que regula el acceso de la familia a la tierra es el grupo de filiación o linaje, integrado por un conjunto de familias relacionadas por lazos de parentesco que ocupan y comparten espacios contiguos de residencia y producción. A estos espacios de vida se les asigna un nombre que indica alguna peculiaridad del hábitat: *Pat Na' Chulemtic* (atrás de la casa de los zopilotes), *Vits* (cerro), *Stenlejtic* (depresión), *Sna' Bil* (la casa del ángel), *Jol Coco'ntic* (loma con epazotal), etcétera. El uso de la toponimia<sup>1</sup> en los parajes y las localidades indias permite ubicar y diferenciar los sitios donde se encuentran las propiedades de los grupos de filiación. La toponimia es una configuración espacial que representa la propiedad del linaje, unidad social que procesa la herencia de la tierra generación tras generación. Con esta normativa consuetudinaria, el grupo de filiación regula el acceso y el usufructo de los espacios productivos (agrícolas, pecuarios, forestales) por la familia nuclear, la unidad social de menor agregación.

En Chamula la toponimia está perdiendo su utilidad, es decir, sirve cada vez menos para ubicar y diferenciar los lugares donde se hallan las propiedades de los grupos de filiación, debido a que el antiquísimo proceso de herencia bilineal de la tierra ha venido disolviendo tales grupos y dispersando su territorios parcelarios. Por ello, a la forma espacial que es la manifestación de las propiedades del grupo de filiación en Chamula la denomino terreno, y al grupo lo nombro parental, puesto que no es un linaje en sentido estricto.

La dispersión de las propiedades del grupo parental afecta la distribución del patrimonio parcelario de las familias nucleares que lo componen, como ya se señaló. Esto no se presenta en el caso de los pueblos tsotsiles y tseltales en los cuales la herencia de la tierra es unilineal, como señala Collier (1990) para Zinacantán, municipio tsotsil vecino de San Juan Chamula.

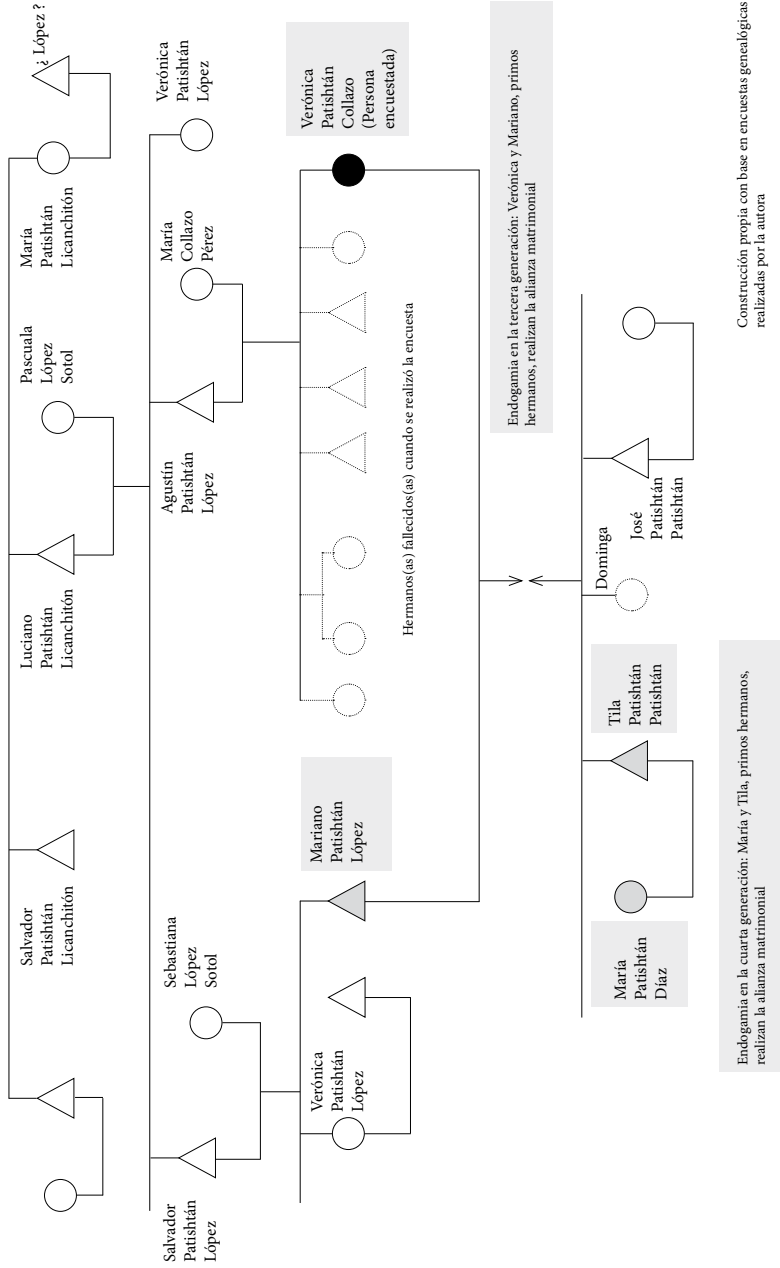
El tamaño de los grupos de filiación también se ve modificado por la modalidad de acceso a la tierra. En Chamula, debido a que la herencia disemina a

los parientes, los grupos parentales son pequeños y la residencia de sus miembros no muestra un patrón definido, ya que puede ser patrilocal o matrilocal. En los municipios indios en que la transmisión de la herencia sólo ocurre entre los hijos varones, se induce, con tal acción, un fuerte reconocimiento de la línea de ascendencia por el lado paterno, lo que incide en la conformación de grandes grupos de filiación o linajes, definidos como conjuntos de parientes que se reconocen por un antepasado común. Esta situación es reforzada por la continuación de un patrón de residencia patrilocal de los miembros de la familia.

Las formas de cooperación colectiva en el trabajo son distintas en cada tipo de grupo de filiación. En los municipios donde existen los linajes es frecuente tal colaboración entre las familias que los integran para realizar algunas labores agrícolas, construir una nueva casa, etcétera. La afinidad entre los parientes y su pertenencia a un lugar común le da sentido a una *microcomunidad*. Los grupos de trabajo colectivo son sumamente reducidos en Chamula y más amplios en los demás municipios indios alteños. Las diferencias en este aspecto resultan importantes cuando se considera la promoción de la organización social comunitaria para la producción o para resolver problemáticas comunes (técnico-productivas, económicas, etcétera).

Otro elemento sujeto al proceso de herencia de la tierra es la alianza matrimonial, que permite la reproducción social de los grupos. Donde la herencia es patrilineal, se efectúa entre grupos de filiación o linajes distintos, lo que favorece y refuerza cierta compactación del territorio propiedad de cada uno. En Chamula, la dispersión de las tierras de los grupos parentales ha propiciado la tendencia creciente a celebrar la alianza matrimonial en el interior del mismo grupo de filiación, como se observa en el corte genealógico de la figura 1. Esta exacerbación de la endogamia trastoca el sentido mismo de la alianza, relativo al pacto entre distintos grupos consanguíneos. El matrimonio entre parientes tiene las finalidades de conservar las propiedades del grupo y de compactar un territorio parcelario disperso o al menos de mantenerlo en el radio de acción y movilidad de las familias, lo que posibilita una mejor coordinación del manejo de los espacios productivos. Entonces, la reproducción social mediante la alianza matrimonial consanguínea trata de revertir las consecuencias en la organización del espacio derivadas del proceso social de larga duración de acceso bilineal a la tierra.

FIGURA 1. CORTE GENEALÓGICO DE UN GRUPO PARENTAL CHAMULA QUE MUESTRA LA ENDOGAMIA EN DIFERENTES GENERACIONES



Construcción propia con base en encuestas genealógicas realizadas por la autora

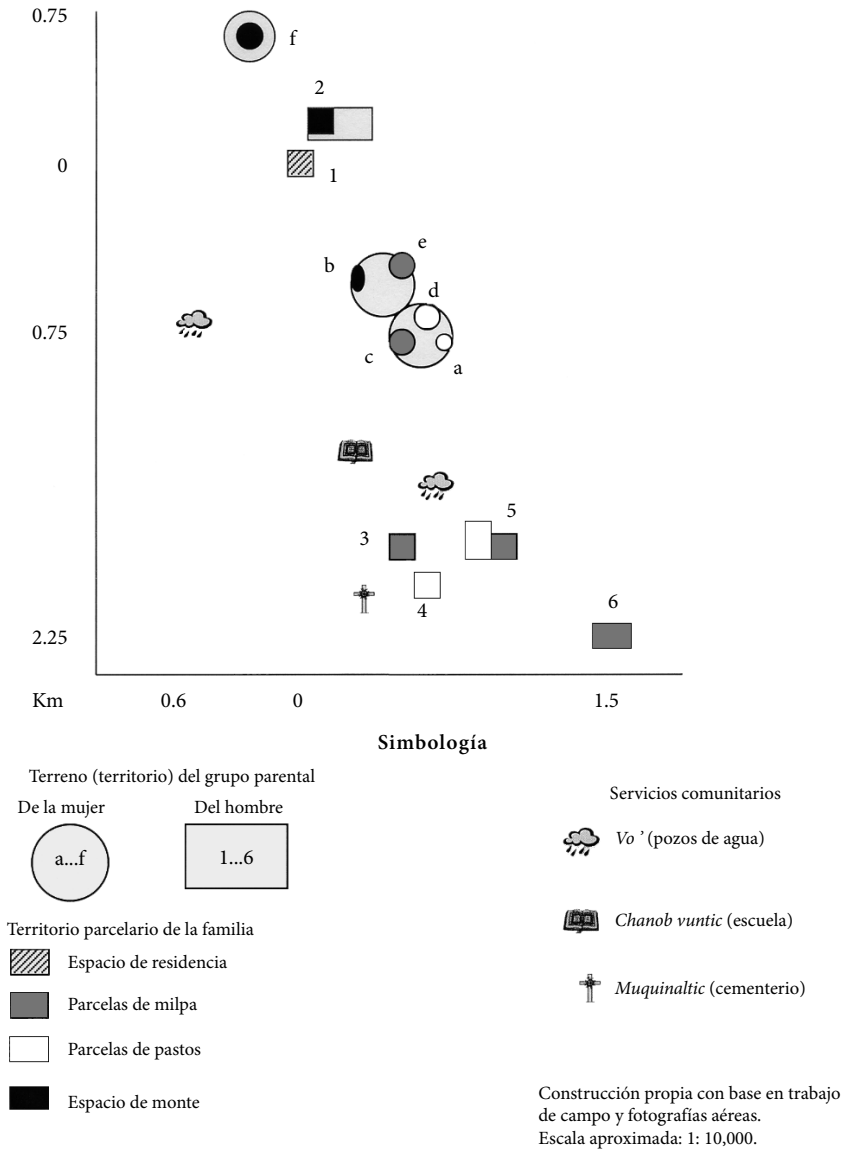
## EL PARAJE Y LA ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS COMUNITARIOS

La unidad de asentamiento indio es el paraje, caracterizado por un patrón de residencia disperso resultante de los vínculos de la población con sus espacios productivos.<sup>2</sup> En Chamula la discontinuidad de los ámbitos de residencia y de producción es aún más patente debido a la diseminación de las propiedades de los grupos parentales. En el paraje la familia lleva a cabo sus actividades rutinarias relativas a los sistemas productivos y la adquisición de los servicios comunitarios.

El paraje no presenta límites o lindes. La organización territorial del paraje está dada por las trayectorias seguidas por las familias chamulas al cumplir con sus ciclos de labores cotidianas y estacionales. Estas trayectorias se extienden dentro de los márgenes de la capacidad de desplazamiento de los miembros de la familia. Así, por ejemplo, la ruta de actividades de una mujer chamula inicia con la preparación de la comida por la mañana; después del almuerzo lava ropa y limpia a sus hijos. Posteriormente lleva a sus borregos a pequeñas áreas de descanso con *yaxaltic* (pasto verde pequeño) y otras plantas forrajeras como el *pitsak'* (*Trifolium amabile*) y el *ve'el t'ul* (*Melilotus alba*); mientras los animales pastan bajo el cuidado de los niños, camina hasta el área forestal con el fin de recolectar de arbustos –*c'ail* (*Montanoa* sp.), *ch'upak' te'* (*Brugmansia candida*), *pits'ots* (*Monnina xalapensis*)...– el forraje necesario para complementar la alimentación de su pequeño rebaño; en el transcurso del pastoreo la mujer se sienta a carmenar o a hilar lana. Por la tarde, junto con sus borregos, regresa a su casa y acude a los *vo'* (pozos) para acarrear el agua necesaria en sus labores domésticas; después, a la entrada de la casa, se sienta a tejer con su telar de cintura. Las mujeres de un grupo parental siguen por lo común un recorrido similar. De este modo el paraje se convierte en el marco de los patrones de vida de la familia chamula, y sus límites se determinan por las fronteras de actividades creadas por la población (Giddens 1987; véase la figura 2).

La convivencia cotidiana de las familias chamulas sobrepasa el ámbito de los espacios de vida del grupo parental y se remonta al paraje, donde se accede a los servicios comunitarios. Uno de los servicios alrededor del cual se organizan las familias y los grupos parentales es el suministro de agua. La existencia de los *vo'*, únicas fuentes permanentes de agua en los parajes, garantiza la residencia de la población incluso durante la cuaresma y las épocas de secas. Su importancia proviene de la escasez de corrientes superficiales causada por la

FIGURA 2. UBICACIÓN DEL TERRITORIO PARCELARIO DE UNA FAMILIA Y DE LOS SERVICIOS COMUNITARIOS EN UN PARAJE CHAMULA



predominancia del drenaje subterráneo en gran porción del territorio chamula. La organización local en torno a este importante servicio se manifiesta en la persistencia de los cargos religiosos de los *Martoma Vo'* (mayordomos del agua) y el *Yawatikil* (consejero), encargados de conservar y administrar cada *vo'* existente en el paraje así como de celebrar los 3 de mayo los rituales del ángel dueño del agua que lo habita (López 1992). Los cargos de las mayordomías son anuales, y las solicitudes para ejercerlos son registradas por el *Yawatikil* y su escribano; esta participación es previa al involucramiento en investiduras religiosas de niveles superiores. Los espacios sagrados de los *vo'* se identifican con tres cruces, y el tránsito por ellos está normado colectivamente; son zonas de actividad social de mujeres y niños, los miembros de la familia encargados de acarrear el agua. Para lograr el abastecimiento del vital líquido se pueden alcanzar recorridos hasta de cuatro kilómetros.

La existencia de los servicios comunitarios en los parajes, además, trata de cubrir el vacío estructural en la dotación de servicios públicos impuesto por la normatividad de la planificación estatal. Tal normatividad tiene como base el grado en la jerarquía urbana de cada localidad, definido por el tamaño de su población. Así, para proporcionar escuelas, hospitales, agua potable, drenaje, vivienda, etcétera,<sup>3</sup> se da prioridad a las grandes concentraciones, es decir, a las ciudades, en detrimento de las pequeñas localidades. Se concede mayor valor al tamaño del asentamiento que a la condición de pobreza absoluta de los habitantes de los municipios (Fox 1999). Esta situación impacta de manera negativa en múltiples campos de las condiciones y la calidad de vida de la población, lo que a su vez se refleja en los altos índices de marginación social de los pueblos indígenas.

La organización urbana del espacio, fundamento para la dotación de servicios por parte del Estado, resulta totalmente opuesta a la organización indígena del espacio alteño, cuyo patrón de asentamiento se caracteriza por la dispersión y por poblados de entre 100 y 800 habitantes. Chamula cuenta con 108 parajes distribuidos de manera dispersa sobre un territorio municipal de 393.65 km<sup>2</sup>; a pesar del acelerado crecimiento demográfico, su poblamiento reproduce y mantiene este patrón de asentamiento de fuertes raíces mesoamericanas.

El paraje chamula constituye un agregado de grupos parentales. En contraste, en los municipios donde existen los linajes casi todas las familias que habitan un paraje están emparentadas, de modo que éste resulta el ámbito de propiedad del grupo de filiación y puede representar una unidad política y religiosa dentro de la organización del grupo. Los parajes forman parte de

subdivisiones de organización del territorio más amplias, como los barrios, que veremos a continuación.

#### EL BARRIO Y LA ORGANIZACIÓN RELIGIOSA

Dentro de la organización socioterritorial del pueblo chamula, el barrio es un nivel de agregación superior al paraje. Los tres grandes barrios que integran el municipio de San Juan Chamula son San Juan, San Pedro y San Sebastián; su articulación mediante el sistema de cargos religiosos entraña una alianza ritual que supone el intercambio generalizado de estas investiduras. La condición de miembro del barrio se hereda por línea paterna, y el mantenimiento del sistema de cargos se da por la participación ritual de los individuos en función del barrio de adscripción correspondiente; tal participación asimismo convalida la pertenencia de las personas a la comunidad chamula.

El sistema de cargos religiosos y el Ayuntamiento Regional fueron estructuras impuestas en la Colonia, de carácter ritual la primera y político-administrativo la segunda. La introducción y adaptación del sistema de cargos seguramente se realizó sobre la base de la antigua organización política y territorial india correspondiente al *calpolli*, puesto que, como señala en abundancia Florescano, diversos tipos de organizaciones políticas en Mesoamérica se sustentaron en la relación entre unidades sociales y unidades territoriales.

James Lockhart considera a la organización política mesoamericana como celular o modular porque en lugar de desarrollarse por estratos lo hacía por agregación (Florescano 1997: 167). Así, se tenía al barrio, al *calpolli* y al *altépetl* entre los distintos niveles de agregación social y territorial: “Cada *calpolli* se dividía en barrios, cada una de estas partes tenía su propio jefe, que era al mismo tiempo cabeza de un linaje, y tenía una porción del territorio del *altépetl* en propiedad privada. La suma de los distintos *calpollis* formaba un *altépetl* gobernado por un *tlatoni* electo” (Florescano 1997: 166). En la descripción se advierte que el barrio era la unidad social consanguínea o de linaje con su respectiva base territorial en propiedad privada; tal unidad se corresponde con el grupo de filiación manejado en este artículo. Sobre los barrios se estructuraba el *calpolli*, una unidad social no consanguínea compuesta por la alianza entre linajes, también con base territorial; en este nivel se ubica el barrio chamula. Y la forma de organización social y territorial de mayor agregación era el *altépetl*. La alianza entre los linajes componentes de un *calpolli* incluye la alianza matrimonial, que condiciona la reproducción social de esta unidad por medio

del intercambio generalizado de mujeres e implica una estricta exogamia para cada linaje y la conservación de la endogamia en el calpolli. Esto significa, en otros términos, la vigencia del principio de reciprocidad dentro del calpolli, “el cual reposa en la prohibición del uso productivo de los agentes [matrimoniales] en el interior de su grupo y su puesta en circulación a nivel social” (Jáuregui 1982: 192).

El calpolli, denominado *kalpul* en otros municipios indios de Chiapas, es una unidad socioterritorial en la cual existe la unilinealidad en la herencia de la tierra. Para el caso de Bachajón, una comunidad tseltal, Breton (1984: 10) señala que la organización tradicional del barrio de San Sebastián se puede analizar en dos ejes principales: “la filiación, que regula el acceso del individuo a los bienes y medios de producción, es decir la tierra, a través de su linaje, y la fuerza de trabajo –o sea la salud– a través de su kalpul; y por otra parte la alianza que condiciona la reproducción del grupo –alianza matrimonial definida como intercambio generalizado de las mujeres entre los linajes– y la permanencia de la sociedad –alianza ritual definida como intercambio generalizado de los cargos rituales entre los kalpules–”.

La decisión colectiva del pueblo chamula de modificar el patrón mesoamericano de tenencia de la tierra al reconocer el derecho de la mujer a usufructuarla de manera individual, ha conducido a la paulatina disgregación de la estructura agraria mesoamericana basada en una estricta unilinealidad de la herencia de la tierra. Tal decisión tomó lugar durante la Colonia y al parecer fue determinada por la activa participación de la mujer chamula en la transformación del patrón de producción mesoamericano. Efectivamente, la incorporación de la mujer en la ovinocultura local<sup>4</sup> condujo a la integración de la producción ovina con la agrícola y por ende a la constitución de un nuevo sistema, el agropecuario. Como señala Butzer (1988), la información y las tecnologías del Viejo Mundo fueron seleccionadas, modificadas y adaptadas por las sociedades en el México y la América coloniales para crear nuevos agrosistemas.

La normativa consuetudinaria de la herencia bilineal de la tierra que desencadenó el proceso de disolución social de los antiguos linajes chamulas, ligado a la dispersión de sus propiedades, también creó las condiciones objetivas para la desintegración de las grandes unidades sociales basadas en la alianza entre linajes así como para el fraccionamiento de las grandes unidades de tenencia territorial en las que antiguamente se sustentaban los barrios. Estos cambios incidieron en la fractura de la unidad social y política sobre la cual sostenían sus relaciones los barrios chamulas. La alianza entre éstos se



ha reducido al aspecto religioso y ritual, y no se manifiesta, como antaño, en el intercambio de los cargos políticos de la administración pública del pueblo chamula; si algún barrio los monopoliza, no se cuenta con los mecanismos políticos y sociales internos con los cuales los restantes generen la fuerza suficiente para impedirlo. En tal situación se origina la permanencia de miembros del barrio de San Pedro en los cargos político-administrativos clave de este municipio indio por más de cuarenta años.

La reproducción social de los barrios también se ve afectada. Anteriormente dependía sólo de la alianza matrimonial entre agentes de linajes distintos integrantes del calpolli, lo que conllevaba la exogamia para los linajes y la endogamia para el calpolli;<sup>5</sup> con ello el ámbito territorial de cada barrio mantenía sus límites definidos. Actualmente, tiende a desaparecer la endogamia en dos de los barrios chamulas, pues algunos grupos parentales de San Sebastián y San Pedro establecen alianzas matrimoniales entre ellos. Esta modalidad de reproducción social se hace evidente en el asentamiento de familias de ambos barrios en los parajes, con lo cual el límite del territorio correspondiente a cada uno resulta difuso. En el matrimonio de dos personas de barrios diferentes, la descendencia de esa unión exógama –con respecto al barrio– adquiere la adscripción al paterno. En el barrio de San Juan se conserva más la endogamia.

La expresión de estos procesos en la configuración territorial de cada barrio se observa en el nivel municipal en la figura 5 del anexo a color. Los parajes pertenecientes a San Juan forman un ámbito territorial definido en el centro y este del municipio, en el área de influencia del volcán *Tsontevits*; los de San Pedro ocupan el norte y el noroeste, y los escasos parajes de San Sebastián se hallan al oeste. Los parajes con familias de San Sebastián y San Pedro se localizan hacia el sur y el surponiente del municipio, donde se cuenta con las mejores condiciones naturales para la producción hortalicera, vinculada al mercado regional. Los parajes con familias de San Pedro y San Juan son muy pocos. Hay otros parajes, localizados en el suroriente del municipio, en las cercanías del *Tsontevits*, en los que se funden los tres barrios; en algunos de ellos se efectúan actividades cívico-religiosas que involucran a todo el pueblo chamula. Con excepción de los últimos parajes, la ubicación de los asentamientos indígenas y su pertenencia a cada barrio son huellas de la antigua división de estas grandes unidades de tenencia territorial.

## EL MUNICIPIO Y EL SISTEMA SOCIAL CHAMULA

En las anteriores formas espaciales, los límites expresan las variantes en la apropiación del territorio por la sociedad chamula. Así, el barrio, el terreno, el paraje y la parcela son ámbitos de propiedad<sup>6</sup> y configuraciones territoriales producto de la diferenciación interna del sistema social chamula. La apropiación es una condición indispensable en la organización del espacio e incluye un sentido de propiedad. Como señala George (1985: 41), “todo espacio organizado está lindado [...] la apropiación implica delimitación, lindes, separación entre dos trozos de espacio”.

El análisis del municipio indio como forma espacial se ubica en una perspectiva diferente. Aquí el límite municipal tiene el significado de frontera, la cual es una manifestación de la diferencia que el sistema social chamula mantiene con su entorno (Luhmann 1982).

Luhmann (1990: 50) también señala que “los sistemas sociales se constituyen y se mantienen mediante la creación y la conservación de la diferencia con el entorno, y utilizan sus límites para regular dicha diferencia. Sin diferencia con respecto al entorno no habría autorreferencia, ya que la diferencia es la premisa para la función de todas las operaciones autorreferenciales”. Las diferencias del sistema social chamula con el entorno, que a la vez son parte de los procesos que mantienen y refuerzan la autorreferencia del sistema, se hacen patente en aspectos clave como los modos de apropiación y de manejo del territorio.

En relación con uno de los entornos del sistema social chamula, el ladino,<sup>7</sup> una de esas diferencias se revela en la distinta ocupación del espacio regional por cada sociedad, resultante del establecimiento de sus asentamientos humanos en función de una percepción opuesta del medio natural alteño, como se sintetiza gráficamente en la figura 6 del anexo a color. Mientras que los ladinos optaron antaño por las áreas planas del *poljé*<sup>8</sup> para establecer cultivos cerealeros menores (trigo, cebada, avena), los indios ocuparon desde épocas prehispánicas las áreas montañosas que permitían un uso del suelo basado en la agricultura de roza-tumba-quema. La figura muestra igualmente la divergencia en la apropiación del territorio entre indios y ladinos, evidente en el mantenimiento de un patrón de poblamiento disperso a través de los parajes, modelo enraizado en el posclásico maya (Florescano 1990), que contrasta con la organización urbana del espacio, la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, caracterizada por la concentración de la población.

La creación del límite municipal, que cumple la función de frontera del sistema social chamula respecto a su entorno, tiene su antecedente histórico en la Colonia debido al establecimiento del Cabildo, unidad administrativa local hispana con tradición urbana y heredades de la *civitas* romana (Velasco 1993). La imposición de la concepción occidental en la administración del espacio trajo como consecuencia la desnaturalización de los antiguos límites territoriales indios, los cuales se redefinieron con base en la comunidad o el pueblo. Sin embargo, los mecanismos básicos de organización del territorio arraigados en el patrón de poblamiento mesoamericano se mantuvieron como proceso de larga duración y se materializan en un centro ceremonial y administrativo –la cabecera municipal– relativamente despoblado y en pequeños núcleos de población, los parajes, diseminados en el interior del territorio municipal.

La organización institucional del espacio dada por el Estado nacional, conforme a un enfoque urbano, reforzó la anterior delimitación político-administrativa de los pueblos indios mediante el municipio. En Chamula, además, la fusión del Ayuntamiento Regional con la estructura política del municipio, el Ayuntamiento Constitucional, se realizó sobre la base de los cambios sufridos por la organización social y política de este pueblo debidos a la modificación en la tenencia de la tierra. En el curso de la disolución de las antiguas formas de gobierno indias, producto de dicha modificación, la estructura más sólida resultó la religiosa. Entonces, la introducción de la estructura política del municipio se dio en el marco del proceso de fractura de los mecanismos internos de equilibrio político y social, el que se agudizó por la injerencia del gobierno del estado al designar en puestos político-administrativos clave a “agentes con dominio del español que permitirían un enlace eficiente entre el pueblo y las instituciones estatales y federales” (Medina 1983: 14). Al respecto, Gossen (1974) menciona como un mojón histórico chamula la época cuando los ancianos dejaron de ocupar puestos elevados en el gobierno municipal, entre 1937 y 1941. Sobre tales antecedentes se otorga a este pueblo indio la supuesta autonomía municipal por parte del Estado nacional, “que provee de cierta capacidad de decisión a la colectividad asentada en el municipio” (Castells 1986: 247).

## CONCLUSIONES

El acercamiento a la dinámica de organización del territorio de San Juan Chamula permite identificar niveles de organización territorial del pueblo chamula

que se corresponden con configuraciones territoriales vinculadas a múltiples procesos sociales sustentados por unidades sociales diferenciadas. Cada unidad social, de distinto grado de agregación (la familia nuclear, el grupo parental, los grupos parentales del paraje, el barrio), y su articulación, sustentan procesos diversificados que abarcan los ámbitos de vida del pueblo chamula, como el uso de los recursos naturales conforme a un patrón cultural de producción y consumo, el acceso a esos recursos –en particular la tierra–, el suministro de los servicios comunitarios, y la participación ritual-religiosa y político-administrativa, lo cual posibilita su reproducción económica, social y cultural.

Dichos procesos son de larga duración y están sostenidos por una normatividad consuetudinaria correspondiente a grupos sociales que basan sus derechos en una lógica colectiva, opuesta a la lógica de los derechos individuales de los ciudadanos agrupados en el ente del Estado-nación.

En esta perspectiva de transformaciones históricas, es claro que la toma de decisiones basada en el derecho colectivo ha afectado el equilibrio entre los niveles de organización territorial del pueblo chamula, lo que se refleja en el extremo parcelamiento del territorio, en el minifundismo y la dispersión excesiva de los predios agrícolas, en la disgregación de las propiedades de los antiguos grupos de filiación, en los parajes sin límites precisos, en la disolución de los barrios y en la falta de balance en la participación político-administrativa de los tres barrios que integran el municipio. La decisión que ha impactado la estructura agraria y la organización social y política del pueblo chamula está relacionada con el quebrantamiento de la norma mesoamericana de acceso social a la tierra, pues es la de reconocer este derecho a la mujer de manera individual. Tal resolución se adoptó en la Colonia, al parecer condicionada por la intensa participación de las mujeres chamulas en la modificación del patrón de producción mesoamericano y en el marco de procesos de adaptación y difusión tecnológica que ocurrieron en México y América durante ese periodo.

La dinámica de organización territorial de San Juan Chamula abordada en este artículo asimismo opera en una perspectiva diferente y distante de la de ordenar el territorio, objetivo actual en la política general de muchos países, según señala Aguilar (1989). La ordenación territorial “tiene por objeto ordenar las actividades productivas y sociales sobre el espacio nacional, orientando el proceso de poblamiento en la búsqueda de una mejor calidad de vida y el bienestar del hombre mediante el aprovechamiento racional de los recursos naturales, [...] de acuerdo a una fundamentación jurídica y

una organización administrativa” (Aguilar 1989: 90). Además de necesitar una explicación sobre lo que se entiende por una mejor calidad de vida y el bienestar del hombre, este concepto resulta, si no sustitutivo, sí cercano al planteamiento de la planificación estatal. Como el mismo autor señala, la ordenación territorial implica una redistribución de instituciones y de establecimientos o emplazamientos ya constituidos en el seno de unidades políticas ya existentes. En muchos casos, como el de México, la planificación estatal ha respondido más a la inercia del desenvolvimiento del Estado-nación y de las codependencias neocoloniales que a los procesos sociales de larga duración presentes en el territorio nacional y a la consecución de una mejor calidad de vida de la población.

Ordenar el territorio también ha sido últimamente un ejercicio practicado por algunas poblaciones campesinas con el acompañamiento de organizaciones no gubernamentales. Este ordenamiento, en muchos casos de ámbitos espaciales más modestos, se emprende, por ejemplo, en nuevos centros de población o en áreas de uso común como las forestales –sin connotación de usufructo o propiedad familiar–, es decir, en territorios cuyas lindes y apropiación están por precisarse. Probablemente tal manifestación acusa la falta de alternativas que ofrece la planificación estatal.

Abordar la organización de un territorio hace necesario contar con un enfoque histórico y geográfico que identifique los procesos sociales que configuran ese espacio determinado, de acuerdo con la tesis central de Coraggio, y requiere considerar que la aplicación de una perspectiva histórica a nuestro México profundo generalmente desemboca en la identificación de procesos de larga duración.

## NOTAS

- 1 El topónimo es el nombre propio de un lugar u otro objeto geográfico: del griego *top-* (de *topos*, ‘lugar’) + *-onymos*, ‘nombre’ (Gómez 1998).
- 2 Para el área maya, “el asentamiento predominante estaba directamente relacionado con el sistema de roza-tumba-quema, el cual establecía límites demográficos ecológicamente prescritos y fortalecía los asentamientos rurales diseminados, con centros ceremoniales y comerciales en los puntos estratégicos o más favorecidos” (MacLeod 1990: 26).
- 3 Según las técnicas estadísticas utilizadas para la aplicación de las normas en la introducción de servicios, “una plaza cívica necesita de una población mínima de

7,000 habitantes para justificar su dotación, [...] una cancha deportiva de 2,500 habitantes, [...] bodegas o almacenes 46,000, [...] tiendas CONASUPO 2,400 habitantes” (CONAPO 1987: 273).

- 4 La adopción del uso de la lana en la vestimenta ha sido otro factor incidente en la cría de ovinos practicada por este pueblo tsotsil. En Chamula se registran bajas temperaturas y heladas dada la gran altitud del territorio municipal.
- 5 Breton (1984: 30) señala para Bachajón: “En el plano matrimonial, los barrios practican la endogamia [...] Las escasas uniones exógamas conocidas se han concluido siempre con el traslado de la mujer. El hombre que dejara su barrio de origen se vería desposeído de todos sus bienes y, al mismo tiempo, rechazado por su barrio de adopción. Aún hoy, un joven que quiere contraer matrimonio en otro barrio, al momento de ir a ofrecer al padre de su novia los regalos usuales, se expone a ser amonestado y hasta agredido por parte de los muchachos jóvenes del grupo antagonico”.
- 6 Aunque el término ‘ámbito de propiedad’ no se adecua actualmente al barrio y al paraje chamula, ya que éstos no poseen límites de propiedad en sentido estricto, es útil para remarcar la diferenciación en el interior del sistema social.
- 7 Luhmann (1990: 197) señala que “La diferencia entre entorno y sistema posibilita, además, distinguir entre diferenciación del entorno y diferenciación del sistema, y se agudiza en la medida que ambas diferenciaciones sostienen criterios distintos respecto del orden”. La diferencia respecto del orden entre la sociedad ladina y la sociedad india es notoria en el sentido de que la primera aspira al camino de la modernidad y en la segunda se deposita todo aquello a lo que se llama tradición o tradicional.
- 8 El poljé es una forma del relieve cárstico, el cual es producto del predominio de procesos de erosión por disolución de un sustrato calizo. El poljé San Cristóbal es una estructura formada por un hundimiento en bloque del terreno a partir de fallas regionales, y constituye una cuenca de desarrollo hidrográfico endorreico superficial y drenaje subterráneo (Jiménez 1984). La región alteña cuenta también con el poljé Teopisca.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Adrián G., 1989, “Las bases del ordenamiento territorial. Algunas evidencias de la experiencia cubana”. *Revista Geográfica*, no. 109, pp. 87-111.
- Breton, Alain, 1984, *Bachajón. Organización socioterritorial de una comunidad tzeltal*. México, Instituto Nacional Indigenista (INI), 286 pp.

- Butzer, Karl W., 1988, "Cattle and sheep from Old to New Spain: historical antecedents". Austin, University of Texas at Austin, Department of Geography, *Annals of the Association Geographers*, vol. 78, no. 1, pp. 29-56.
- Castells, Manuel, 1986, *La cuestión urbana*. México, Siglo XXI, 296 pp.
- Cervantes Trejo, Edith, 1995, *Organización territorial de San Juan Chamula*. Tesis de Maestría. México, Dirección de Centros Regionales de la Universidad Autónoma Chapingo, 112 pp.
- Collier, George, 1990, *Planos de interacción del mundo tzotzil*. México, INI y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 297 pp.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), 1987, *Estudio piloto sobre el subsistema de ciudades "Orizaba-Córdoba-Xalapa-Veracruz"*. Anexo conceptual y metodológico. México, CONAPO, pp. 265-278.
- Coraggio, J. L., 1989, "Sobre la espacialidad social y el concepto de región". *Seminario sobre la cuestión regional en América Latina*. Quito, Centro de Investigaciones, pp. 67-105.
- Fox, Jonathan, 1999, "La dependencia mutua entre la participación ciudadana y la responsabilidad institucional: lecciones aprendidas a raíz de los Fondos Municipales Rurales de México". En Kerianne Piester (editor), *Pensando en voz alta. Innovadores estudios de caso sobre instrumentos participativos*. Lima, Equipo de la Sociedad Civil, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, pp. 45-63.
- Florescano, Enrique, 1990, Reseña en *América Indígena*, vol. L, no. 1, pp. 145-151.
- , 1995, "El legado político de los pueblos mesoamericanos". México, *Nexos*, no. 212, pp. 47-53.
- , 1997, *Etnia, Estado y Nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*. México, Aguilar, 512 pp.
- George, Paul, 1985, *La acción del hombre y el medio geográfico*. Barcelona, Península, Colección Historia, Ciencia, Sociedad, no. 61, 420 pp.
- Gómez de Silva, Guido, 1998, *Breve diccionario etimológico de la lengua española*. México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 736 pp.
- Gómez López, Maruch y Raúl Pérezgrovas Garza, 1990, "El sistema tradicional de manejo de ovinos". En Raúl Pérezgrovas Garza (editor), *Los carneros de San Juan. Ovinocultura indígena en Los Altos de Chiapas*. Tuxtla Gutiérrez, México, Centro de Estudios Indígenas de la Universidad Autónoma de Chiapas, no. 62, 294 pp.
- Gossen, Gary, 1974, *Los chamulas en el mundo del sol*. México, INI, 450 pp.
- Giddens, Anthony, 1987, "Time, space and regionalisation". En J. Urry (compilador), *Spatial relations and social structure*. Londres, Academic Press, pp. 265-295.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática (INEGI), 1978, *Fotografías aéreas a color*, escala 1:35,000, zona 30, líneas de vuelo 39 a 41.
- , 1982, *Carta de áreas geoestadísticas básicas* escala 1:250,000. México, INEGI.
- , 1978. *Cartas topográficas* escala 1:50,000, claves E15D51, E15D52, E15D61 y E15D62. México, INEGI.
- Jáuregui, Jesús, 1982, “Las relaciones de parentesco”. México, Centro de Investigaciones para la Integración social (CISS), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), INI y Secretaría de Educación Pública (SEP), *Nueva Antropología*, año V, no. 18, pp. 179-208.
- Jiménez S., O., 1984, *Bosquejo geológico del área de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 40 pp.
- López M., Antonio, 1992, *Sistema religioso-político y las expulsiones en Chamula, Chiapas*. Tesis profesional. San Cristóbal de Las Casas, México, Campus III de la Universidad Autónoma de Chiapas, 90 pp.
- Luhmann, Niklas, 1982, “Territorial borders as system boundaries”. En R. Strassoldo y Delli Zoti (editores), *Cooperation and conflict in border areas*. Milán, F. Angeli, pp. 226-255.
- , 1990, *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. Barcelona, Paidós, 324 pp.
- MacLeod, M. J., 1990, *Historia socioeconómica de la América Central española: 1520-1720*. Guatemala, Piedrasanta, 250 pp.
- Medina H., A., 1983, “Los grupos étnicos y los sistemas tradicionales de poder en México”. México, CISS, CONACYT, INI y SEP, *Nueva Antropología*, vol. V, no. 20, pp. 5-29.
- Nigh, K., 1977, *El municipio de Chamula, Chiapas, México*. México, Área Socioeconómica del Centro de Investigaciones del Sureste, con datos topográficos de la Comisión de Estudios del Territorio Nacional.
- Pozas Arciniega, Ricardo, 1978, *Chamula*. México, INI, Colección Clásicos de la Antropología Mexicana, no. 1, 248 pp.
- Velasco Toro, J., 1993, “Territorialidad e identidad histórica en los zoques de Chiapas”. En J. Esponda, D. Pincemin y K. Rosas (compiladores), *Antropología mesoamericana. Homenaje a Alfonso Villa Rojas*. Tuxtla Gutiérrez, México, Desarrollo Integral de la Familia Chiapas e Instituto Chiapaneco de Cultura, Serie Nuestros Pueblos, pp. 253-288.



CUARTA PARTE

*Experiencias de la sociedad civil  
en el Ordenamiento Territorial  
Comunitario*



# LOS RETOS DEL ORDENAMIENTO COMUNITARIO EN UN CONTEXTO DE APROPIACIÓN INDIVIDUAL DEL TERRITORIO. UN ESTUDIO DE CASO EN EL SUR DE VERACRUZ

*Luisa Paré y Carlos Robles Guadarrama*

## INTRODUCCIÓN

ESTE ARTÍCULO trata de las dificultades para realizar ordenamientos comunitarios en contextos agrarios de parcelamiento de la tierra comunal y con cierta erosión de los mecanismos de decisión colectiva relativos a la gestión de los recursos.<sup>1</sup> La región de estudio es la microcuenca del Texizapa-Huazuntlán, que forma parte de la cuenca alta del río Coatzacoalcos y surte de agua a varias ciudades de la zona petrolera del sur de Veracruz. La microcuenca abarca nueve comunidades pertenecientes a los municipios de Tatahuicapan de Juárez, Mecayapan y Sotepan, y se ubica entre los volcanes San Martín Pajapan y Santa Marta, en la Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas, Veracruz.

En el caso que reseñamos, desde hace veinte años hay una tensión permanente entre la región y las ciudades en torno al agua que es aprovechada mediante una presa y una planta potabilizadora para el abasto de las urbes. En el pasado, las compensaciones por la extracción del agua, cuando se han dado, se han dirigido principalmente a la introducción de obras y servicios públicos, no a la protección del suelo que evitaría la erosión y la sedimentación que actualmente se presentan. Por ello, en la discusión que sigue es inseparable el ordenamiento comunitario de la gestión del agua. La necesidad de orientar las compensaciones en función de los servicios ambientales que provee la microcuenca al desarrollo industrial y de tomar medidas para evitar la turbiedad del agua en época de lluvias así como su escasez en tiempos de estiaje (creciente en los últimos años), obliga a pensar en retribuciones dirigidas a la restauración ambiental. Frente a una tradición de políticas clientelares en el sumi-

nistro de recursos y programas, se requiere de nuevos arreglos institucionales caracterizados por la transparencia en la información y la co-responsabilidad. En este marco, el ordenamiento comunitario es un primer paso para encauzar las inversiones hacia la restauración de una microcuenca y por lo tanto para administrar el agua con una visión de sustentabilidad.

El ensayo reflexiona sobre un Ordenamiento Territorial (OT) llevado a cabo en un ejido indígena nahua que ocupa cerca de nueve mil hectáreas en la microcuenca: Tatahuicapan.<sup>2</sup> La experiencia se origina en la iniciativa de las autoridades municipales y ejidales en funciones entre 2001 y 2004 de facilitar la gestión territorial y ambiental de una microcuenca que abastece de agua para consumo humano y usos productivos a nueve ejidos y sus comunidades y a tres ciudades industriales del sur de Veracruz: Coatzacoalcos, Minatitlán y Cosoleacaque.<sup>3</sup>

El artículo comprende cinco apartados. En el primero se plantean algunas consideraciones en torno al empleo de la herramienta de los ordenamientos comunitarios en un contexto de transformación de la estructura agraria de ejido comunal a ejido parcelado, y sobre los efectos de tal cambio en el control comunitario de los recursos naturales. El siguiente apartado se refiere a algunos impactos ambientales de las nuevas formas de apropiación del territorio. En el tercero se mencionan las dificultades y los retos para una gestión democrática y sustentable del territorio y el agua en estas condiciones. Después se aborda la metodología empleada en las labores con la comunidad, y en el apartado final se mencionan algunos de los elementos necesarios para generar una nueva institucionalidad como puente entre la tradición y los desafíos del desarrollo regional. Es necesario mencionar que los autores se han involucrado en un trabajo de carácter aplicado impulsando la reflexión colectiva sobre el manejo de los recursos naturales en la región y la búsqueda de alternativas más sustentables.

## LAS DIFÍCILES CONDICIONES DEL ORDENAMIENTO COMUNITARIO EN EL CONTEXTO DE LA APROPIACIÓN TERRITORIAL PRIVADA

La herramienta del ordenamiento se utiliza cada vez más para planear el uso y manejo de los territorios, a veces como requisito establecido por programas gubernamentales y en ocasiones en respuesta a iniciativas locales. En realidad, parte de una práctica común en las sociedades rurales, por la cual desde las

asambleas comunitarias se ha planificado el aprovechamiento de los territorios en función de la vocación que cada zona tiene y de las necesidades de la población que los vive y usa (González y Miranda 2003). Aún existen pueblos con una organización comunitaria sólida (instancias y autoridades representativas, acuerdos y reglamentos respetados, estrategias locales, etcétera) donde los recursos comunes siguen siendo reconocidos por la población como tales y la organización productiva considera la necesidad de su preservación, donde se realiza una gestión del territorio como entidad comunal y donde las decisiones fundamentales sobre el manejo de los recursos y el territorio se toman en asamblea por los miembros de la comunidad, principalmente del sector masculino.<sup>4</sup>

Sin embargo, en muchas otras localidades del campo mexicano, diversos factores han modificado los mecanismos de toma de decisiones sobre el uso del suelo y han alterado la representatividad y la autoridad de los espacios de deliberación y resolución colectiva, lo que ha llevado a reducir su importancia como instancias de poder comunitario y su capacidad de reglamentar y lograr acuerdos por consenso. Estos cambios se hallan ligados a la privatización de la tierra, lo que nos lleva a recordar la polémica levantada por el famoso artículo de Hardin (1968) sobre el dilema de la tragedia de los comunes.

*El presupuesto de Hardin, en esta teoría, es que, por naturaleza humana, cuando existe un acceso libre a los recursos, se da [la sobreexplotación] de los mismos, a pesar de los efectos negativos de dicho proceso. [En su clásico ejemplo del pastoreo [nos dice que en] una pradera abierta para todos [...] cada poseedor de ganado tratará de mantener el mayor número de cabezas en las tierras comunales. Este arreglo podrá funcionar mientras que la población, tanto de ganaderos como de ganado, esté por debajo de la capacidad de carga de dicha pradera. Sin embargo, cada ganadero buscará maximizar sus ganancias. [...] La balanza se expresará entre un componente positivo al incrementar un animal en la pradera como una posible venta y obtener un ingreso más, y entre un componente negativo que es el sobrepastoreo provocado por ese animal adicional. Sin embargo, la ganancia es individual y la pérdida es socializada entre todos los poseedores de ganado en la pradera. Es claro que la balanza se inclinará hacia un sobrepastoreo y esta libertad en los comunes provocará la ruina para el conjunto. [Lazos y Paré 2000: 93].*

En el mismo libro de Lazos y Paré, y a partir de los análisis de las posiciones de Hardin elaborados por Demsetz (1967), Furobotn y Pejovich (1972), se recuerda que dicho autor proponía “legislar esta ‘libertad ruinaria’, sea a través de una coerción mutua, [la nacionalización, una autoridad central que regule,] por la transformación en propiedad privada, por una distribución de los derechos y, finalmente, por una restricción de acceso a las áreas comunes. Estas ideas [...] han sido utilizadas para justificar la necesidad de la privatización que internalizaría costos y beneficios, reduciría las incertidumbres e incrementaría la responsabilidad [hacia] el medio ambiente y para el uso racional de los recursos”. (Lazos y Paré 2000: 94),

Mientras algunos autores se inspiraron en la tesis de Hardin para defender la necesidad de la privatización de los bienes comunes, otros buscaron demostrar que el problema no está en el tipo de propiedad sino en el acceso a ella, en la existencia o la ausencia de regulaciones acerca del acceso al recurso común. El dilema planteado por Hardin es refutado por la misma realidad a la que quiso apelar. Las evidencias empíricas en muchas comunidades de México muestran que no es la propiedad comunal la que ha conducido a la destrucción del ambiente sino, por el contrario, la apropiación privada de los recursos o su utilización individual/familiar. Estos procesos se han convertido en la principal amenaza para la conservación de la naturaleza porque implican el predominio del libre albedrío individual sobre el manejo colectivo de recursos estratégicos, por ejemplo al no tomarse o respetarse los acuerdos comunitarios para su protección.

Tal situación se ha agudizado con la “inoculación” de la idea de lo privado que el PROCEDE<sup>5</sup> ha causado en las comunidades campesinas y la consecuente erosión del tejido jurídico constituido por los acuerdos y reglamentos que ellas se han dado.

Esta transformación no es privativa de los ejidos parcelados, pues en algunas localidades bajo régimen de comunidad agraria con parcelas asignadas se da algo semejante. En la microcuenca del Arroyo Chivo, Oaxaca, las decisiones sobre el uso de los recursos naturales y el territorio se toman esencialmente en el nivel de las unidades familiares y resultan más de los ordenamientos parcelarios que de resoluciones colectivas. De cierta manera, los comuneros actúan como pequeños propietarios con plenos derechos sobre sus parcelas (Methodus 2003).

En consecuencia, ¿cómo efectuar ejercicios de planeación comunitaria orientados a proyectar el uso del bien común donde todo lo poseído origi-

nalmente de manera comunal –la leña, el agua...– se ha privatizado? ¿Cómo ordenar un territorio cuando los acuerdos tomados en otras circunstancias han dejado de respetarse y no existen nuevos reglamentos que reorganicen el manejo de los recursos en este reciente contexto de apropiación privada? Partimos del supuesto de que ante el deterioro de la base natural necesaria para cualquier desarrollo en el nivel local o el regional, el Ordenamiento Territorial Comunitario (OTC) ayudaría a conciliar y dirigir las inversiones y los programas que llegan de manera desordenada; a proteger los recursos aún existentes y a frenar su degradación, e incluso a iniciar la restauración de ecosistemas, sobre todo los que rebasan las fronteras parcelarias, comunitarias y a veces municipales. Para Gerardo Bocco (2003, citado por Boege 2003: 62), el ordenamiento territorial “busca un equilibrio entre el uso de los recursos naturales y las necesidades de los diferentes grupos que integran una comunidad o bien comparten un territorio”.

La idea original del ordenamiento propuesto por el equipo asesor fue trabajar con la comunidad en el mejoramiento de la gestión de sus recursos para que estuviera en condiciones de establecer mejores términos en la negociación con las ciudades, de manera que éstas aportaran recursos financieros para garantizar la reproducción de las condiciones ambientales montaña arriba, en particular mediante la remuneración de los servicios ambientales que permita iniciar un plan de restauración y manejo de la microcuenca. Es necesario subrayar que la necesidad del ordenamiento no surgió de la problemática de una localidad específica, sino de la dificultosa relación de las comunidades con las ciudades, caracterizada por la incertidumbre y la falta de acuerdos. Durante el ordenamiento fue que se manifestaron los problemas y las demandas del propio ejido. En un documento signado por las autoridades municipales de Tatahuicapan en el curso del ordenamiento, dirigido a las instituciones asistentes al Consejo de Cuenca del Río Coatzacoalcos y a las autoridades municipales de Coatzacoalcos, se plantea la problemática que dio origen al proceso de re-conocer y ordenar el territorio: “El agua obtenida a través de la presa Yuribia en el municipio de Tatahuicapan, genera riqueza que no es compartida con los municipios rurales de donde se obtiene, y su población es presionada para conservar sin recibir a cambio ningún *tipo de incentivo ni beneficio*. La riqueza generada no llega a las comunidades rurales que albergan los recursos naturales que permiten la existencia de agua en cantidad y calidad suficientes para el abasto regional”.<sup>6</sup>

El equipo asesor se enfrentó a la dificultad que implica el ordenamiento de un territorio que ha sido parcelado sin salvaguardar los recursos comunes,

como se indica en la introducción. Para entender la magnitud del problema, hacemos una breve reseña de este proceso.

En Tatahuicapan, ejido de 8,800 ha y 740 ejidatarios, existe un dinámico mercado local de tierras. Hoy en día la cuarta parte de quienes poseen derechos agrarios no viven en la comunidad o no son originarios de ella. En la década de 1970, la Asamblea Ejidal solicitó a la SRA el parcelamiento debido a que un pequeño grupo se había apoderado de las tierras destinadas a las actividades ganaderas. Como reacción al acaparamiento, se distribuyó la tierra lo más equitativamente posible, a razón de veinte hectáreas por ejidatario censado, sin hacer distinción del tipo de territorio.<sup>7</sup> Quienes recibieron monte virgen tuvieron que derribarlo para establecer pastos o cultivos, la mayoría de las veces en terrenos inadecuados para ello, pues no tenían opción. Algunos ejidatarios negociaron con los caciques locales partes de sus parcelas a cambio de dinero o ganado, o simplemente se dejaron intimidar, cedieron su lote y fueron reubicados.

Las consecuencias fueron de diversa índole. Parte de los terrenos desmontados a raíz del parcelamiento se encontraban en áreas de recarga de acuíferos, en las partes altas del ejido que se mantenían con cubierta forestal. El impacto inmediato fue ambiental, pues amplias extensiones fueron deforestadas por sus nuevos usufructuarios. Ni la creación de la Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas en 1998 ni la posterior intervención del PROCEDE, propiciaron que la porción ejidal comprendida en una de las zonas núcleo de la reserva se mantuviera sin parcelar, se estableciera un reglamento relativo a su uso o se compensara con algún mecanismo a los ejidatarios afectados por tener sus predios en ella. De este modo, aun en presencia de instituciones encargadas de la conservación y contraviniendo las disposiciones legales, las tierras forestales fueron parceladas, de modo que quedaron sólo 56 ha en común, en colindancia con la zona núcleo.

Aunque el parcelamiento implicó la individualización del manejo que teóricamente era colectivo, la asamblea mantuvo cierto control sobre el uso del territorio y algunos acuerdos siguieron vigentes, entre ellos el de no desmontar orillas de arroyos y manantiales y el de garantizar el acceso a recursos como la leña a las familias de la comunidad.

El periodo del parcelamiento coincidió con la construcción de la infraestructura de captación y distribución del agua para el pueblo (1976) y la discusión acerca de la propiedad y el control del lote donde se ubica el manantial (de carácter sagrado o mítico) que lo abastece. La negociación entre el ejida-



tario implicado (quien pedía una cantidad muy fuerte por vender un cuarto de hectárea para proteger el manantial) y la comunidad muestra la capacidad de ésta de intervenir en pos del bien común, a pesar de los muchos signos de desintegración de los mecanismos comunitarios. Sin embargo, la situación de esta esencial y estratégica fuente de agua es incierta puesto que el documento que dio fe de la transacción a favor del ejido no ha sido regularizado por el PROCEDE.<sup>8</sup>

En 1984 la comunidad se enfrentó a una nueva situación. La ciudad de Coatzacoalcos requería de agua para crecer, y la mejor fuente era un arroyo de la Sierra de Santa Marta que atraviesa el ejido de Tatahuicapan. La preservación de lo que los habitantes de la sierra consideraban un bien común generó una movilización social orientada a que se compartieran con ellos los beneficios del desarrollo que Coatzacoalcos obtendría, en parte gracias al agua extraída de su territorio, como una forma de reciprocidad. La negociación a la que se llegó después de una defensa muy combativa del agua produjo algunos logros (camino, escuelas, instalaciones de salud pública, etcétera) y fortaleció a Tatahuicapan como líder de la gestión regional por encima de la cabecera municipal de ese entonces. En 1994, la comunidad buscó su autonomía municipal, para lo cual nuevamente recurrió al poder que le confiere tener en su territorio la presa y la planta potabilizadora. Mediante acciones directas, como el cierre de válvulas, presionó al gobierno veracruzano para obtener la condición constitucional de municipio libre. Una vez más un recurso común era usado como herramienta para obtener beneficios colectivos. De alguna manera el nuevo municipio había enseñado a los pueblos de la región el empleo de su “ventaja comparativa”.

En 2000 el PROCEDE entregó los nuevos títulos de propiedad. Este hecho significó un cambio sustancial y contradictorio con el sentimiento comunitario que aún prevalece en Tatahuicapan. Mientras la población local continúa viendo al agua como un recurso común en su difícil relación con las ciudades, la gradual privatización (iniciada con el parcelamiento) y la venta de parcelas a gente de fuera ha ido debilitando los acuerdos tomados en décadas anteriores en asambleas y reuniones respecto al recurso hídrico. Por ejemplo, desde 2002 los ejidatarios fuereños violan las normas al no presentarse en la asamblea. Debido a la pérdida de la obligatoriedad de recurrir a tal instancia y la disminución de sus funciones, el Comisariado Ejidal y el Comité de Vigilancia han perdido autoridad y legitimidad. Hoy en día, la Asamblea Ejidal consiste principalmente en un espacio de gestión de subsidios y trámites, más que de toma de decisiones

y de control colectivo del territorio. Así, no se establecen reglas sobre las precauciones en el uso de agroquímicos o para la prevención de incendios. Tal vez la última acción efectiva de control territorial emprendida desde ese espacio haya sido el parcelamiento ejidal de hace treinta años. Esta situación no facilita los pasos para el ordenamiento del territorio encaminado a mejorar el uso de los recursos naturales. Consecuentemente, la violación de los acuerdos originales tomados en las asambleas ha conducido al deterioro del recurso agua y de las condiciones biofísicas que facilitan su uso humano y productivo.

En resumen, este proceso de transformaciones en la estructura agraria, acompañado de políticas públicas desarticuladas, da lugar a la acentuación de la estratificación socioeconómica (por diferencias en las cualidades de las tierras más que en su cantidad), a la apropiación individual del bien común (ejemplificada por el desmonte de orillas de arroyos para la ganadería y en torno a manantiales), a la inhabilitación de acuerdos y reglamentos implícitos y explícitos de protección de recursos naturales y a la degradación ambiental generalizada. “Con el territorio parcelado comienzan nuevas formas de acceso a los recursos naturales y de decisión sobre el territorio y su aprovechamiento, donde el criterio que rige es la estrategia individual de cada parcelero, más ligada a la aplicación de políticas y programas de gobierno, que a la realidad ecológica, a la situación que guardan los recursos o al potencial que tienen los mismos” (Flores 2004).

Un factor adicional para la pérdida de cohesión comunitaria es sin duda la migración. Desde hace unos siete años se está dando el éxodo de campesinos de Tatahuicapan a la franja fronteriza y a Estados Unidos. Cada semana los enganchadores se llevan a decenas de personas, principalmente jóvenes, a trabajar en las maquiladoras de Acuña y de Ciudad Juárez o a los campos agrícolas de Sonora y Sinaloa.

En este complejo contexto y tomando en cuenta la imposibilidad económica de los actores rurales de financiar la recuperación ambiental (y todo lo que conlleva) así como la insuficiencia de los recursos municipales y de diversos programas oficiales, se propone que las ciudades y las instituciones gubernamentales y privadas, junto con los ejidos de la microcuenca, se co-responsabilicen de apoyar la conservación ambiental por medio de mecanismos de *inversión social para la sustentabilidad*<sup>9</sup> y de pago por servicios ambientales destinados al desarrollo regional.

Hasta ahora se ha considerado al municipio el abanderado de las demandas referentes a las compensaciones por la extracción del agua. Sin embargo, las

comunidades asentadas en las partes altas de la microcuenca están conscientes de los servicios ambientales que aportan por las áreas forestadas que mantienen, y pretenden también ser interlocutoras. El Comité Intercomunitario de la Microcuenca recién creado, horizontal, con representatividad ciudadana por medio de las autoridades locales, buscará la discusión de los problemas, la toma de acuerdos y la verificación de su cumplimiento. Este nuevo espacio dará sentido a las necesidades de planeación y articulación de acuerdos intra e intercomunitarios en las acciones específicas de conservación en el territorio de la región.

El mecanismo que se sugiere para financiar las actividades de restauración de la microcuenca es un fideicomiso, administrado por un comité técnico que diseñe y aplique los criterios relativos a las inversiones. Estos nuevos arreglos institucionales implican cambios en los patrones sociales de conducta hasta ahora seguidos por los indígenas/campesinos ante la indefinición de los compromisos de quienes se benefician de la extracción del agua de la sierra: cierre de la presa, enfrentamiento con la policía, reivindicaciones de corto plazo.

#### AFECTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES POR LAS NUEVAS FORMAS DE APROPIACIÓN DEL TERRITORIO

La ganadería, adoptada de los mestizos como estrategia local para superar la pobreza campesina, casi eliminó la cultura del maíz, y como actividad económica preponderante es la principal responsable de la disminución de los bosques. Se ha desarrollado por el impacto de los grandes ganaderos de la región que rentaban tierras en la sierra y el impulso de planes como el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) en la década de 1980. La expansión de la ganadería se dio sin normatividad comunitaria. La quema de los pastos ha sido una fuente constante de incendios en toda la sierra.

Como consecuencia del acaparamiento de la tierra ligado a la ganadería y a un parcelamiento no diferenciado por ecotonos, quienes sólo recibieron tierras en las partes altas de las montañas se vieron obligados a cultivar el maíz en áreas cada vez más abruptas, sin aplicar medidas preventivas de la erosión. Las instituciones gubernamentales han ofrecido sus programas y proyectos sin brindar bases de manejo del suelo y de los recursos que eviten la agudización del deterioro, aun después del decreto de Zona de Protección Forestal y de la Fauna Silvestre en 1980, de la construcción de una presa derivadora en 1984 y del decreto de la Reserva de la Biosfera en 1998.

Los impactos ambientales derivados de este uso del territorio, tanto para los habitantes de la sierra como para los de la ciudad, podrían resumirse de la manera siguiente:

- Desaparición de cuerpos de agua o su conversión de permanentes a temporales.
- Pérdida de la mitad del gasto medio del arroyo Texizapa entre 1974 y 1998 (Gutiérrez 1995: 9).
- Contaminación creciente de los cuerpos de agua con plaguicidas y con desechos orgánicos provenientes de aguas negras y depósitos de basura.
- Disminución de la productividad en las principales actividades agropecuarias (ganadería y maíz de subsistencia); de acuerdo con diversos testimonios campesinos, sería de la mitad en cuarenta años.

#### DIFICULTADES Y RETOS PARA UNA GESTIÓN DEMOCRÁTICA Y SUSTENTABLE DEL TERRITORIO Y EL AGUA

En suma, observamos una contradicción entre la percepción tradicional del agua como un bien común y las nuevas formas de gestión privada o individual del recurso que resultan de los cambios en las modalidades de tenencia de la tierra.

En lo antecedente hemos visto cómo la conjugación de la dinámica interna de acumulación y el papel de las instituciones agrarias en la transformación de tierras ejidales de uso común a tierras ejidales parceladas ha contribuido al debilitamiento de la asamblea como espacio de planeación del aprovechamiento y el cuidado de los recursos.

En la problemática del agua (en particular la insuficiencia para los ganaderos en el estiaje), la comunidad pone el énfasis en la extracción para las ciudades, mientras que el manantial que abastece al pueblo y el arroyo que lo atraviesa presentan necesidades no atendidas (reforestación y saneamiento, respectivamente). El trabajo del equipo asesor en Tatahuicapan ha procurado justamente incorporar a la discusión la problemática del manejo local del agua y buscar alternativas para mejorarlo (encierre de puercos, limpieza de arroyos, análisis de la situación de una laguna de oxidación mal hecha, etcétera). La permanente politización y tensión en torno al *agua para fuera* no permitía analizar ni actuar en cuanto al *agua para dentro*. El OT facilitó la reflexión sobre el recurso agua como problemática local, no sólo como centro de la conflictiva relación con las ciudades.

La intervención gubernamental al crear reservas desde arriba, sin integrar las iniciativas locales en curso, contribuye muchas veces a debilitar la responsabilidad de las comunidades respecto a la preservación de sus propios recursos. Dos declaratorias de áreas naturales protegidas, en 1980 y en 1998, no han ayudado a los pueblos y los municipios a desarrollar una política ambiental de protección de sus recursos hídricos, en parte porque la población considera que “ahora el gobierno se hizo cargo”.

Como ya señalamos, el actual marco institucional se caracteriza por la total fragmentación y descoordinación de las políticas públicas ambiental, forestal e hidrológica en cuanto a garantizar la recarga de los acuíferos esenciales para una importante región industrial que alberga a cerca de un millón de habitantes entre Coatzacoalcos, Minatitlán y Cosoleacaque. Para toda Comisión Municipal de Agua y Saneamiento (CMAS), los problemas del líquido empiezan cuando éste entra a un tubo y no tienen relación con las condiciones ambientales que hacen factible su captación. La turbiedad, por ejemplo, se resuelve con filtros que sedimentan la tierra arrastrada, mas no con la prevención de la erosión. En consecuencia, estos organismos operadores no tienen programas orientados a la recarga de acuíferos en las cuencas abastecedoras. Por otra parte, en los consejos de macrocuencas, incluido el del Coatzacoalcos, no hay asiento para los representantes de los proveedores del agua sino sólo para los delegados de los usuarios, principalmente industriales y grandes ganaderos.

El mejoramiento del manejo de un territorio que proporciona agua a otro, como es el caso de la microcuenca en cuestión, debería interesar a las ciudades beneficiadas, por lo que les correspondería propiciar los OT en todas las escalas. Dado que facilitan el conocimiento del territorio de abasto, la ubicación de las parcelas asentadas en las áreas de recarga y el diseño de un arreglo territorial que tenga como eje la prestación de uno o varios servicios ambientales, los ordenamientos pueden ser herramientas poderosas de sistematización de información, de planeación regional y de establecimiento de acuerdos. A partir de los OT y mediante los fondos que pudieran obtenerse de las CMAS u otras fuentes, se daría una relación directa con los usuarios del agua en términos de compensación por servicios ambientales, la que se dirigiría primordialmente a puntos estratégicos de la microcuenca donde los trabajos de restauración ambiental tendrían mayor impacto.

## METODOLOGÍA DE LA INTERVENCIÓN

A partir del trabajo de análisis participativo realizado y en diálogo con las autoridades municipales se llegó al planteamiento expresado en *Una estrategia para la sobrevivencia común: el agua y la relación entre Tatahuicapan, Coatzacoalcos, Minatitlán y Cosoleacaque*:

*Con la finalidad de modificar las actuales condiciones de abandono de las áreas de recarga de los mantos acuíferos que abastecen a las ciudades de Coatzacoalcos y Minatitlán, se requiere establecer un proceso de gestión social para generar los fondos suficientes que permitan conservar los recursos naturales de la región y mantener el abasto de agua actual y asegurarlo en el futuro, mejorando con el tiempo su calidad y aumentando su cantidad, si se realizan las actividades necesarias para ello. Esto requiere de diversos tipos de recursos (financieros, educativos, de capacitación y entrenamiento, humanos y sociales). [Ayuntamiento de Tatahuicapan 2004: 3].*

De este modo, con grupos de ejidatarios y de mujeres se efectuaron talleres de planeación participativa y de diagnóstico así como recorridos para definir una propuesta de ordenamiento comunitario. Junto con personal del Ayuntamiento se prepararon sugerencias para nuevos arreglos institucionales entre el municipio y las CMAS de las ciudades. En el desarrollo del ordenamiento comunitario se siguieron los pasos metodológicos sintetizados en la tabla 1.

En reuniones de trabajo con grupos de hombres y mujeres y en foros municipales se ha abordado el análisis del impacto de los desechos de los poblados en el agua, lo que ha llevado al reconocimiento de que con la contaminación se pierde calidad de vida y se deteriora un recurso útil. Esto ha abierto la discusión sobre las formas de manejo de los desechos domésticos y de la ganadería de traspatio, el mantenimiento de la red de distribución, el drenaje y el fecalismo al aire libre, la basura en las orillas de los arroyos y otras prácticas contaminantes. Ya se perciben algunos cambios como resultado de la discusión, pero está pendiente la legitimación en asamblea de las resoluciones tomadas en diversas instancias y espacios, así como el acuerdo de cabildo que las convierta en bando municipal.

A partir de foros y talleres de planeación colectiva se promueve la adopción de acuerdos comunitarios relativos a planes de acción tanto para las parcelas ubicadas en diferentes ecosistemas como para los poblados. En el primer

TABLA 1. PASOS METODOLÓGICOS DEL ORDENAMIENTO COMUNITARIO

Fase	Herramientas
Caracterización	Recorridos, entrevistas, encuestas, talleres generales, diálogo con grupos focalizados, registro del estado de los arroyos y de la vegetación riparia, consulta bibliográfica y cartográfica.
Diagnóstico	Análisis con grupos focalizados, entrevistas a líderes sectoriales, análisis de cartografía, consulta bibliográfica.
Prospectiva	Comparación de fuentes de información temática regional respecto a usos del suelo y volúmenes de agua.
Propuesta	Análisis general del panorama territorial. Diálogo con diferentes actores comunitarios, autoridades y líderes, mujeres y estudiantes, tanto en las áreas rurales como en las urbanas. Regionalización, definición de unidades de gestión ambiental y determinación de las políticas del ordenamiento referidas al territorio.
Organización y gestión	Formación de grupos experimentales y realización de ordenamientos de parcelas y solares. Formación de un Comité de Microcuenca (nueve comunidades)

ámbito se propone la protección de las áreas riparias, la conservación de los suelos y el control de la erosión, la reglamentación de las quemas y del uso de agroquímicos, la diversificación productiva, el manejo de sistemas agrosilvopastoriles y de acahuals con especies no maderables, y el ordenamiento parcelario en función de la protección de los bienes que son comunes. En los espacios urbanos se plantea, para iniciar, el manejo integral de los solares con letrinas ecológicas, gallineros composteros, chiqueros ecológicos y tratamiento de aguas jabonosas. El principal motor comunitario del proceso han sido las mujeres, quienes han ejercido presión para celebrar asambleas, talleres y el foro sobre la problemática del agua.

Este foro fue convocado por las autoridades municipales y ejidales. El debate en torno a las compensaciones por el agua extraída para las ciudades aca-

paraba de manera casi exclusiva la atención de los pobladores locales. Nuestra intervención con la comunidad ha contribuido a llevar la discusión más allá, a poner sobre la mesa el problema del abasto comunitario, es decir, a dar atención al agua para uso local.

La definición de un recurso estratégico eje, el agua, de importancia tanto para las necesidades locales como para las externas, es recurso metodológico relevante en la recuperación de una visión de manejo comunitario del bien común. En términos prácticos, implica partir de ordenamientos parcelarios y grupos experimentales, cuyos realizadores e integrantes se constituyen en promotores en diferentes espacios de participación de la comunidad.

### HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD COMO PUENTE ENTRE LA TRADICIÓN PERDIDA Y LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO REGIONAL

En resumen, en el contexto regional y en el entorno institucional encontramos las siguientes dificultades para avanzar hacia un ordenamiento y un plan de gestión del agua en el ámbito comunitario:

- Como consecuencia del parcelamiento de la tierra y el debilitamiento de los mecanismos colectivos de toma de decisiones, los recursos con carácter de bien común (el agua, la leña...) se han privatizado y deteriorado de manera alarmante.
- No existe control alguno ni sanción para aquellos que cometen delitos ambientales en sus parcelas. Con el proceso de parcelamiento la Asamblea Ejidal ha perdido poder, y, al no crearse o reafirmarse normas de manejo, persisten prácticas depredadoras (desmontes, quemas indebidas, pesca con agroquímicos, etcétera).
- Los ejidatarios externos no están sujetos a los acuerdos comunitarios; tampoco existe un marco legal que los obligue a cumplir con la comunidad. Escasamente acuden a las asambleas, y lo hacen sólo para cubrir requisitos y efectuar trámites. La debilidad de las autoridades impide reglamentar y sancionar respecto a la participación, mientras que la corrupción oficial facilita esta circunstancia.
- Los organismos y programas gubernamentales operan de manera descoordiada, por lo cual no hay actividades concertadas entre aquellos a cargo de los recursos hídricos y los que se ocupan de las cuestiones am-



bientales. Intervienen en las comunidades por lo general al margen de la asamblea y las autoridades ejidales, a quienes sólo recurren para que atiendan sus trámites. Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (COMUDERS), que podrían ser espacios de planeación y coordinación, no funcionan.

- Un elevado índice de migración provoca cambios en la percepción de los campesinos sobre sus tierras y recursos, disminuye el arraigo y aumenta la comercialización de las parcelas (las venden o empeñan para conseguir el dinero necesario para migrar).

Una pregunta obligada en este escenario es la de si procede realizar o intentar realizar ordenamientos comunitarios en condiciones como las descritas. Podemos decir que, a pesar de la fragmentación del territorio en unidades familiares e incluso de la ubicación de recursos estratégicos como manantiales en estas parcelas, se ha podido avanzar lentamente con un grupo piloto en un proceso de OTC orientado a mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales locales. Por otra parte, los restantes ejidos integrantes del Comité de Microcuenca se interesaron en realizar sus ordenamientos territoriales.

Como lo plantea Quetzalcóatl Orozco (2004: 17) a partir de experiencias en Michoacán del Proyecto de Conservación de la Biodiversidad por Comunidades e Indígenas de los Estados de Oaxaca, Michoacán y Guerrero (CO-INBIO) y el Proyecto para la Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México (PROCYMAF), “el OTC es útil para la comunidad porque reúne información valiosa para la toma de decisiones, es una base para proyectos futuros y fomenta la organización. Sin embargo, mucha de su utilidad depende de la organización interna de la comunidad; por sí sólo no es la solución a los problemas de deterioro de los recursos”.

Otro reto es la continuidad en los esfuerzos iniciados. Los cambios políticos en la gestión municipal, que es de sólo tres años, implican muchas veces interrupciones y abandono de las iniciativas. Por ello, son importantes tanto los acuerdos entre los asesores y las autoridades como la consolidación de grupos de base para que se constituyan en promotores de tales iniciativas.

En este sentido, el ordenamiento debe ser visto como un proceso gradual para diagnosticar el daño ambiental, proponer alternativas de manejo y fortalecer la asamblea comunitaria, y como pivote de articulación de políticas dispersas. Debe adaptarse a “los sistemas de producción familiar, a las estructuras organizativas locales y a los arreglos institucionales posibles” (Metho-

du 2003). Elisa Pardo (2003: 8), del equipo asesor, señala: “el principal logro de los ordenamientos es llegar a consensos sobre normas de uso del territorio que integran el conocimiento local con criterios técnicos de optimización del aprovechamiento. Estos acuerdos deben pasar a formar parte de los Reglamentos o Estatutos comunitarios y ser aprobados por la Asamblea”.

Si esto se logra, no será poca cosa.

## NOTAS

- 1 Es una reelaboración de la ponencia presentada en el X Congreso Bienal de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Colectiva (IASCP), Los recursos de uso común en una era de transición global: retos, riesgos y oportunidades, Oaxaca, México, 9-13 de agosto de 2004.
- 2 En este ordenamiento, realizado con recursos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (Capacitación para Pueblos Indígenas 2004) y de los Fondos Sectoriales Instituto Nacional de Ecología (INE)-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) (convocatoria 2003) y el apoyo del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), participaron Georgina Vidriales, Adriana Flores y Paula Zamora, además de los autores. En el momento de terminar este artículo se habían efectuado ordenamientos comunitarios en tres localidades más de la microcuenca.
- 3 Este trabajo de investigación y de vinculación académica está impulsado por el IIS y una organización no gubernamental de la región, Desarrollo Comunitario de Los Tuxtlas, AC (DECOTUX), en el marco de un proyecto sobre participación, ciudadanía y transparencia coordinado por el Institute of Development Studies (IDS) de la Universidad de Sussex y de otro proyecto apoyado por Fondos Sectoriales INE-CONACYT.
- 4 Por lo general son los hombres quienes mantienen el control sobre los derechos agrarios y los recursos. En comunidades de Oaxaca, por ejemplo, prevalece la exclusión de las mujeres de la toma de decisiones, incluso en aspectos que les conciernen, argumentando “usos y costumbres” o “tradiciones indígenas culturales”.
- 5 Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, destinado a dar mayor seguridad jurídica a la tenencia de la tierra y mediante el cual la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) otorga títulos a los poseedores de parcelas ejidales, las que entonces pueden ser registradas como propiedad privada ante notario.
- 6 *Una estrategia para la sobrevivencia común: el agua y la relación entre Tatahuicapan, Coatzacoalcos, Minatitlán y Cosoleacaque*, elaborada por el Ayuntamiento

de Tatahuicapan de Juárez, Veracruz, con la colaboración de Carlos Robles de DECOTUX y el proyecto IDS-DRC-IIS-UNAM. En ella se plantea la necesidad de “realizar estudios que valoren las condiciones, naturales y sociales, de recarga de los nacimientos y arroyos de los que se abastece la presa Yuribia”. A diferencia de la orientación clientelar habitual en los apoyos, precisa “que los recursos se apliquen en el impulso de políticas regionales orientadas a la conservación de los recursos y el combate a la pobreza, en virtud de la presencia histórica y ancestral de comunidades indígenas pobres en los territorios en donde se generan los procesos de recarga de mantos acuíferos”. Estas propuestas implican llevar a cabo ordenamientos comunitarios como base de un plan de desarrollo regional.

- 7 Velázquez (2004) analiza cómo en algunos ejidos los campesinos lograron que el PROCEDE se ajustara al parcelamiento ya existente, mientras que en otros la elite política local (autoridades ejidales o personas que las controlaban) reforzó los mecanismos de exclusión de los campesinos no inscritos en las listas originales y de los avecindados para acrecentar la extensión de sus parcelas o beneficiar a familiares.
- 8 El programa reconoce y sanciona la situación de facto respecto a la distribución de las parcelas entre los ejidatarios, así como los cambios que, a raíz del mismo programa, los campesinos proponen.
- 9 Entendemos como inversión social para la sustentabilidad a los recursos económicos generados mediante acuerdos entre actores sociales que no persiguen el cumplimiento de un objetivo mercantil y están destinados a lograr dos efectos: la conservación y restauración del ambiente y de los bienes y servicios que presta, y el mejoramiento de los medios y la calidad de vida de los propietarios individuales y colectivos del territorio donde se encuentran los recursos ambientales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ayuntamiento de Tatahuicapan, 2004, *Una estrategia para la sobrevivencia común: el agua y la relación entre Tatahuicapan, Coatzacoalcos, Minatitlán y Cosoleacaque*. Tatahuicapan, México, manuscrito, 7 pp.
- Bocco, Gerardo, 2003, *Ordenamiento ecológico y territorial a nivel local. Perspectiva del INE*. México, Dirección General de Investigación, Ordenamiento Ecológico y Conservación de Ecosistemas del INE y SEMARNAT.
- Boege, Eckart, 2003, *Protegiendo lo nuestro. Manual para la gestión ambiental comunitaria, uso y conservación de la biodiversidad de los campesinos indígenas de América Latina*. México, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Am-

- biente (PNUMA), SEMARNAT, Consejo Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable (CECADESU), 176 pp.
- Demsetz, H., 1967, "Toward a theory of property rights". *American Economic Review* vol. 62, no. 2, pp. 347-359.
- Flores, Adriana, 2004, *Ordenamiento Ecológico Comunitario del Territorio del Ejido Tatahuicapan de Juárez. Un ejercicio de planeación comunitaria participativa con perspectiva campesina para el uso de los recursos naturales de la región de Los Tuxtlas, Veracruz*. Xalapa, México, Proyecto IIS-UNAM-INE-CONACYT, manuscrito.
- Furobotn, E. H. y S. Pejovich, 1972, "Property rights and economic theory: a survey of recent literature". *Journal of Economic Literature* 10, pp. 1137-1162.
- González, Marco Antonio y Martha Miranda, 2003, "Ordenamiento comunitario: un plan de uso del suelo y una estrategia de desarrollo intercomunitario". Disponible en <[www.raises.org/PFNM-documentos.htm#gestion](http://www.raises.org/PFNM-documentos.htm#gestion)>.
- Gutiérrez, Rafael, 1995, *Propuesta de ordenamiento de la cuenca del río Texizapa*. Xalapa, México, Proyecto Sierra de Santa Marta (PSSM), manuscrito inédito.
- Hardin, Garrett, 1968, "The tragedy of the commons". *Science*, vol. 162, pp. 1243-1248.
- Lazos, Elena y Luisa Paré, 2000, *Miradas indígenas sobre una naturaleza entristecida. Percepciones del deterioro ambiental entre nahuas del sur de Veracruz*. México, UNAM y Plaza y Valdés, 220 pp.
- Methodus Consultora, SC, 2003, *Ordenamiento ecológico comunitario participativo en la microcuenca del Arroyo Chivo, San Juan Lalana, Región de la Chinantla, Oaxaca*. Oaxaca, México, manuscrito inédito.
- Orozco Ramírez, Quetzalcóatl, 2004, "El Ordenamiento Territorial Comunitario, ¿útil para el manejo de los recursos de uso común?". Ponencia presentada en el X Congreso Bienal de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Colectiva (IASCP), Oaxaca, México, 9-13 agosto 2004, 24 pp.
- Pardo Vegezzi, Elisa, 2003, *Estudio de reconstrucción metodológica y participativa de ordenamientos comunitarios*. Xalapa, México, DECOTUX y UNAM, manuscrito inédito.
- Paré, Luisa y Carlos Robles, 2003, "Participación ciudadana en el manejo del agua: una nueva relación entre la ciudad y el campo en el sur de Veracruz". En Alicia Ziccardi (coordinadora), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México, UNAM, Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y Consejo Mexicano de Ciencias Sociales (COMECOSO).

- Velázquez, Emilia, 2000, “Ganadería y poder político en la Sierra de Santa Marta”. En Eric Leonard y Emilia Velázquez (coordinadores), *El sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) e Institut de Recherches pour le Développement (IRD).
- Velázquez, Emilia, 2004, “Distintas formas de la apropiación legal del PROCEDE en la Sierra de Santa Marta, Ver.”. En Eric Leonard, André Quesnel y Emilia Velázquez, (coordinadores), *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores*. México, CIESAS e IRD.



# EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS ESTATUTOS COMUNALES: EL CASO DE SANTA CRUZ TEPETOTUTLA, USILA, OAXACA

*Salvador Anta Fonseca y  
Fernando Mondragón Galicia*

## INTRODUCCIÓN

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Comunitario (OTC) se está convirtiendo en un instrumento de planeación del uso del suelo y de regulación del manejo de los recursos naturales de gran importancia y utilidad para los núcleos agrarios del país. Las comunidades y los ejidos de Oaxaca llevan el liderato en este campo, pues han realizado cerca de cien estudios de ordenamiento que abarcan más de 600,000 ha (Anta 2004), gracias al interés de múltiples poblaciones por desarrollar una gestión adecuada de su riqueza natural; a la existencia de organizaciones de la sociedad civil que aportan asesoría, acompañamiento, experiencias y recursos, y a la emergencia de programas gubernamentales que han dedicado fondos a la promoción de los OTC, principalmente el Proyecto para la Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México (PROCYMAF), el Proyecto de Conservación de la Biodiversidad por Comunidades e Indígenas de los estados de Oaxaca, México y Guerrero (COINBIO) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).

Sin embargo, aún falta avanzar en los procesos de aplicación y de reglamentación de los OTC, de tal manera que estos ejercicios de planeación del uso del suelo se conviertan en verdaderos programas comunitarios de manejo sustentable de recursos naturales.

El presente artículo trata de la experiencia de la comunidad chinanteca de Santa Cruz Tepetotutla, que después de haber elaborado su OTC decidió incorporar los lineamientos resultantes en sus Estatutos Comunales para darle validez y certidumbre jurídica al ordenamiento y normar el acceso y uso de las tierras, los bosques y las aguas de su territorio.

Este proceso de reglamentación comenzó en un ejercicio participativo efectuado con miembros y autoridades de la comunidad y coordinado por Geoconservación, AC; continuó con la discusión en la Asamblea General de Comuneros, y culminó en la inscripción de los estatutos en el Registro Agrario Nacional.

Así, en varios capítulos de los Estatutos Comunes se asientan las políticas de uso del suelo recomendadas en el OTC y se precisan los derechos y las obligaciones de la población en torno al aprovechamiento de su patrimonio natural.

## ANTECEDENTES

Santa Cruz Tepetotutla está ubicada en la porción sur del municipio de Usila, en la zona alta de la región conocida como la Chinantla, dentro de la cuenca del río Papaloapan, en el estado de Oaxaca (figura 1). Tiene antecedentes prehispánicos pues hay evidencias de asentamientos desde 1400 d. C. Actualmente posee la categoría de agencia municipal, y el régimen de tenencia de la tierra es de bienes comunales, con una extensión legal de 12,372 ha aunque debido a procesos de conciliación agraria es de 11,241 ha.

El territorio de Tepetotutla se encuentra asimismo en las estribaciones de la Sierra Juárez, en una unidad ecogeográfica clasificada como Sierra Alta Compleja, la que se caracteriza por la alta disección del terreno, laderas fuertes y crestas agudas. El material geológico está conformado por esquistos y limolitas (López-Paniagua y Urbán 1992).

Se registran dos tipos de clima: templado húmedo C(m) y semicálido templado húmedo (A)C(m), con precipitaciones pluviales medias anuales de 2,500 a 4,500 mm. El territorio, cuyo gradiente altitudinal va de 800 a 2,900 msnm (Geoconservación 2003), en su mayor parte se halla dentro de la cuenca del río Perfume, tributario del Usila, que a su vez drena a la presa Cerro de Oro, de donde las aguas continúan por el río Papaloapan hacia el golfo de México.

Esta gran heterogeneidad climática y fisiográfica ha favorecido el desarrollo de una flora y una fauna de notable diversidad. Por ello se pueden observar en Tepetotutla hasta diez tipos de vegetación: bosque de pino, bosque de pino-encino, matorral de ericáceas, bosque tétrico, *elfin forest*, encinar húmedo, bosque mesófilo de lauráceas, bosque mesófilo de montaña, bosque de *Oreomunea* y selva alta perennifolia de montaña (ERA 2000 y Gallardo 2003).



FIGURA 1. UBICACIÓN DE USILA, MUNICIPIO AL QUE PERTENECE LA COMUNIDAD DE SANTA CRUZ TEPETOTUTLA



Los avances de los estudios florísticos indican que la flora es muy rica, con un número importante de especies de distribución restringida e incluso de algunas nuevas para la ciencia. Hasta el momento se han registrado 560 especies de plantas superiores, entre las que sobresalen por su representación las orquídeas epífitas, las lauráceas en el estrato alto, las rubiáceas en el sotobosque y el estrato medio, y las compuestas en el estrato bajo. Las especies arbóreas de distribución restringida y que llegan a dominar en algunas comunidades vegetales son *Oreomunea mexicana*, *Alfaroa mexicana*, *Ticodendron incognitum* y *Cyrilla racemiflora*. Recientemente se describieron para la región alrededor de quince especies; algunas parecen ser nuevas (Gallardo 2003).

Con respecto a la fauna, aún no se ha levantado un inventario en el territorio comunal, pero hay registros de vertebrados mayores que tienen su hábitat en los bosques de la región y han sido catalogados como especies en estatus de protección: jaguar (*Felis onca*), puma (*Felis concolor*), tigrillo (*Felis wiedii*), venado colablanca (*Odeocoileus virginianus*), mazate (*Mazama americana*), hocofaisán (*Crax rubra*), tucaneta verde (*Aulacorhyncus prasinus*) y mono araña (*Ateles geoffroyi*), entre otros.

En cuanto a la situación social, Santa Cruz Tepetotutla tiene una población de 644 habitantes; 96% habla la lengua chinanteca y 85% es bilingüe. A causa de la fuerte emigración que se ha dado en los últimos años por la crisis del

precio del café, alcanza una tasa media de crecimiento anual de -0.9%. Es considerada una localidad de muy alta marginación (Geoconservación 2003).

Están censados 172 comuneros; se dedican a la actividad agrícola, la que complementan con la extracción de productos forestales no maderables. El cultivo de la milpa mediante el sistema de roza-tumba y quema (RTQ) les permite cosechar maíz, frijol, chile, calabaza, jitomate y yuca principalmente, así como recolectar múltiples arvenses que complementan su dieta. Los chinantecos llegan a manejar 229 especies del acahual cuando practican la RTQ, lo que manifiesta el profundo conocimiento que tienen de su entorno para la utilización de sus recursos naturales (Van der Wal 1998).

Los ingresos económicos provenían sobre todo del café; a partir de la crisis del aromático, lo hacen en particular del empleo de los migrantes en la ciudad de Oaxaca, el Distrito Federal y los Estados Unidos. Únicamente quienes obtienen café orgánico y lo venden en el mercado del Comercio Justo logran mejores entradas de la cafeticultura; en esta modalidad participa sólo la cuarta parte de los productores de Tepetotutla. Una ocupación complementaria es la comercialización de la inflorescencia del tepejilote (*Chamaedorea tepejilote*), extraída de poblaciones silvestres en los bosques y, hoy en día, de poblaciones cultivadas en sistemas agroforestales, en los que también se está propagando vainilla (*Vanilla planifolia*).

Recientemente, la comunidad ha realizado algunas actividades de aprovechamiento forestal maderable de *Pinus chiapensis* con fines comerciales; las ganancias se han invertido en la adquisición de equipo y en complementar el costo de pequeñas obras para la localidad.

Como muchas comunidades de Oaxaca, Santa Cruz Tepetotutla se gobierna mediante el sistema de usos y costumbres. El máximo órgano de decisión es la Asamblea General, en la que se elige al Comisariado de Bienes Comunales, al Agente Municipal y a los responsables de las comisiones y cargos desempeñados por los comuneros.

Su *comunalidad* (Martínez 2003), es decir, la forma de organización comunitaria que adquiere esta población, le ha permitido aunarse en torno a objetivos de bienestar colectivo y el logro de satisfactores básicos para su desarrollo. Entonces, con su organización comunitaria, el trabajo de todos sus integrantes (hombres, mujeres, ancianos, jóvenes y niños), la gestión permanente de sus autoridades y la lucha continua, en los últimos veinte años Tepetotutla ha conseguido servicios que de otra manera no se hubieran introducido: electricidad, agua potable, escuelas, carretera, clínica...

Adicionalmente, con el respaldo de distintas organizaciones civiles, la comunidad ha desplegado procesos de manejo sostenible de su riqueza natural que le han permitido conservarla y aprovecharla, pues se fundamentan en actividades productivas compatibles con las condiciones ambientales de su territorio.

Como ejemplo, están los socios de la Cooperativa Luz de la Chinantla, quienes actualmente distribuyen su café orgánico por medio de la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO) en los mercados orgánicos y de Comercio Justo de varios países. El resto de los campesinos labora sus cafetales sin agroquímicos y cosecha grano natural, aún no certificado.

En 2000 los habitantes de Santa Cruz Tepetotutla decidieron llevar a cabo dos ejercicios de planeación para contar con instrumentos técnicos que les ayuden a tomar decisiones en torno al uso adecuado de sus recursos naturales: un Ordenamiento Territorial de su comunidad y un Programa de Manejo Forestal para el aprovechamiento de *Pinus chiapensis*. Ambos se realizaron con la asistencia de Estudios Rurales y Asesoría Campesina, AC (ERA) y fondos del PROCYMAF.

En 2001 la comunidad inició un proyecto de cultivo de tepejilote en cafetales y acahuales, con la asesoría del Grupo Mesófilo, AC, y el aporte económico del PROCYMAF.

De 2001 a 2003 Tepetotutla fue partícipe en un proyecto de Servicios Ambientales de Oaxaca, AC (SAO), en el cual obtuvo un pago por la captura de carbono financiado por la Federación Internacional de Automovilismo y canalizado por el Fondo Bioclimático de Chiapas. Este ingreso le permitió reforestar cerca de ocho hectáreas con *Pinus chiapensis*.

Desde principios de la década de 1990 y hasta la fecha, el pueblo ha contado con el auxilio del Centro de Apoyo al Movimiento Campesino y Popular Oaxaqueño, AC (CAMPO). Actualmente participa en un Programa de Desarrollo Regional Sustentable que ha incluido la gestión para la construcción de caminos, el mejoramiento de viviendas, el establecimiento de letrinas secas y hortalizas, la asesoría legal, etcétera.

En los primeros años de dicha década, el Programa de Aprovechamiento Integral de los Recursos Naturales (PAIR) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) efectuó algunos estudios sobre la vegetación y el manejo tradicional de la milpa, y promovió el cultivo de la vainilla como componente de un proceso de diversificación de los cafetales en la localidad.

Resulta claro que Tepetotutla tiene una amplia experiencia comunitaria en favor de su desarrollo; en el uso adecuado de sus bosques, aguas y tierras, y en la vinculación con organizaciones civiles de apoyo.

## HACIA LA APLICACIÓN DEL ORDENAMIENTO COMUNITARIO DEL TERRITORIO

El OTC coordinado por ERA se emprendió con la colaboración de un equipo local nombrado por la Asamblea General. De acuerdo con los estudios que se hicieron en el ejercicio, el uso del suelo presentaba las siguientes características:

TABLA 1. USO DEL SUELO Y TIPOS DE VEGETACIÓN EN SANTA CRUZ TEPETOTUTLA, USILA, OAXACA

Uso	Superficie en hectáreas	Porcentaje
Bosque mesófilo	6,995.98	62.2
Bosque de encino	951.10	8.5
Bosque de <i>Pinus chiapensis</i>	544.89	4.8
Selva mediana perennifolia	209.59	1.9
Bosque secundario	263.16	2.3
Acahual	743.83	6.6
Cafetal	410.16	3.6
Potrero	232.95	2.1
Concertación agraria	840.20	7.5
Área urbana	57.10	0.5
Total	11,248.96	100.0

Fuente: ERA, 2000.

De los datos resalta el hecho de que 90% del territorio de Tepetotutla se encuentra cubierto por vegetación, de la cual 77% es primaria; el bosque mesófilo sobresale con cerca de siete mil hectáreas, casi dos terceras partes del total. Los predios agrícolas están contenidos en los acahuales y los bosques secundarios, que en conjunto abarcan 1,007 ha, equivalentes a 8.9% de la tierras.

Los acuerdos entre ERA y el equipo comunitario llevaron a definir las siguientes categorías de manejo (véase también la figura 7 en el anexo a color):

TABLA 2. PROPUESTA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA SANTA CRUZ TEPETOTUTLA, USILA, OAXACA

Uso	Superficie en hectáreas
<i>Áreas agropecuarias</i>	1,628
Agricultura de roza-tumba y quema	985
Cafetales	410
Potreros	233
<i>Áreas forestales permanentes</i>	8,726
Protección hidrológica	147
Reforestación	81
Producción maderable	546
Reserva forestal	954
Vida silvestre	6,998
<i>Solares y área urbana</i>	59
Total	10,413

Fuente: ERA, 2000.

El Ordenamiento Territorial Comunitario no tuvo la continuidad esperada debido a que se suscitaron algunos conflictos internos durante el cambio de Comisariado de Bienes Comunales. Cabe recordar que la comunidad cuenta también con un Programa de Manejo Forestal que especifica los sistemas de tratamiento silvícola de las áreas forestales permanentes.

En 2003 Geoconservación llegó a la región para elaborar un diagnóstico socioambiental de las comunidades de Santa Cruz Tepetotutla, San Antonio de El Barrio y Santiago Tlatepusco, por encargo del proyecto Manejo Integrado de Ecosistemas (MIE), el que es conducido por la CONANP y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y tiene entre sus objetivos promover esquemas de conservación de los recursos naturales regionales mediante prácticas de aprovechamiento sostenible.

El diagnóstico implicó varios ejercicios de planeación participativa. En uno de los celebrados en Tepetotutla surgió el interés de la población en retomar su OTC e incorporarlo en el proceso de formulación de sus Estatutos Comunales, el que se daba en ese momento con apoyo de la Procuraduría Agraria y de CAMPO. En consecuencia, Geoconservación gestionó el aporte del PROCYMAF para efectuar un Taller de Análisis e Instrumentación del OTC en el cual tomara lugar tal inclusión. Una vez autorizados los fondos, las autoridades de Tepetotutla decidieron que representantes de los diferentes grupos que operan en la localidad participaran en él, así como ellas mismas y las autoridades municipales.

En el taller de instrumentación se recordó el proceso seguido por ERA y la comunidad para arribar al ordenamiento. También se llevó a cabo un ejercicio de análisis de la normatividad oficial ambiental y agraria relacionada con el OTC y los estatutos, con la finalidad de establecer las coincidencias y los ajustes necesarios entre la reglamentación federal y la comunitaria.

Entre los puntos más relevantes en la discusión estuvieron:

- La necesidad de regular el acceso individual y colectivo de los comuneros a los recursos naturales del territorio comunal.
- La necesidad de fortalecer el proceso de conservación de su riqueza natural y la de buscar proyectos y financiamientos para manejarla adecuadamente.

Dos de los acuerdos principales alcanzados por las autoridades y los representantes de los grupos fueron comunicar los resultados del taller al resto de los comuneros y ciudadanos, y promover la inserción del OTC en los Estatutos Comunales en la siguiente Asamblea General. Geoconservación, por su lado, se comprometió a sugerir un formato para introducir los elementos convenientes del ordenamiento en los estatutos y presentarlos a la Procuraduría Agraria para su análisis y revisión.

Efectivamente, en una asamblea se abordó el punto de la vinculación del OTC a los Estatutos Comunales. Luego de una intensa discusión, se decidió incluir el proyecto de apartado ambiental derivado del ordenamiento en los estatutos, a fin de contar con herramientas legales en la protección, la regulación y el manejo sustentable de los recursos naturales locales. Adicionalmente se acordó poner a prueba estas normas por un periodo, a cuyo término se evaluarán sus logros e insuficiencias de manera que la población tendrá oportunidad de hacerles las adecuaciones necesarias y pertinentes.

La resolución de la Asamblea General fue sancionada por la Procuraduría Agraria; consecuentemente los contenidos ambientales y de ordenamiento territorial hicieron parte de los Estatutos Comunales de Santa Cruz Tepetotutla, los que fueron inscritos en el Registro Agrario Nacional.

A decir de las autoridades de Tepetotutla promotoras de esta iniciativa, el Comisariado de Bienes Comunales cuenta ahora con una normatividad interna que contribuye a respaldar y reglamentar la organización comunitaria y el uso de su patrimonio natural.

## EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL MANEJO SOSTENIBLE EN LOS ESTATUTOS COMUNALES DE SANTA CRUZ TEPETOTUTLA

Los Estatutos Comunales de Tepetotutla están conformados por seis títulos, 18 capítulos y 109 artículos. El título primero se refiere a las disposiciones generales (ubicación del poblado y objetivos de los estatutos); el segundo a los derechos y las obligaciones de comuneros y avecindados; el tercero a las instancias colectivas de participación y decisión, y el cuarto a la elección de los órganos de representación y vigilancia. En el quinto título se agrupan los capítulos relacionados con la tierra y su uso, así como con las zonas del territorio comunal, y en el sexto se describe la utilización y la conservación de los recursos naturales de la comunidad (véase el anexo).

Con el propósito de facilitar la aplicación de los Estatutos Comunales, en ellos se recoge una versión simplificada de la zonificación resultante del OTC y se enuncian políticas de uso claramente definidas para cada zona.

Los títulos quinto y sexto tratan explícitamente del manejo de los bienes naturales de Tepetotutla. En el quinto hay cuatro capítulos que indican las formas de uso de la tierra: individual, correspondiente a los trabajadores de los comuneros (los terrenos que cada uno ocupa para producir maíz, café y ganado); común, que abarca los bosques y selvas de la comunidad, y la zona urbana.

En el título sexto, compuesto por tres capítulos, se detallan las actividades forestales de conservación, aprovechamiento, protección y restauración. Se establece la prohibición de desmontar en las áreas de conservación, así como la de cazar o aprovechar especies enlistadas en alguna categoría de riesgo en la NOM-059-ECOL-2001. Igualmente se asientan las obligaciones de los comuneros de emplear el fuego de manera adecuada en las labores de preparación de las parcelas y de informar a la autoridad comunal antes de quemar.

En este título se especifica el papel de las autoridades comunales y municipales y el de la Asamblea General de Comuneros en cuanto al uso de los recursos naturales locales. También se expresa la disposición comunal de proteger las diversas fuentes de agua (ríos, arroyos, manantiales...) y los recursos asociados.

Al final del título se define el arreglo del territorio de Santa Cruz Tepetotutla en zonas urbana, agrícola, de conservación ecológica e hidrológica, de aprovechamiento forestal y de restauración, y se estipulan los usos y las restricciones en cada una de ellas.

Esta determinación permite segregar una *Zona de Conservación Ecológica e Hidrológica*, de cerca de siete mil hectáreas de bosques mesófilos, para fines exclusivamente de protección y de extracción regulada de algunos productos forestales no maderables. Esta zona incluye la cuenca alta del río Perfume, que provee de servicios ambientales de gran relevancia para la salvaguarda de la biodiversidad y la captación de agua en la región.

La Zona de Restauración, de más de ochenta hectáreas, tiene un gran potencial para la captura de carbono, actividad que la comunidad ha iniciado con relativo éxito al reforestar seis hectáreas con *Pinus chiapensis* y recibir algunos pagos por ello. En la Zona de Aprovechamiento Forestal, de 1,647 ha, se han delimitado 546 ha para la producción sostenible de madera. Finalmente, en la Zona Agrícola hay 410 ha con cafetales bajo sombra y cultivados sin ningún agroquímico; alrededor de noventa hectáreas están certificadas como orgánicas.

## RETOS Y PERSPECTIVAS

La comunidad de Santa Cruz Tepetotutla ha logrado un importante avance en su proceso organizativo, agrario y de manejo sostenible de sus recursos naturales al elaborar sus estatutos e integrar en ellos la zonificación y las políticas de aprovechamiento derivadas del ordenamiento.

Ahora cuenta con tres instrumentos legales y técnicos que le ayudarán a orientar la gestión de sus ecosistemas con una perspectiva de largo plazo y transgeneracional: el Ordenamiento Territorial Comunitario, los Estatutos Comunales y el Programa de Manejo Forestal. Posee además experiencias en sistemas productivos sostenibles como la cafecultura orgánica, el cultivo agroforestal de tepejilote y vainilla y el pago por captura de carbono.

Sin embargo, subsisten los retos de aplicar las políticas ambientales locales de una manera más amplia, que permita involucrar a la mayoría de los comu-



neros, y de obtener financiamientos suficientes para respaldarlas. ¿Cómo lograr que el esfuerzo comunitario por destinar alrededor de siete mil hectáreas exclusivamente a la conservación sea reconocido y compensado?

Sin duda, una de las opciones es desarrollar esquemas de pago por servicios ambientales que retribuyan esta iniciativa de la comunidad y favorezcan el mantenimiento de sus muchos aportes, entre ellos la preservación de la biodiversidad y la captación de agua. Con respecto a ésta, el territorio de Tepetotutla resulta de gran importancia, pues sus amplias extensiones forestales contribuyen a que la cuenca del río Perfume proporcione agua de muy buena calidad y escasos sedimentos al río Usila y la presa Cerro de Oro, con lo que el embalse mantiene su utilidad.

Afortunadamente esta comunidad, Santiago Tlatepusco, San Antonio de El Barrio y San Pedro Tlatepusco han sido seleccionadas por la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) para recibir fondos del Programa de Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH), con la idea de que al cabo de cinco años se establezca un mercado de servicios hidrológicos con los usuarios del agua de la parte baja de la cuenca.

Otra forma de valorar los ecosistemas forestales de Santa Cruz Tepetotutla es el ecoturismo, especialmente el de carácter científico pues la localidad tiene un gran potencial para la investigación florística, faunística y ecológica, así como para la antropología, la sociología, la etnología. La observación de aves, orquídeas y paisajes también constituye una opción viable, toda vez que en la actualidad es posible llegar al pueblo por camino de terracería.

Las actividades forestales pueden verse fortalecidas con financiamientos de iniciativas gubernamentales como el Programa para el Desarrollo Forestal (PRODEFOR), el PROCYMAF, el Programa para el Desarrollo de Plantaciones Forestales (PRODEPLAN), etcétera, por lo que se mantendrían las zonas boscosas permanentes y se promovería el uso adecuado de recursos maderables como el pino y de no maderables como el tepejilote, las orquídeas, las bromelias...

En el mismo contexto, las áreas de restauración pueden convertirse en productoras de madera en el mediano plazo, y mediante la reforestación devenirían también en bosques susceptibles de incluirse en proyectos de pago por captura de carbono.

La cafecultura requiere de ayudas adicionales para transformar en orgánicos los actuales cafetales en manejo natural, con lo que se beneficiaría la mayoría de los campesinos. En esta línea pueden ser de gran importancia los

recursos emergentes del Consejo Mexicano del Café y de la Alianza para el Campo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Tepetotutla, a partir de su vínculo con la CEPCO, podría ampliar la venta del aromático en los mercados de Comercio Justo. Asimismo, el manejo chinanteco de los cafetales, que involucra múltiples árboles de sombra y omite la utilización de agroquímicos, facilitaría la incursión en los nuevos mercados especializados del grano; en el del *café sustentable* ya están pagando sobrepuestos por el mantenimiento del hábitat de aves, mariposas, etcétera.

En cuanto a la diversificación de cafetales, los comuneros han adquirido habilidades en la propagación de tepejilote, vainilla y palma camedor (*Chamaedorea* spp.) en sistemas agroforestales. También se precisan recursos económicos para expandir estas actividades productivas y de conservación del suelo, el agua y la biodiversidad de la región.

Una línea de trabajo que requiere de asesoría experta es la conversión de la milpa de RTQ en un sistema intensivo que excluya el fuego y el desmonte de la vegetación secundaria. Ya se cuenta con estudios agroecológicos del manejo de esta milpa, elaborados por Van der Wal (1998); ahora se necesita ensayar tecnologías que incorporen los abonos verdes, los cultivos en corredores, la rotación de cultivos, etcétera, para promover una agricultura sostenible. Los aprendizajes de la Unión de Pueblos Indígenas de la Sierra de Lalana (UPIS-Lalana) pueden constituir una referencia importante en este campo.

Los impactos y efectos de la experiencia de Santa Cruz Tepetotutla se han convertido en estímulo para las comunidades de la región: a raíz de su OTC y su reglamentación en el Estatuto Comunal, los pobladores de San Antonio de El Barrio, Santiago y San Pedro Tlatepusco solicitaron y concluyeron sus respectivos ordenamientos.

La alianza entre las cuatro comunidades ha comenzado a generarles otros resultados benéficos, pues han obtenido ingresos del PSAH y han establecido un área de conservación comunal de más de veinte mil hectáreas de bosques mesófilos continuos y en buen estado de conservación.

Tal macizo forestal forma parte de uno de los corredores biológicos más importantes del país, el cual se ubica en la Sierra Juárez y, de acuerdo con el Grupo Mesófilo (1997), se extiende por casi 125,000 ha. El MIE considera esta zona como prioritaria para la conservación de la biodiversidad.

Santa Cruz Tepetotutla ha forjado condiciones propicias para continuar avanzando en el buen manejo de su patrimonio natural. Evidentemente, tam-

bién hay responsabilidades en las instancias gubernamentales federales y estatales, así como en las organizaciones civiles dedicadas a la protección de la naturaleza, para que el proceso iniciado por la comunidad persista y se consolide, además de que se extienda a los pueblos vecinos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anta, S., 2004, "Estudios de Ordenamiento Territorial Comunitario en la Reserva de la Biosfera Tehuacán-Cuicatlán". En *Naturaleza y cultura en Tehuacán-Cuicatlán. Oaxaca, México*, Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y Red para el Desarrollo Sostenible, AC.
- ERA, 1999, *Programa de Manejo Forestal persistente para los bosques de Pinus chiapensis de Santa Cruz Tepetotutla, Usila, Oax.* Oaxaca, México, ERA y PROCYMAF, manuscrito inédito.
- ERA, 2000, *Estudio para la elaboración de un Plan de Uso del Suelo en la comunidad de Santa Cruz Tepetotutla, Usila, Oax.* Oaxaca, México, ERA y PROCYMAF, manuscrito inédito.
- Gallardo, C., 2003, Instituto de Ecología, AC, comunicación personal.
- Geoconservación, 2003, *Manejo Integrado de los Ecosistemas de la región Chinantla. Comunidades: Santa Cruz Tepetotutla, San Antonio de El Barrio y Santiago Tlatopusco.* Oaxaca, México, Geoconservación, PNUD y CONANP, manuscrito inédito.
- Grupo Mesófilo, 1997, *Diagnóstico general de la Sierra Norte de Oaxaca.* Oaxaca, México, Grupo Mesófilo y Fondo Mundial para la Naturaleza, Unión Europea y Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, manuscrito inédito.
- López-Paniagua, J. y G. Urbán, 1992, "Ordenamiento Ecogeográfico de una zona cálida-húmeda: la región de Tuxtepec, Oaxaca". En Salvador Anta (coordinador), *Ecología y manejo integral de los recursos naturales en la región de la Chinantla.* México, PAIR-UNAM y Fundación Friedrich Ebert.
- Martínez, J., 2003, *Comunalidad y desarrollo.* México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) y CAMPO.
- Van der Wal, H., 1998, *Chinantec shifting cultivation and secondary vegetation.* Wageningen, Holanda, BOS Foundation y Organization for International Forestry Cooperation.

## ANEXO

### ANEXO A LOS ESTATUTOS COMUNALES DE SANTA CRUZ TEPETOTUTLA, USILA, OAXACA. REGISTRO AGRARIO NACIONAL. 2003

Las tierras comunales de Santa Cruz Tepetotutla de acuerdo con el Ordenamiento Ecológico del Territorio se dividen en:

- a. Tierras para el asentamiento humano (Zona Urbana).
- b. Tierras parceladas de labor agrícola (para la agricultura de básicos y para el cultivo de café y otros sistemas agroforestales; Zona Agrícola).
- c. Tierras de uso común y reservas ecológicas para la conservación de recursos naturales y la protección de manantiales (Zona de Conservación Ecológica y Protección Hidrológica).
- d. Tierras para el aprovechamiento forestal (Zona de Aprovechamiento Forestal).
- e. Tierras para la restauración y reforestación (Zona de Restauración).

#### I. ZONA DE CONSERVACIÓN DE RECURSOS NATURALES

Esta zona se caracteriza por tener vegetación de bosque mesófilo de montaña y se ubica en la cabecera de la cuenca del río Perfume y a lo largo de los cauces de los arroyos.

En la Zona de Conservación queda prohibido realizar las siguientes actividades:

1. Desmontar o dañar la vegetación con fines agrícolas o pecuarios, y otra actividad que dañe los bosques y la vida silvestre de esta zona (realizar rozos).
2. Llevar a cabo actividades de cacería de animales de monte (fauna silvestre).
3. Extracción de cualquier tipo de plantas, animales, frutos y semillas.
4. Extracción de madera y leña.

#### II. ZONA DE AGRICULTURA DE ROZA Y ACAHUALES

Las áreas destinadas a la agricultura de roza, tumba y quema, así como los acahuales necesarios para mantener la fertilidad de las milpas.

En estas áreas se podrán realizar las siguientes actividades:

1. Los comuneros que realicen rozos y quemas están obligados a realizar guardarrayas y ser responsables del manejo adecuado del fuego.
2. De preferencia se evitará emplear el uso del fuego, para lo cual los representantes del Comisariado de Bienes Comunales realizarán gestiones ante las instituciones de gobierno para promover una agricultura que proteja el suelo y conserve los recursos naturales.
3. En las zonas de agricultura los comuneros tratarán de realizar acciones que ayuden a conservar el suelo e incrementen su fertilidad.
4. Antes de realizar los rozos los comuneros darán aviso al Comisariado con dos días de anticipación como medida de prevención.
5. Para evitar que el fuego se extienda a los acahuales, selvas o bosques los comuneros deberán tomar las precauciones de una quema controlada, destacando las siguientes acciones:
  - a. Realizar guardarrayas.
  - b. Pedir ayuda a otros comuneros para evitar que el fuego se propague.
  - c. Realizar la quema cuando no exista viento fuerte, de preferencia en las primeras horas del día.
  - d. Avisar a los comuneros con tierras colindantes.
6. En estas zonas está permitida la caza de animales dañeros (tejón, mapache, jabalí, etc.).

### III. ZONA DE APROVECHAMIENTO FORESTAL

Esta zona incluye las áreas de pino (*Pinus chiapensis* y *Pinus patula*).

La Zona de Aprovechamiento Forestal está considerada para realizar actividades domésticas y comerciales y tiene como principal función llevar a cabo el manejo silvícola del bosque. Esta zona tiene una extensión de 1,500 ha.

1. En la Zona de Aprovechamiento Forestal solamente se podrá realizar aprovechamiento de arbolado muerto cuando algún comunero necesite madera para uso doméstico.
2. En el caso de requerir madera verde para la construcción o mejoramiento de vivienda se solicitará permiso al Comisariado de Bienes Comunales y al Consejo de Vigilancia.
3. El aprovechamiento forestal comercial se podrá realizar siempre y cuando se cuente con la autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
4. También se encuentra restringido el aprovechamiento de recursos forestales no maderables en la Zona de Conservación.

#### IV. ZONA DE CAFETALES Y HUERTOS AGROFORESTALES

Estas áreas incluyen las áreas destinadas al cultivo de café y otras especies con manejo agroforestal como el tepejilote, la vainilla, la pita, etc. Se caracterizan por requerir el uso de árboles de sombra para su cultivo.

1. Se recomienda promover el cultivo orgánico del café ya que permite proteger y conservar los recursos naturales como el suelo, el agua y la biodiversidad.
2. Es recomendable también contar para el cultivo del café, así como en los otros cultivos agroforestales, con diversas especies de árboles de sombra que permitan mantener el hábitat de diversas especies trepadoras y de aves principalmente.

#### V. ZONA DE RESTAURACIÓN AMBIENTAL

Se refiere a aquellas áreas que han sido afectadas por incendios forestales o por procesos de pérdida de suelos. En estos sitios la comunidad realizará actividades de reforestación con especies nativas, así como obras de conservación del suelo.

1. En esta zona queda prohibido el establecimiento de potreros, cultivos y actividades de pastoreo.
2. Los comuneros deberán participar en las labores de restauración que programe anualmente el Comisariado de Bienes Comunales.

#### VI. ZONA DE POTREROS

Esta zona hace referencia a los sitios destinados para las actividades ganaderas.

1. Los comuneros deberán procurar establecer áreas ganaderas en sitios que no provoquen pérdida del suelo.
2. De ser posible promover el uso de especies arbóreas forrajeras y de técnicas de suplementación alimenticia con cultivo de zacates de corte.
3. Se deberá evitar la formación de terracetos y la compactación del suelo en los potreros por el sobrepastoreo.

## VII. ZONA URBANA

Esta zona se encuentra constituida por las casas y solares de los comuneros y se ha definido como de uso exclusivamente urbano.

1. En la Zona Urbana las autoridades municipales y comunales deberán de llevar a cabo actividades que promuevan el uso adecuado de las calles y áreas comunes de convivencia social (escuelas, iglesia, canchas, etc.). Entre estas actividades se encuentran:
  - a. El abasto de agua en calidad suficiente para el consumo de sus habitantes.
  - b. La protección y cuidado de los manantiales que abastecen a la comunidad.
  - c. El cuidado y mantenimiento de la red de distribución de agua potable.
  - d. El buen uso y mantenimiento higiénico de las letrinas familiares.
  - e. El manejo adecuado de la basura a través de la promoción del reciclado y la disposición adecuada en rellenos controlados.

## VIII. LA CAZA DE ANIMALES DE MONTE (FAUNA)

Está prohibida la cacería en la Zona de Conservación y se considera a los siguientes animales de monte como sujetos a la protección de la comunidad:

- a. Temazate.
- b. Gallina de monte.
- c. Mono Araña.
- d. Tucanes (negro, verde y pico amarillo).
- e. Faisán real.
- f. Jaguar, ocelote y tigrillo.
- g. Puma o león.

Así como las especies protegidas que se encuentran en la Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-2001.

Se consideran animales dañeros que se pueden cazar exclusivamente dentro de las tierras de cultivo a los siguientes:

- a. Tlacuache.
- b. Comadreja.

- c. Tuza.
- d. Ardilla.
- e. Mapache.
- f. Jabalí.
- g. Conejo.
- h. Tejón.



# CINCO EXPERIENCIAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMUNITARIO EN MICHOACÁN

*Quetzalcóatl Orozco Ramírez*

EN EL PRESENTE ENSAYO se examinan los procesos y los resultados de cinco ordenamientos territoriales comunitarios efectuados en el estado en Michoacán, con los propósitos de evaluar su utilidad en el manejo de los recursos naturales locales, revisar el cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales que los financian y ofrecer algunas recomendaciones generales para mejorar su elaboración.

Dado que no se trata de calificar el desempeño de cada núcleo agrario en particular, se omiten sus nombres y se les denomina comunidad independientemente de que se trate de un ejido o una comunidad; para diferenciarlos se les ha asignado un número consecutivo.

Los datos de los ordenamientos aquí expuestos provienen de poco más de dos años de trabajo realizado por Investigaciones Aplicadas en Ciencias Ambientales y Sociales, AC (IACATAS), la cual ha laborado en otras comunidades además de las seleccionadas.

## ANTECEDENTES DEL ORDENAMIENTO

El ordenamiento territorial se ha convertido en una herramienta básica para la planeación, y en torno a ésta se ha dado una intensa actividad de análisis y mejoramiento (Sánchez y Palacio 2003). Sus objetivos son identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en el territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades. También se puede concebir como la ordenación de las actividades humanas en un territorio organizado para desarrollarlas, lo cual es equivalente a la ordenación de los usos del suelo (Gómez 2003).

En México el ordenamiento territorial tuvo su origen en el *Manual de Ordenamiento Ecológico* diseñado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en 1988. A partir de este documento se elaboraron otras propuestas en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), en particular en la Dirección de Ordenamiento Ecológico del Instituto Nacional de Ecología (INE), lo que desembocó en la *Memoria técnica 1995-2000 del Ordenamiento Ecológico General del Territorio*, en la cual se desenvuelven los marcos conceptual y jurídico-administrativo así como una metodología específica para la elaboración de tales estudios en escala 1:4,000,000. Actualmente se cuenta con los procedimientos para formularlos en las escalas 1:250,000 y 1:50,000 y en los niveles de análisis regional, local y marino (Gómez y Ohem 2003).

Hay en el país dos vías principales para la difusión de planes de ordenamiento territorial. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) promueve el Ordenamiento Ecológico del Territorio como una política ambiental fundamentada en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) impulsa el Ordenamiento Territorial.

La LGEEPA, en su artículo 3º, define al Ordenamiento Ecológico del Territorio como un “instrumento de la 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 de aprovechamiento de los mismos”.

Por su parte, el Ordenamiento Territorial encuentra su sostén en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. Éste no tiene el peso de una ley, sino que es un instrumento de política que busca integrar todos los ámbitos espaciales concernientes al sistema de asentamientos humanos, desde las localidades rurales pequeñas y dispersas hasta las grandes metrópolis, en un esquema de acción que combata las causas estructurales de la pobreza y la marginación e incremente la eficacia económica al optimizar el aprovechamiento del potencial de cada territorio, reducir las disparidades entre ellos y garantizar su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad (Gómez y Ohem 2003; SEDESOL 2002).

A partir de las dos líneas principales para la realización de ordenamientos del territorio, en 2000 se comenzó a trabajar en un proyecto conjunto de la SEDESOL, la SEMARNAT, el Consejo Nacional de Población y el Instituto

Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) destinado a formular Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (Legarrea 2003). Se formó un Grupo Técnico Interinstitucional, el que asentó como objetivos de los programas los siguientes (Gómez y Ohem 2003):

- Consolidar formas de ocupación y de aprovechamiento compatibles con las características del territorio;
- Prevenir, controlar, corregir y, en su caso, revertir los desequilibrios que se observan en el desarrollo del país, y
- Propiciar patrones de distribución de la población y de las actividades productivas consistentes con la habitabilidad y la potencialidad del territorio.

De acuerdo con los mismos autores dichos programas estatales carecen de soporte jurídico propio, mientras que los planes de ordenación de carácter urbano y los de índole ambiental tienen bases legales separadas. Si bien la intención de articular las actuaciones sectoriales subyace en la conceptualización de las normas, en la práctica de las dependencias se da la descoordinación, quizás por lo incipiente de las políticas de ordenación territorial, la inexperiencia en el trabajo interinstitucional, la tendencia a pensar el territorio desde una perspectiva sectorial y la inexistencia de una estructura institucional específica para los ordenamientos.

En la escala local, el Ordenamiento Territorial Comunitario (OTC) ha sido fomentado en México recientemente por dos programas gubernamentales: el Proyecto para la Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México (PROCYMAF) y el Proyecto de Conservación de la Biodiversidad por Comunidades e Indígenas de los Estados de Oaxaca, Michoacán y Guerrero (COINBIO). Por otro lado, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) auspicia los planes de conservación y manejo de las áreas naturales, los cuales tienen un componente de ordenamiento ecológico local de fundamentos diferentes de los del OTC.

El PROCYMAF comenzó a operar como piloto en 1998 y en Oaxaca, luego se extendió a Guerrero y Michoacán, y finalizó en 2003 su primera etapa; en 2004 se convirtió en el Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (PROCYMAF II) y amplió su cobertura a Durango, Jalisco y Quintana Roo. Señala entre sus fines asistir a ejidos y comunidades forestales por medio de la diversificación y la inversión en la silvicultura comunitaria, el fortalecimiento de

sus capacidades técnicas y la consolidación del capital social de sus instituciones, de manera que generen procesos de desarrollo local. Los fondos con los que actúa provienen del Banco Mundial.

Por su parte, el COINBIO surgió como iniciativa de comunidades indígenas de la Sierra Juárez de Oaxaca con el objetivo general de promover y fortalecer acciones comunitarias por la conservación en áreas de alta biodiversidad y que tomen en cuenta los valores culturales y las prácticas de manejo tradicionales. Es financiado por el Fondo Mundial Ambiental con la mediación del Banco Mundial, y Nacional Financiera está encargada de su administración; inició sus labores en 2002 (Herrador y Toledo 2004).

Los ordenamientos territoriales apoyados por el PROCYMAF tienen el propósito de ofrecer asistencia técnica a núcleos agrarios forestales para concebir de manera participativa una propuesta de reglamento de uso del suelo que norme el aprovechamiento de los recursos naturales comunitarios y contribuya a orientar los procesos productivos y sociales hacia el desarrollo local sustentable (PROCYMAF 2003).

El marco del COINBIO para la elaboración de los ordenamientos dispone como sus finalidades contribuir a establecer los mecanismos de un manejo regulado y adecuado de los recursos naturales locales, conservar las zonas valiosas por su biodiversidad y contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades a partir del fomento de alternativas de impacto social, económico y ambiental (COINBIO 2002).

Las orientaciones metodológicas de los programas para los OTC, expresadas en sus términos de referencia, coinciden al indicar que debe involucrarse directamente a la población en todo el proceso y al solicitar como productos la descripción ambiental y social de la comunidad, el mapa de los usos del suelo y las propuestas de políticas y reglas de uso para las unidades de manejo o territoriales.

El proceso para efectuar los ordenamientos también es similar. La comunidad o el ejido solicita al programa el apoyo para realizarlo a partir del acuerdo tomado en asamblea, al tiempo que selecciona a un consultor, el que redacta la propuesta técnica respectiva. La solicitud se acompaña de la documentación legal del núcleo agrario; una vez aprobada se firman los contratos y convenios para la entrega del financiamiento. El consultor o prestador de servicios se obliga a conducir el ordenamiento de acuerdo con la propuesta técnica que presentó.

## LA METODOLOGÍA EMPLEADA

Los ordenamientos guiados por IACATAS se han sustentado en la metodología sugerida por los programas pero han incluido algunas modificaciones derivadas de la experiencia (tabla 1).

TABLA 1. PROCESO METODOLÓGICO GENERAL PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMUNITARIO UTILIZADO POR IACATAS

Etapas	Actividades	Resultados
Preparación del ordenamiento.	<p>Presentación y discusión en la asamblea comunitaria de la propuesta para emprender el ordenamiento.</p> <p>Constitución del grupo de trabajo con el equipo consultor y el equipo comunitario (representativo de los sectores locales y seleccionado en una asamblea o reunión amplia).</p> <p>Formación del grupo de jóvenes, que apoyará en algunas tareas del OTC y proporcionará su percepción sobre el manejo de los recursos naturales en la comunidad.</p>	<p>Aprobación de la propuesta.</p> <p>Estructura operativa.</p>
Montaje del Sistema de Información Geográfica.	Obtención de fotografías aéreas, imágenes de satélite, mapas temáticos, bibliografía, estadísticas, planos del ejido o comunidad, etcétera.	Mapa base, mapas temáticos, modelo de elevación digital, pendientes, imagen de satélite rectificadas, etcétera.

(Continúa)

TABLA 1. PROCESO METODOLÓGICO GENERAL PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMUNITARIO UTILIZADO POR IACATAS

Etapas	Actividades	Resultados
Primer bloque de trabajo en la comunidad.	<p>Recopilación de datos sobre la historia, la organización, los sistemas productivos y los recursos naturales locales, y aplicación de una encuesta al menos a 15% de los jefes de familia.</p> <p>Levantamiento de una encuesta al menos con 20% de la población juvenil.</p> <p>Captura y sistematización de la información recabada.</p>	<p>Caracterización socioeconómica.</p> <p>Caracterización ambiental.</p> <p>Análisis socioeconómico.</p>
Segundo bloque de trabajo en la comunidad.	<p>Primer informe gráfico de avances a la comunidad.</p> <p>Captura y análisis de la encuesta a los jóvenes.</p> <p>Ubicación de los límites de la comunidad, los parajes, los sistemas productivos y los recursos naturales.</p> <p>Captura y sistematización de la información obtenida.</p>	<p>Intercambio con la comunidad en torno a los avances.</p> <p>Caracterización de la percepción de los jóvenes sobre los recursos naturales.</p> <p>Mapas de uso del suelo, de tipos de vegetación, de cambio de uso del suelo, político y otros.</p>
Tercer bloque de trabajo en la comunidad.	<p>Revisión de la información sistematizada hasta el momento.</p> <p>Segundo informe gráfico a la comunidad.</p>	<p>Descripción de las tendencias positivas y negativas del manejo actual de los recursos locales.</p>

(Continúa)

TABLA 1. PROCESO METODOLÓGICO GENERAL PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMUNITARIO UTILIZADO POR IACATAS

Etapas	Actividades	Resultados
Tercer bloque de trabajo en la comunidad ( <i>continúa</i> )	Fase de pronóstico del desarrollo de los recursos naturales.	Borrador de alternativas para fortalecer las tendencias positivas y revertir las negativas.
	Fase propositiva de generación de planes y alternativas.	Borrador del plan de manejo.
	Captura y sistematización de la información.	Base de datos del núcleo agrario.
Cuarto bloque de trabajo con la comunidad y finalización del ordenamiento.	Revisión de la información sistematizada del tercer bloque.	Primera versión del plan de manejo.
	Tercer informe gráfico a la comunidad.	
	Presentación y entrega del plan de manejo a la asamblea. El documento del ordenamiento se queda en la comunidad para su seguimiento.	Aprobación del plan de manejo.

La participación de los comuneros o ejidatarios es el componente indispensable en el Ordenamiento Territorial Comunitario. Los métodos empleados parten de esta premisa, de modo que en el proceso se revisan progresivamente con la comunidad los resultados que se van obteniendo y se hace todo lo posible por incluir a los diferentes sectores locales.

La parte medular del ordenamiento, la que refleja los frutos del trabajo, es el plan de manejo, en el cual se identifican y analizan las reglas de uso tradicionales de los recursos naturales y se proponen las modificaciones pertinentes. Además, con el apoyo del Sistema de Información Geográfica (SIG), se delimitan las unidades de manejo a las que se les ha asignado una política

de zonificación o una combinación de ellas. Las políticas aplicadas son las indicadas por la SEMARNAP (2000), esto es, preservación, restauración, protección y aprovechamiento, con la salvedad de que la política de protección se ha sustituido por la de conservación para hacerla más acorde con los marcos del PROCYMAF y el COINBIO. El artículo 3° de la LGEEPA las define de la siguiente manera:

- **Preservación:** políticas y medidas para mantener las condiciones que propician la evolución y la continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como para conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitat naturales;
- **Restauración:** actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y la continuidad de los procesos naturales;
- **Protección:** políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro, y
- **Aprovechamiento sustentable:** la utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y la capacidad de carga de los ecosistemas de los que son parte, por periodos indefinidos.

## LOS CINCO OTC ESTUDIADOS

Los ordenamientos se llevaron a cabo en diferentes regiones de Michoacán (véase la figura 8 del anexo a color), por lo que las condiciones ambientales de las comunidades involucradas son distintas (tabla 2). Tres ejercicios fueron financiados por el PROCYMAF y dos por el COINBIO.

Las condiciones ambientales de cada comunidad en conjunción con los procesos históricos locales han generado características sociales peculiares (tabla 3). En el Ordenamiento Territorial Comunitario la descripción socioeconómica de la comunidad y de su evolución en el tiempo es de vital importancia, porque permite conocer la base y el contexto en los cuales se determinan las reglas de uso tradicionales del patrimonio natural.

Al examinar las tablas 2 y 3 se pone de manifiesto que aunque dos comunidades se ubiquen en la misma región y tengan condiciones ambientales similares, sus sistemas productivos, su organización interna, sus problemas y otros rasgos socioeconómicos distan de ser homogéneos, debido, sobre todo, a



TABLA 2. CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES DE LAS COMUNIDADES MICHOACANAS ESTUDIADAS

Variable	Comunidad 1	Comunidad 2	Comunidad 3	Comunidad 4	Comunidad 5
Región	Tierra Caliente	Tierra Caliente	Purépecha	Sierra Madre del Sur	Sierra Madre del Sur
Municipio	Nuevo Urecho	Buenvista Tomatlán	Salvador Escalante	Arteaga	Arteaga
Superficie (ha)	5,207	616	2,989	6,897	2,615
Altitud media (msnm)	892	529	2,376	423	989
Pendiente media (o)	10	6.5	7.5	20	21
Tipos de clima	Templado subhúmedo, cálido subhúmedo	Cálido subhúmedo, semiárido cálido	Templado subhúmedo	Cálido subhúmedo	Cálido subhúmedo
Temperatura media anual (°C)	30.2	27.1	16.2	22.6	21.4
Precipitación total anual (mm)	735	621	981	724	721
Tipos de suelo	Andosol y litosol	Vertisol pélico	Litosol, andosol, luvisol	Litosol	Litosol
Usos del suelo	Agricultura de riego y de temporal	Agostadero	Agricultura de humedad y de temporal	Agricultura de roza-tumba y quemado	Agricultura de roza-tumba y quemado
Tipos de vegetación	Bosque de pino-encino, selva baja caducifolia, matorral	Selva baja caducifolia	Bosque de encino-pino, matorral	Selvas bajas caducifolia y mediana subcaducifolia	Selva baja caducifolia y bosque de encino

(Continúa)

TABLA 2. CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES DE LAS COMUNIDADES MICHOACANAS ESTUDIADAS

Variable	Comunidad 1	Comunidad 2	Comunidad 3	Comunidad 4	Comunidad 5
Relieve	Valle, ladera suave	Lomerío	Valles, laderas, filos, joyas	Laderas, mesas, barrancas	Valle y laderas
Hidrología	Ríos y manantiales; cuenca del Tepalcatepec	Corrientes temporales; cuenca del Tepalcatepec	Ríos y corrientes temporales; subcuencas de Pátzcuaro y Zirahuén	Río Balsas y corrientes temporales; cuenca del Balsas	Corrientes temporales; cuenca del Balsas

TABLA 3. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LAS COMUNIDADES MICHOACANAS ESTUDIADAS

Variable	Comunidad 1	Comunidad 2	Comunidad 3	Comunidad 4	Comunidad 5
Tipo de tenencia	Ejidal	Ejidal	Comunal	Ejidal	Ejidal
Fecha de dotación definitiva	Década de 1940	1993	1940	1994	1973
Número de ejidatarios o comuneros	302	34	251	61	31
Número de núcleos de población	5	-	1	5	1
Población total	2,097	-	11,959	322	174
Superficie total (ha)	5,207	616	2,989	6,897	2,615
Superficie parcelada (ha)	3,272	554	602	6,897	2,347
Superficie de uso común (ha)	1,543	41	2,104	NE	268
Superficie por ejidatario o comunero (ha)	17.2	19.9	11.9	113.1	84.4
Actividades productivas por orden de importancia	Agricultura (mango, caña de azúcar, maíz) Ganadería	Ganadería bovina extensiva	Agricultura (maíz, avena)	Ganadería bovina extensiva Agricultura de roza-tumba y quema (maíz)	Ganadería bovina extensiva Agricultura de roza-tumba y quema (maíz)
	Aprovechamiento forestal		Aprovechamiento forestal		

(Continúa)

TABLA 3. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LAS COMUNIDADES MICHOACANAS ESTUDIADAS

VARIABLE	Comunidad 1	Comunidad 2	Comunidad 3	Comunidad 4	Comunidad 5
Actividades en las tierras de uso común	Aprovechamiento forestal, ganadería	Ganadería	Aprovechamiento forestal		Ganadería
Servicios	Agua, electricidad, educación primaria		Agua, electricidad, drenaje, bachillerato, clínica de salud	Educación primaria	Agua, electricidad, educación primaria
Problemática general	1	2	3	4	5

- 1 La deficiente coordinación entre los núcleos de población dificulta la toma común de decisiones e incentiva a cada uno a adoptar las propias.
- 2 El ejido no cuenta con un asentamiento propio; los ejidatarios viven dispersos en poblaciones cercanas o en ciudades. La principal estrategia de aprovechamiento ha sido la renta de las tierras para el pastoreo.
- 3 El bosque se aprovecha de manera comunal, pero algunos comuneros consideran tener derecho de explotar la madera para fines lucrativos personales, que chocan con los colectivos.
- 4 La población del ejido está diseminada en cinco núcleos principales y cinco muy pequeños y las vías de comunicación son malas, por lo que no es fácil llegar a acuerdos. Los ejidatarios están emigrando.
- 5 El ejido tiene poca tierra de uso común. Carece de capital para construir obras de conservación de agua; la escasez del líquido es una limitante grave para la ganadería.

NE: no especificada.

los procesos históricos de la conformación de cada una. Por ejemplo, mientras que la comunidad 1 se formó por habitantes locales y fue dotada de tierra en la década de 1940, la comunidad 2 surgió un decenio más tarde a raíz de una gestión de dotación frustrada y fue hasta cuarenta años después que consiguió la tierra, pero le ha sido muy difícil fundar un núcleo poblacional unificado porque los ejidatarios se dispersaron en la búsqueda de empleo.

Como ya se mencionó, el resultado primordial del Ordenamiento Territorial Comunitario es el plan de manejo, el cual indica la zonificación espacial por política de uso. En cada comunidad la extensión correspondiente a cada tipo de política (tabla 4) está en función de la superficie total, el estado de los recursos naturales, las condiciones ambientales, la parcelación interna y la disponibilidad de los propietarios para reasignar usos del suelo, entre otros factores. Destaca la comunidad 4 porque formalmente todo su territorio es de uso común pero en realidad cada porción está asignada a un ejidatario, y sin embargo fue posible segregar una tercera parte para destinarla a la conservación, debido a que la presión individual sobre la tierra es muy baja. Asimismo resalta el hecho de que en ningún caso se estableció área de preservación, debido a que las asambleas no consideraron conveniente disponer de sitios en los cuales no pudieran realizar actividad productiva alguna. Esta posición es comprensible si se toma en cuenta que el territorio es visto por las comunidades rurales como su principal capital y la base de sus actividades económicas.

## REFLEXIONES Y APRENDIZAJES

Aquí se discutirá en torno a los tres propósitos planteados para el artículo; en primera instancia se revisará la utilidad del OTC en el manejo de los recursos naturales locales. En el corto plazo, la posibilidad de medir tal servicio es reducida dado que están implicados procesos en los cuales sólo la evaluación de largo plazo tiene sentido y porque es necesario diseñar indicadores objetivos para hacer comparables las mejoras en el aprovechamiento de los recursos a lo largo del tiempo y entre comunidades. En el análisis de los ordenamientos efectuados en estos cinco núcleos agrarios de condiciones ambientales y socioeconómicas dispares, los indicadores tendrán que fundamentarse en la percepción de los campesinos: aportes en la resolución de conflictos internos, evidencias de la restauración, progresos en sus actividades productivas, etcétera. Los propietarios son los primeros que deberán argumentar sobre la utilidad del OTC para la gestión de su patrimonio natural.

TABLA 4. POLÍTICAS DE ZONIFICACIÓN Y SUPERFICIES  
CORRESPONDIENTES EN LAS COMUNIDADES MICHOACANAS  
INCLUIDAS EN EL ESTUDIO

Variable	Comunidad				
	1	2	3	4	5
Superficie total (ha)	5,207	616	2,989	6,897	2,615
Superficie parcelada (ha)	3,272	554	602	6,897	2,347
Superficie de uso común (ha)	1,543	41	2,104	NE	268
Unidades de manejo definidas	13	7	26	14	3
Superficie por política (ha)					
Preservación	0	0	0	0	0
Restauración	1,023	0	1,524	568	341
Conservación	563	57	472	2,565	1,290
Aprovechamiento	3,402	528	984	3,764	979

No obstante, los beneficios del ordenamiento para las comunidades se pueden estimar, en lo inmediato, en función de los proyectos implementados a partir de su culminación. Aunque este indicador puede sesgarse ya que en ocasiones tal implementación obedece a coyunturas y no a un proceso planeado y conducido por la propia colectividad, ofrece información valiosa de lo sucedido poco después del OTC. Así mismo la participación de los campesinos en la construcción del ordenamiento muestra el interés y la utilidad que vislumbran en él. Medir la participación local es muy complejo pues entraña principalmente aspectos cualitativos y subjetivos (Masera y cols. 2000). En el presente estudio se cuantificó con la relación entre el número de participantes en el conjunto de actividades del ordenamiento y el número total de ejidatarios o comuneros, expresada en porcentaje. De acuerdo con este indicador una comunidad en la que intervinieran todos sus integrantes en todas las labores alcanzaría una participación de 100%. En la tabla 5 se ofrecen datos sobre los proyectos que involucran el aprovechamiento de recursos naturales promovidos a partir del OTC y la participación en cada localidad.

Las diferencias en la participación se deben parcialmente a la forma en que se calcula: una comunidad muy poblada tiene menos posibilidad de alcanzar un valor elevado porque aunque la asistencia a las actividades del ordena-

TABLA 5. PARTICIPACIÓN Y PROYECTOS IMPLEMENTADOS EN EL OTC DE LAS COMUNIDADES MICHOACANAS ESTUDIADAS

Variable	Comunidad				
	1	2	3	4	5
Año de culminación del ordenamiento	2002	2003	2003	2004	2004
Participación comunitaria (%)	Sin datos	40	8.6	24.5	42
Proyectos promovidos	Tres: dos forestales y uno cultural		Tres: forestal, pago por servicios ambientales y estatuto comunal	Uno, ganadero	Uno, de capacitación comunitaria

miento sea alta, resultará baja con respecto al total de habitantes. Por otro lado, es evidente que el interés de los pobladores en el OTC es determinante para su asistencia a los talleres y recorridos, lo cual impacta en el indicador de participación.

En el análisis de la utilidad del Ordenamiento Territorial Comunitario para implementar proyectos se requiere sin falta de la comparación entre las comunidades que lo han elaborado y aquellas que no lo han hecho, pero aun más importante es evaluar con indicadores cualitativos la función de los proyectos en el mejoramiento de la condición y el manejo del patrimonio natural local. Dado que uno de los objetivos del OTC es reglamentar el uso de los recursos en pos de su aprovechamiento sustentable, los proyectos que se pongan en operación a partir de él deberán examinarse con los indicadores de sustentabilidad apropiados.

Con todo, se puede ver al OTC como una herramienta muy funcional para identificar, gestionar e implementar proyectos que precisan de la información geográfica aportada por ella. Un ejemplo claro es la iniciativa relacionada con el pago de servicios ambientales emprendida por la comunidad 3 inmediatamente después del ordenamiento. En núcleos agrarios en los cuales la estructura social es frágil o la población está disgregada, como sucede en la comunidad 2, es muy remoto concretar proyectos.

En el curso de los recorridos de campo y los talleres se expresa y recopila el amplio conocimiento de los ejidatarios y comuneros sobre su localidad y su entorno natural. Por ello los documentos producidos contienen información amplia y con la perspectiva local sobre la comunidad, desde aspectos socioeconómicos (la historia, la población, los servicios, la organización) hasta aspectos ambientales, entre ellos la clasificación campesina de los suelos y la vegetación. Esta información, en parte depositada en la base de datos del SIG, sirve para la identificación de la problemática comunitaria y la generación de propuestas, las cuales se analizan de manera participativa para arribar a la formulación de los proyectos correspondientes. Contar con una descripción amplia, reciente y veraz de la comunidad facilita la toma de decisiones a las autoridades locales y a los actores externos, como las instituciones gubernamentales y civiles que operan en ella.

Así mismo, la organización comunitaria pedida como requisito para la elaboración del OTC muchas veces ha servido para dirimir problemas locales, como el reconocimiento y el mantenimiento de linderos, y para coordinar tareas con los asesores o prestadores de servicios a fin de mejorar la administración del núcleo agrario: corrección de listas de asistencia, revisión del reglamento interno, gestión de proyectos... El ordenamiento, visto desde una perspectiva integral, tiene aportes específicos de utilidad inmediata para la comunidad.

Justo en esta línea, una limitante de la práctica del OTC es que los ejidatarios y los comuneros esperan resultados que se traduzcan en mejoras prontas y notorias en sus actividades e ingresos; el ordenamiento no suele ofrecer beneficios de este tipo cuando se termina de construir, por lo que muchas veces se pierde de vista su potencial como instrumento de planeación comunitaria.

En cuanto al cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales impulsores de los ordenamientos comunitarios, materia del segundo propósito de este ensayo, se puede decir que ha variado de acuerdo con la comunidad y sus estructuras organizativas. Hasta el momento, las reglas de uso del suelo preparadas en los OTC en las cinco comunidades han quedado a manera de recomendación, en particular porque el tiempo destinado a la elaboración del ordenamiento no ha sido suficiente para hacer una verdadera labor de consenso y porque las normas afectan severamente a algunos grupos que utilizan los recursos con fines individuales, de modo que se oponen a ellas. En las comunidades de participación activa y generalizada es más fácil que estas regulaciones pasen al plano de los hechos, en comparación con



aquellas donde los intereses particulares se sobreponen a los colectivos expresados en la asamblea.

El PROCYMAF concibe al OTC sobre todo como un reglamento de uso del suelo. En las comunidades, para elevar una serie de propuestas de uso a la categoría de reglamento se requiere de un arduo trabajo social, legal y de conciliación de intereses, el que difícilmente puede concluirse en el periodo establecido. Respecto al propósito del COINBIO de salvaguardar áreas ricas en biodiversidad, se ha logrado avanzar al circunscribirse de manera participativa una superficie para la conservación en cada comunidad. Sin embargo, para medir adecuadamente el cumplimiento de los objetivos de ambos programas será necesario evaluar los ordenamientos en un plazo más largo, dado que el PROCYMAF y el COINBIO también buscan orientar los procesos productivos hacia la sustentabilidad y elevar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades, transformaciones que sólo pueden apreciarse en un amplio horizonte de tiempo.

Finalmente, en torno a las recomendaciones para mejorar la elaboración de los OTC, es necesario mencionar que un problema clave es el diseño del plan de manejo, pues demanda compatibilizar las aptitudes del territorio determinadas mediante los procedimientos y los parámetros técnicamente aceptados con las necesidades de los propietarios y las actividades que tradicionalmente han desarrollado. Por ejemplo, en la comunidad 5, donde el área de uso común es reducida y la mayor parte de la superficie ejidal se dedica a la ganadería en potreros individuales, es muy difícil restringir ese uso del suelo porque justamente la pecuaria es la principal actividad económica y porque cada ejidatario es autónomo, según el reglamento interno, para decidir en qué ocupa sus parcelas.

La delimitación de las unidades de manejo es un proceso técnico que incluye el empleo de variables cuantitativas territoriales como la pendiente, la altitud, el relieve, el tipo de vegetación y el suelo, las cuales se pueden determinar y correlacionar con cierta facilidad. Sin duda, en tal delimitación también es necesario tomar en cuenta aspectos cualitativos como las tradiciones de aprovechamiento de los recursos y el valor sagrado, sentimental o estético de diversos parajes. Aunque resulta complejo por requerir de ponderaciones que involucren su subjetividad, es crucial que los consultores alcancen un entendimiento claro y efectivo de los valores culturales que la población reconoce en su territorio. Esto sólo puede lograrse en una relación de confianza que permita identificar la problemática social y ambiental desde la perspectiva comunitaria y, así, proponer un plan de manejo y alternativas de uso acordes con la realidad.

Entonces, la metodología y las técnicas apropiadas para fomentar la participación de la comunidad, así como la actitud abierta de los consultores ante la historia, la visión, las aspiraciones y las necesidades de los campesinos son muy relevantes para el diseño de un plan de manejo útil y oportuno. Sin ellas, el OTC no se incorporará a las estructuras del núcleo agrario y quedará reducido a un estudio más hecho por gente externa.

Dada la diversidad de las comunidades y los ejidos, la conformación multidisciplinaria del equipo consultor y la presencia continua y prolongada del grupo de trabajo en cada localidad (a veces por mucho más de los seis meses que contemplan los programas), son indispensables para llevar a buen término los ordenamientos.

A manera de conclusión, se puede afirmar que aunque no es posible en este momento determinar cuantitativamente la utilidad del OTC para la planeación y el uso de los recursos naturales en las comunidades estudiadas, sí aporta beneficios directos porque reúne información valiosa para la toma de decisiones, es una base para proyectos futuros y favorece la organización. Debe tenerse presente que mucha de su funcionalidad depende de sus dos actores principales: la comunidad y los consultores. Mientras la organización comunitaria sea débil y los conflictos sociales y las necesidades inmediatas obstaculicen la apertura de espacios de diálogo, será poco atractiva la planeación para el mediano o el largo plazo, y si los consultores no adquieren la responsabilidad pertinente en el proceso, el ordenamiento ofrecerá resultados deficientes y sobre todo enmarcados en los propósitos del programa que lo financie.

## RETOS PARA PROGRAMAS Y COMUNIDADES

El PROCYMAF y el COINBIO, que han posibilitado muchos OTC en México, deben prestar mayor atención a las comunidades que se han esforzado en realizarlos. Impulsarlas y apoyarlas más decididamente permitirá retomar los frutos de los ordenamientos y dar continuidad a los procesos de desarrollo comunitario ya iniciados. Esto significaría que toda comunidad se apropiara del documento del OTC para poner en práctica a cabalidad las líneas de acción y proyectos allí enunciados con apoyos específicos de cada programa de acuerdo con sus objetivos.

El OTC ha de combinarse con otros instrumentos para que contribuya aun más a mejorar y normar el uso del patrimonio natural local. En la comunidad la máxima autoridad es la asamblea; ella debería conjugar los productos del

ordenamiento, de los inventarios de recursos naturales, de la Evaluación Rural Participativa, etcétera, para actualizar o construir el reglamento interno del núcleo agrario. Así se consolidaría o establecería el vínculo entre el estado y el manejo de los recursos y la normativa comunitaria al respecto.

Disponer del SIG hace posible la actualización de la base de datos y por lo tanto la evaluación de los avances en las metas y los objetivos planteados por la comunidad en su ordenamiento; para materializar estas tareas se requiere de mecanismos y responsables comunitarios del seguimiento del OTC en el mediano y largo plazos.

Aún hay lagunas en la metodología del Ordenamiento Territorial Comunitario, entre las que destacan la insuficiencia de herramientas efectivas y confiables para asegurar la participación local en la toma de decisiones y la dificultad para combinar las variables cualitativas (como el valor comunitario de un paraje por su belleza escénica o su significado religioso) con los datos técnicos cuantitativos y el SIG. La determinación de los usos del suelo, de las unidades de manejo y de sus respectivas políticas no debe descansar sólo en fundamentos científicos y técnicos sino también en sociales y culturales; el desafío es crear un procedimiento claro para integrar todos estos criterios de diferente naturaleza. Igualmente es necesario establecer un marco metodológico entre los consultores y la comunidad mediante el intercambio de experiencias y la capacitación conjunta, y sujetarlo a la evaluación integral de los OTC.

## BIBLIOGRAFÍA

- COINBIO, 2002, "Ordenamiento Territorial Comunitario. Lineamientos generales para la elaboración de términos de referencia". México, COINBIO, disponible en <http://www.coinbio.org/TDRs/TDROT.pdf>.
- Gómez, Domingo, 2003, "La ordenación territorial: carácter, alcance y contenido". Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Toluca, México, 26-28 de noviembre.
- Gómez, Rosalía y Ana María Ohem, 2003, "Paradigmas y conceptos en la instrumentación y gestión de los programas de ordenamiento territorial en México". Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Toluca, México, 26-28 de noviembre.
- Herrador, Dorivel y Carlos Toledo, 2004, *Evaluación del desempeño del Proyecto de Conservación de la Biodiversidad en Comunidades Indígenas de Oaxaca, Guerrero y Michoacán (COINBIO)*. México, Banco Mundial y Nacional Financiera, 81 pp.

- INE, 2000, *El Ordenamiento Ecológico del Territorio. Logros y retos para el desarrollo sustentable 1995-2000*. México, SEMARNAP, 174 pp.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2000, Cartas topográficas imagen digital, escala 1:250,000, E1303, E1306, E1401 y E1404. México, INEGI.
- Legarrea, María del Pilar, 2003, "Propuesta interinstitucional SEDESOL-SEMARNAT-CONAPO-INEGI para la formulación de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT). Relatoría 2000-2002". Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Toluca, México, 26-28 de noviembre.
- Masera, Omar, Marta Astier y Santiago López-Ridaura, 2000, *Sustentabilidad y manejo de recursos naturales. El marco de evaluación MESMIS*. México, Grupo interdisciplinario de Tecnología Rural Apropiable (GIRA), Instituto de Ecología y Mundi Prensa, 109 pp.
- PROCYMAF, 2003, *Estudios de Ordenamiento Territorial. Términos de referencia estándar*. México, PROCYMAF, manuscrito inédito (documento de referencia para prestadores de servicios), 8 pp.
- Sánchez, María Teresa y José Luis Palacio P., 2003, "La experiencia mexicana en la elaboración de Planes Estatales de Ordenamiento Territorial. Diagnóstico, problemática y perspectivas". Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Toluca, México, 26-28 de noviembre.
- SEDESOL, 2002, "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006". México, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de marzo.
- SEMARNAT, 2003, "Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente". México, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/148.pdf>.

QUINTA PARTE

*Reflexiones a manera  
de conclusión*



ESTAS REFLEXIONES son resultado de una sesión de trabajo en la que participamos Marco Antonio González, Arturo Arreola, Salvador Anta y Jorge Acosta, integrantes de RAISES encargados de recopilar este libro, para debatir los artículos que lo componen a fin de extraer enseñanzas, en particular respecto de pistas para la formulación de las políticas públicas y la normatividad comunitaria en el campo del ordenamiento territorial así como sobre los conceptos, los métodos y la operación de este instrumento.

Tras la discusión tuvimos en las manos un copioso conjunto de ideas, agrupadas en grandes temas. El paso siguiente fue poner por escrito las intuiciones, las constataciones, las certezas y las dudas correspondientes a cada tema. Los redactores, ineludiblemente, lo hicimos desde una perspectiva propia, arraigada en una particular experiencia.

## EL MARCO INSTITUCIONAL Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMUNITARIO

### *El contexto*

El Ordenamiento Territorial Comunitario (OTC) es un instrumento de planeación de uso del suelo y los ecosistemas que ha sido utilizado por algunas comunidades rurales como parte de su estrategia de manejo del territorio y de los recursos naturales que en él se encuentran. Su aplicación ha sido apoyada por diversas organizaciones de la sociedad civil, y en los últimos años el Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (PROCYMAF), el Proyecto de Conservación de la Biodiversidad por Comunidades Indígenas de los Esta-

dos de Oaxaca, Michoacán y Guerrero (COINBIO) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), entre otras dependencias e iniciativas gubernamentales, lo han incluido en sus políticas y programas. El hecho de que por recomendación de organismos internacionales, entre otros el Banco Mundial y la Unión Europea, diversas instancias de la administración pública comiencen a transformar su operación y planeación exclusivamente sectorial para incluir la perspectiva territorial, sin duda genera condiciones favorables para promover el OTC.

Sin embargo, el apoyo oficial al Ordenamiento Territorial Comunitario carece de una base jurídica suficiente ya que no se encuentra reconocido con claridad en las diversas normas que hacen referencia a él, como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) y la Ley Agraria. El marco legal vigente reconoce al municipio como la única institución con la atribución de realizar el Ordenamiento Local; los efectuados por los núcleos agrarios necesitan de la aprobación del cabildo para que sean jurídicamente válidos pese a que de acuerdo con la Ley Agraria las comunidades y los ejidos son propietarios de sus tierras y recursos naturales.

También hay obstáculos al ordenamiento comunitario en iniciativas gubernamentales como el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), el que si bien puede desempeñar un papel importante en la regularización de los núcleos agrarios, en algunos casos, debido a su uso inapropiado, ha promovido la parcelación de terrenos comunes y por ende el rompimiento de las estructuras comunitarias de manejo colectivo de los territorios y los recursos.

Afortunadamente, existen comunidades y ejidos que han utilizado al PROCEDE como herramienta para definir y regularizar sus polígonos agrarios, sin permitir la delimitación interna de los predios asignados a los productores, con el fin de afianzar y defender los procedimientos locales de regulación del acceso a la tierra y sus bienes naturales. Es decir, el programa ha sido empleado para reafirmar la estructura y la organización de las comunidades, no para favorecer la privatización de sus territorios.

En otro orden de ideas, es claro que las políticas gubernamentales para el campo han agudizado la pobreza en la mayor parte del territorio nacional, sobre todo por los bajos precios agrícolas, la desmedida apertura comercial y la falta de estímulos y apoyos orientados verdaderamente al fortalecimiento de la infraestructura productiva y el fomento de proyectos productivos soste-



nibles. Esta situación ha acarreado cambios profundos en el manejo del territorio, entre ellos un nuevo impulso a la ganaderización, el incremento en el uso de agroquímicos y la expansión de los desmontes por cambios de uso del suelo. Adicionalmente, ha generado una intensa emigración, pues cada vez hay menos condiciones y espacios favorables para los pobladores del campo, en especial para los jóvenes, y ha incrementado la vulnerabilidad de grupos y sectores como las mujeres y los ancianos. Los migrantes y sus remesas también contribuyen a modificar los vínculos comunitarios, el manejo territorial local y las relaciones entre el campo y la ciudad.

Muchas comunidades rurales se resisten a perder su identidad y arraigo, por lo que mantienen núcleos de población que continúan realizando actividades productivas de subsistencia y en algunos casos además generando bienes para el mercado. Sin duda, su sostén depende crecientemente de las remesas y de los subsidios asistencialistas de programas gubernamentales como PROCAMPO y Oportunidades, elementos todos integrantes de una nueva ruralidad y una nueva economía campesina.

En este marco institucional, legal y socioeconómico, el OTC enfrenta múltiples obstáculos que se convierten en retos que las comunidades, la sociedad civil organizada y los diferentes órdenes de gobierno tendrán que resolver.

### *Oportunidades y tendencias relevantes*

Las instituciones de la administración pública comienzan a ver a la planeación como una necesidad importante y estratégica. Algunas consideran cada vez más apremiante pasar de la planeación sectorial a la integral, en la cual la visión territorial constituya un componente determinante.

El cabal reconocimiento del OTC en términos legales, institucionales y de política pública dependerá en gran medida de las capacidades de gestión y de movilización de las comunidades rurales y de la sociedad civil organizada para que los poderes legislativo y ejecutivo lo aborden con la seriedad que amerita por su relevancia para el desarrollo sostenible de las comunidades y los ejidos de nuestro país.

Si se considera que el OTC es el instrumento más adecuado para la planificación del territorio de los núcleos agrarios, requiere ser aceptado legalmente, apoyado institucionalmente e incorporado en las políticas públicas que respalden la gestión campesina de las actividades productivas y el manejo sostenible de los recursos naturales.

En consecuencia, resulta de enorme relevancia que desde el Estado mexicano se diseñen y operen estímulos e incentivos fiscales y económicos que promuevan y fortalezcan los procesos de gestión local. Así se apoyaría a aquellas comunidades y ejidos que voluntariamente han realizado sus ordenamientos territoriales demostrando interés y compromiso en impulsar su desarrollo tomando como base el mejoramiento de sus condiciones de vida en concordancia con el buen uso de sus recursos. Esta iniciativa social debería ser valorada y compensada oficialmente pues con ella se está asegurando la permanencia del patrimonio natural mediante la búsqueda de opciones productivas económica, social y ambientalmente viables.

Con el OTC también es posible fortalecer estrategias regionales de desarrollo y conservación; canalizar inversiones gubernamentales, privadas y de otros tipos de manera integrada y planeada a mediano y largo plazos, y cimentar la gobernabilidad territorial en los ámbitos local y regional. Cuando se habla de gobernabilidad local, se alude a la capacidad de los núcleos agrarios para decidir sobre los usos de su territorio mediante instrumentos como la Asamblea General, el Estatuto Comunal, el Reglamento Ejidal y el Ordenamiento Territorial Comunitario. Con éste, ejidos y comunidades tienen la posibilidad de identificar los mejores usos del suelo, establecer políticas para el manejo de sus recursos naturales y asentar acuerdos internos para llevar a cabo estas disposiciones. Cuando varios núcleos vecinos coordinan los resultados de sus ordenamientos, entonces pueden lograr acuerdos de gobernabilidad regional.

Sin duda, el OTC, como otras actividades en el campo, requerirá de estrategias para lograr la plena integración de sectores comunitarios cada vez más activos e importantes, como los jóvenes y las mujeres, en un contexto de mayor articulación con la población migrante.

### *Los desafíos*

Entre los retos que enfrentan las comunidades y la sociedad civil se encuentra el de remontar las insuficiencias jurídicas actuales, de manera que el OTC sea reconocido en la LGEEPA, la LGDFS y la Ley Agraria, entre otras. Aquí es indispensable lograr la concordancia de las legislaciones que atienden los ámbitos agrario y municipal, y señalar con claridad las competencias y los niveles de jurisdicción.

Es necesario lograr que el marco legal admita que en muchas poblaciones rurales de raíces indígenas el gobierno comunitario se encuentra fuertemente

asociado a la estructura agraria, por lo que en ellas los comisariados son aceptados como verdadera autoridad, no como mera representación agraria. Un reto más en los ámbitos de la gestión agraria y la gobernabilidad comunitaria, de gran importancia para el OTC, es el de la instauración de los derechos de la mujer respecto de las tierras de propiedad familiar y de las colectivas, sean comunales o ejidales.

Los Ordenamientos Territoriales Comunitarios han de abordar el complejo impacto de la migración con el propósito de intentar su reorientación, así sea de manera muy parcial. Emprender un ordenamiento podría significar la apertura de un espacio en el cual el núcleo de la población que persiste en la localidad se dé la oportunidad de hablar, pensar, imaginar, planear, actuar en colectivo para incidir en los cambios que experimenta a consecuencia de la migración.

Por supuesto, se requiere de una nueva política para el campo mexicano que conciba a la población rural como garante del resguardo del territorio nacional y sus ecosistemas, recursos naturales y servicios ambientales; que considere a los comuneros y ejidatarios como sujetos activos y capaces de hacerse cargo de su desenvolvimiento social, económico y productivo; que propicie el surgimiento y la consolidación de los modelos autogestivos de desarrollo sostenible, y dé paso a una relación equitativa entre el campo y la ciudad.

En este sentido, el OTC, por constituir un excelente instrumento de planeación territorial, puede devenir en un factor de equidad social toda vez que permite definir con precisión los usos de la tierra, su adecuado manejo productivo y las áreas de conservación y restauración ecológica prioritaria.

Por todo ello es muy importante que los organismos de la sociedad civil promuevan en las agendas de las comunidades y las organizaciones campesinas su participación en el impulso de los cambios legales para el reconocimiento del OTC. Es necesario asimismo que animen el diálogo en las organizaciones sectoriales (forestales, cafetaleras, maiceras, etcétera) sobre la pertinencia de sobrepasar la visión sectorial hacia un enfoque más integral que incluya la dimensión territorial y regional. También es esencial que, a partir de sus experiencias, estos actores sociales sistematicen y analicen los alcances y las limitantes del OTC en el marco legal actual, de modo que elaboren las propuestas e iniciativas necesarias para lograr una adecuada legislación al respecto.

## RETOS METODOLÓGICOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMUNITARIO

### *Dos veces tres*

Una vez revisados los textos contenidos en este libro se puede constatar que el Ordenamiento Territorial Comunitario es todavía un concepto con consensos en contados puntos, inacabado y a cuya aclaración se le dedica poco tiempo. De alguna manera se da por hecho que la definición contenida en la ley es un punto de partida y llegada, y que por lo tanto cubre las necesidades para elaborar un informe o hacer una presentación en torno al OTC.

Los artículos recopilados muestran que hay pocos elementos metodológicos comunes y que a trabajos muy distintos se les llama OTC. Por lo tanto, es difícil siquiera acercarse a proponer una conclusión que permita establecer *el* concepto y *el* método del OTC. Asimismo, resulta patente la gran necesidad de profundizar este debate, el cual tiene que ver con una revisión epistemológica, una formulación conceptual y la búsqueda de una base metodológica mínima que sea reconocida y respetada por todos aquellos que se dedican al OTC.

Las experiencias y las reflexiones aquí incluidas reflejan la existencia de tres marcos de referencia para la formulación de los OTC: el biológico, el agronómico y el geográfico. En realidad, los tres son presa de sus alcances y sus limitaciones. Dependiendo del área formativa o la experiencia de los equipos técnicos que realizan los OTC, se da un sesgo disciplinario difícil de superar que impide la suficiente articulación del análisis de los subsistemas relacionados con la transformación territorial. A pesar de que se busca abordar la complejidad de la realidad, como medio de aproximarse a la modelación del territorio, en la práctica poco se logra.

Queda claramente evidenciado en los textos que varias organizaciones no gubernamentales (ONG) han desarrollado sus particulares *corpus* metodológicos, consolidados por numerosas experiencias de OTC, pero que se encuentran todavía poco sistematizados y difundidos. Una de las deficiencias más comunes del sector es la escasez de prácticas para concretar procesos de aprendizaje científico-técnico. A pesar de que existe una importante acumulación de conocimiento, éste se deriva más de la experiencia técnica-empírica, por lo que el aprendizaje se reduce a lo que cada individuo obtiene como conclusiones de su propia práctica. Tal conocimiento personal generalmente no

se comparte en el interior de cada ONG y mucho menos entre ellas, por lo que comúnmente se pierde.

Al comenzar la actual administración del gobierno federal se dio un notable impulso a la realización de OTC, primordialmente por los programas vinculados a la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), a la CONANP y en general a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). En este contexto se han emprendido varios esfuerzos de comunicación y coordinación entre dependencias y ONG en cuanto a los métodos del OTC; en la mayoría de los casos se ha dificultado su continuidad, por lo que se han disuelto sin lograr avances sustantivos.

La discontinuidad también se presenta en muchos de los OTC realizados por contrato o como requisito de algunas instituciones externas a las comunidades, debido en parte a las deficiencias metodológicas ya comentadas y a que en los ordenamientos hechos “por encargo” suele descuidarse la fase de implementación. Adicionalmente, al verse como “asunto de una dependencia o institución externa” es difícil desarrollar una participación colaborativa que articule a los actores internos de la comunidad hacia la consecución de los objetivos generales del ordenamiento; por el contrario, el esfuerzo se concentra “instintivamente” en el objetivo particular de la institución financiadora. Al sectorializarse, el OTC pierde su razón de ser y tiene pocas posibilidades de lograr la articulación de los actores externos para intervenir de manera organizada en el territorio comunitario. Lo que comúnmente ocurre, a fin de cuentas, es que los Ordenamientos Territoriales Comunitarios terminan convirtiéndose en un documento sobre la comunidad y en un requisito cumplido por todos.

Los artículos poco permiten saber acerca de los procesos de interacción entre los equipos técnicos y las comunidades. Sin embargo, se percibe que en muchos casos las actividades para construir el ordenamiento, como los talleres, se basan en ejercicios de “consulta” en los cuales se interroga a la comunidad sobre la imagen-objetivo de su territorio. A primera vista resulta complejo determinar hasta qué grado los mapas de ordenamiento que se generan en las comunidades son realmente mapas de percepción y no croquis o ilustraciones del territorio de una comunidad.

Al emplearse tres categorías conceptuales diferentes sobre la organización y el funcionamiento del territorio, a saber, aquellas de las comunidades, de los técnicos y la contenida en la normatividad nacional, la formulación de un modelo de OTC parece tener siempre un sesgo hacia alguna de esas visiones. La evidente ca-

rencia de elementos didácticos de apoyo que faciliten un proceso de articulación conceptual puede ser rápidamente superada si el OTC aprovecha las capacidades de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) más allá de las circunscritas a su función de medio de representación cartográfica computarizado.

En el caso de los OTC inscritos en procesos de intervención comunitaria de mayores perspectivas que un contrato, tanto las comunidades como los equipos técnicos se encuentran con el “problema” de la escala, reflejado no sólo en las consideraciones de lo “territorial” propiamente dicho sino también en los aspectos que tienen que ver con la articulación y el desarrollo de los sistemas de producción. Por ello, la aplicación de los OTC se enfrenta aparentemente con el obstáculo de cómo poner en marcha en el nivel de las unidades de producción (en su expresión territorial son la parcela, la finca, etcétera) una serie de políticas de manejo, uso y ocupación del territorio.

Tal vinculación del ordenamiento con los sistemas de producción (y ahora con las posibilidades de acceder al Pago por Servicios Ambientales, PSA), algunas veces desplaza la discusión del plano territorial al estrictamente tecnológico. Una de las primeras consecuencias de esto es que por más experiencia que tengan los equipos técnicos encargados de impulsar los OTC, resulta imposible contar con alternativas tecnológicas para toda situación comunitaria específica. Al percibirlo, en muchos actores se incubaba una visión de que el “ordenamiento” tampoco es la respuesta para resolver los problemas del desarrollo de las comunidades rurales. Por supuesto que no lo es. Algunos de los artículos indican que estas falsas expectativas sobre los alcances del OTC en el ámbito tecnológico son una preocupación creciente.

### *Sísifo y Mattson*

*En el infierno Sísifo fue obligado a empujar una piedra enorme cuesta arriba por una ladera empinada, pero antes de que alcanzase la cima de la colina la piedra siempre rodaba hacia abajo, y Sísifo tenía que empezar de nuevo desde el principio.*

Se ha dicho ya que existen hoy en día tres marcos de referencia: el geográfico-paisajístico, el biológico-ecológico y el agronómico-productivo. A ellos se están sumando el de los arquitectos-urbanistas, preocupados por la integración territorial de las localidades y la satisfacción de servicios en la comunidad y la región; el de los economistas-planificadores, quienes están rescatando y

actualizando los modelos territoriales basados en el cálculo de los costos que implican las distancias entre los centros de producción y los de consumo; el de los etnólogos-antropólogos, que exploran temas relacionados con la apropiación simbólica del territorio, el patrimonio territorial intangible, etcétera, y, finalmente, uno emergente, el de los especialistas en informática que están desarrollando una nueva disciplina denominada geomática, basada en el uso de SIG. Así las cosas, da la impresión de que en el terreno de las formulaciones disciplinarias el OTC está atrapado, como Sísifo, en un ciclo interminable de aproximaciones inconclusas.

Todo parece indicar, entonces, que estamos casi en el mismo punto que en 1978, año en que apareció en la revista *Geocrítica* el célebre artículo de Kirk Mattson “Una introducción a la geografía radical”, en el que reflexiona sobre el problema de la especialización que se venía dando en la geografía de esa época, cuando desde varios paradigmas científicos se trataba de enfocar un mismo problema. Casi treinta años después se dan condiciones similares, pero ahora los distintos referentes no sólo se presentan en el ámbito de los geógrafos.

Como respuesta, algunas instituciones públicas y privadas (The Nature Conservancy, el Instituto Nacional de Ecología (INE), el COINBIO, etcétera) están buscando una homogeneización metodológica en los OTC. Aunque no se puede saber qué pasará con tales iniciativas, lo cierto es que no se están abriendo los foros de análisis y discusión en los que se planteen los problemas, los retos, las herramientas y las propuestas que permitan desarrollar un corpus metodológico básico.

Experiencias recientes relacionadas con temas como el PSA o la Planeación del Desarrollo Social muestran que por lo general estos grandes programas dictan la política, a partir de una imposición financiera o normativa.

Lamentablemente, en México la legislación relativa a la planeación y la forma de integración del Estado impiden que se pase de una visión *sectorial* del desarrollo a una *territorial*. Por tanto, en el marco de la política pública vigente y en el ámbito oficial (gobiernos y organismos de cooperación internacional) es previsible que el OTC termine siendo un instrumento con una utilidad acotada, como pasó con los Estudios de Impacto Ambiental o las Evaluaciones Rurales Participativas. Estamos, pues, ante la paradoja de una política pública que en los próximos años todavía incrementará su presencia y difusión sobre todo porque en el nivel municipal hay mucho interés por efectuar ordenamientos territoriales, al mismo tiempo de que su práctica real cada vez tiene menor efectividad.

*Desafíos y tareas para la sociedad civil*

Queda clara la necesidad de construir un conjunto de principios conceptuales y metodológicos que sean “comúnmente aceptados” para la formulación de los OTC. Para ello se deben multiplicar y fortalecer los intercambios de experiencias orientados a la sistematización entre las comunidades y los equipos técnicos. La generación de vínculos a manera de redes entre ellos no sólo permitiría avanzar en cubrir las carencias ya enunciadas, sino también contar con un *panel de expertos* de la sociedad civil que podría constituir un contrapeso ante las instituciones gubernamentales y los organismos de cooperación internacional, de manera que se lograra un equilibrio necesario a la hora de implementar normatividades financieras o legales para el OTC.

Tal y como ha sucedido con diversas iniciativas civiles (entre otras la producción orgánica y el comercio justo), las ONG y las comunidades deberían analizar la viabilidad de impulsar mecanismos y normas para certificar los OTC. Esto implicaría necesariamente que se construyera un proceso abierto y transparente para la integración de los corpus metodológicos, mediante intercambios a partir de los casos más desarrollados (algunos de ellos contenidos en el presente libro), y para la generación de criterios relativos a las prácticas de referencia y a las maneras de certificarlas. Aquí existe una ventana de oportunidad que debe ser aprovechada cuanto antes para que el OTC desarrolle sus enormes potencialidades, mantenga su principio unificador, despliegue la relación de cooperación con otras disciplinas y sea un puente entre los fenómenos humanos y los puramente físicos (por ejemplo, las relaciones entre la ciudad y las comunidades, la producción y el desarrollo socioeconómico, y los problemas ecológicos y la planificación).

Hay otras tareas paralelas que pueden ser parte de la agenda de las ONG y las comunidades en la esfera del Ordenamiento Territorial Comunitario:

- Continuar con la generación de alternativas tecnológicas sensibles a condiciones comunitarias específicas. A pesar de que la agroecología, la permacultura y muchas otras formas actuales de producción pueden considerarse sustentables desde el punto de vista ambiental, no es sensato reducir el problema del vínculo entre el OTC y el desarrollo tecnológico a la adaptación de prácticas culturales como las terrazas, los cercos vivos o los abonos y plaguicidas orgánicos. Se debe ser innovador y plantear, si es necesario, cambios tecnológicos profundos en el marco de un OTC, así como alentar, si las condiciones lo permiten, el establecimiento de sistemas de riego, de



plantaciones comerciales, de agroindustrias. Hay que eliminar la noción de que el OTC implica sólo el uso de tecnologías de bajo perfil.

- Aclarar la relación entre el OTC y el PSA. En realidad, ninguno es condición del otro; sin embargo, la forma en que se está aplicando en algunas regiones del país el programa de PSA de la CONAFOR hace suponer que ambos instrumentos de política ambiental pueden desvirtuarse mutuamente. La sociedad civil debería incrementar la visibilidad de las experiencias en las que PSA y OTC están involucrados para obtener lecciones que le permitan, si es el caso, proponer modificaciones a las estrategias de dependencias como la CONAFOR.
- Fortalecer cuadros técnicos y de las poblaciones locales para la realización y ejecución de los OTC. En el país hay un número insuficiente de expertos para cubrir las demandas actual y futura. Es necesario formarlos y multiplicarlos; de otro modo se propagará la improvisación y el deterioro de la calidad de los ordenamientos.

Una de las tareas más importantes de la sociedad civil organizada es evitar la validación de todas las prácticas que se autodenominan OTC, incluyendo las propias. Es imperativo mantener la actitud crítica ante los modelos, los programas y las políticas. Las redes de ONG y de comunidades deben desarrollar mecanismos para impedir complacencias y mafias, y para fortalecer el control interno a fin de mejorar la aplicación del instrumento.

Hoy, como hace tres décadas, es válido decir que, en última instancia, es poco importante que existan uno o varios tipos de OTC y que su formulación se deba a tal o cual campo de investigación. Lo realmente importante es que hay graves problemas para el desarrollo territorial en todo el país y que debe llegarse a sus raíces. Si es todo un sistema socioeconómico el que está en la base de estos problemas, la sociedad civil debe estar dispuesta a enfrentarse con él y transformarlo.

## EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMUNITARIO COMO PRÁCTICA SOCIAL

### *El ordenamiento tradicional*

Una constatación frecuente entre quienes promueven el OTC es que existe el ordenamiento tradicional, expresado en formas diversas, como diversas son

las culturas de las comunidades que lo practican, y el ordenamiento técnico, llevado a muchas localidades sobre todo por las organizaciones de la sociedad civil. Independientemente del juicio que los equipos técnicos tengan sobre el tradicional, que va de la admiración al rechazo, un ordenamiento realizado con asistencia externa debe tomarlo en cuenta para resultar pertinente y útil. En otras palabras, los cimientos ambientales, económicos, políticos y culturales del ordenamiento territorial tradicional han de ser comprendidos, incluso de modo parcial, antes de procederse a un ordenamiento con apoyo técnico.

El ordenamiento propio de las comunidades es resultado de la interacción de factores internos y externos a ellas. Entre los primeros sobresale la dinámica de las unidades familiares, de los sectores sociales locales y de las instituciones comunitarias relativas al uso de la naturaleza en su territorio. El núcleo familiar puede concebirse como la unidad básica de la toma de decisiones respecto a los recursos, pues en el flexible marco de las reglas locales suele seleccionar los parajes en que abre sus parcelas agrícolas así como sus lugares favoritos para el leño, el pastoreo, la extracción de no maderables, la toma de agua... Las numerosas y variables actividades que constituyen las estrategias existenciales de las unidades familiares permanentemente moldean a y son moldeadas por las estrategias de los sectores y las instituciones de la comunidad.

Los sectores sociales comúnmente orientan el manejo de las distintas porciones del territorio comunitario mediante la práctica de sus actividades productivas y la influencia en las instituciones locales, la que por lo general es directamente proporcional al poder económico y al grado de organización de cada sector. La gama de sectores locales puede ser muy amplia: agricultores de subsistencia, de riego, comerciales, de temporal; ganaderos, desde los propietarios de tres o cuatro cabezas de libre pastoreo hasta los dueños de grandes hatos y tierras productoras de forraje; comerciantes; artesanos; jornaleros; migrantes temporales...

En general, existen reglas e instancias comunitarias, explícitas e implícitas, formales e informales, que determinan, con mayor o menor efectividad, el uso de las distintas porciones y recursos del territorio comunitario por parte de las unidades familiares y los sectores locales. Son de múltiple naturaleza: unas responden a acuerdos de asamblea, otras provienen de la legislación agraria, algunas toman la forma de creencias, otras están arraigadas en los usos y costumbres, unas más obedecen a la imposición de algún fuerte sector local. En algunas comunidades dichas instituciones procuran cierta conciliación espa-

cial y temporal de intereses de familias y sectores; en otras contribuyen a mantener relaciones sociales desiguales.

Entonces, el ordenamiento tradicional se define principalmente en el terreno de los hechos, como resultado de la correlación histórica local de fuerzas internas y externas en los planos económico, político y cultural; en consecuencia, no siempre tiende al acceso justo y equilibrado a los recursos del territorio comunitario. En estas circunstancias un OTC puede constituir una magnífica oportunidad de replantear el ordenamiento propio de la comunidad; de explicitar procesos, mecanismos, fuerzas, reglas, actores que lo rigen; de intentar la definición de una nueva correlación de fuerzas más proclive al uso sustentable y equitativo de los recursos naturales locales. Sin duda, intentarlo supone la confluencia de diversas condiciones: una relación de profunda confianza entre el equipo técnico y los sectores e instituciones locales, gran sensibilidad en el primero y amplia apertura en los segundos, un proyecto social y ambiental de construcción conjunta, corresponsable y a largo plazo.

### *Los significados del territorio*

Entendido como dúctil instrumento conceptual y metodológico, el OTC se extiende gracias al interés de comunidades, organizaciones y dependencias, sobre todo en regiones de importancia para la conservación de los recursos naturales. Sus propósitos suelen ser muy diversos; entre los más frecuentes se hallan la defensa del territorio por las poblaciones locales y la alineación comunitaria con las políticas oficiales en materias rural y ambiental.

El uso del ordenamiento para resguardar el territorio comunitario y sus recursos obedece, en algunos casos, a que las poblaciones y sus autoridades lo han asumido como uno de sus instrumentos de negociación más importantes ante dependencias gubernamentales y actores económicos externos. Uno de los resultados más conocidos y evidentes de esta apropiación son las áreas de conservación establecidas por las comunidades como alternativa a iniciativas gubernamentales de instauración vertical de un área natural protegida.

En la segunda mitad del siglo XX, en el México rural se luchó en un inicio especialmente por que la reforma agraria se extendiera a muchos productores rurales aún no beneficiados por ella; de aquí brotaron las luchas por la recuperación y la posesión de la tierra. En la década de 1980 sobresalieron los esfuerzos por el control de la producción y la comercialización, incluso en ensayos regionales y nacionales. En la actualidad, en sintonía con lo que sucede en

muchas regiones campesinas del planeta, uno de los empeños más relevantes es la defensa del territorio a partir de las comunidades. Esta reivindicación tiene profundos significados sociales y ambientales. Hoy, para muchos y a la luz de numerosas experiencias, queda claro que es en territorios concretos que se ponen en práctica e innovan las alternativas de manejo sustentable y que toma lugar la construcción del poder por actores sociales específicos, portadores de proyectos en gestación pero claros de reconstitución de las tramas de la vida social y natural de la comunidad y la región, tan deterioradas por el modelo económico y político dominante.

El territorio se ha convertido, entonces, en fuente de identidad, factor de movilización, espacio de creación de modelos productivos, fundamento de la resistencia, además de ser base material de la existencia campesina. Por ello, practicar un OTC es un acto profundamente político que puede conducir al debilitamiento o a la consolidación de la concepción, el manejo y el control del territorio por las poblaciones locales. En consecuencia, para quienes impulsan el ordenamiento comunitario es una exigencia ética comprender y hacerse cargo de los eventuales alcances de su intervención.

Finalmente, también es manifiesto que el ordenamiento posibilita la identificación y la acumulación de valor en los territorios comunitarios. Tal valor proviene sobre todo de la interacción entre los elementos naturales existentes en las distintas porciones del territorio, el significado social (es decir, económico, político y cultural) que la población deposita en ellas en el presente y desea para el futuro, y las tecnologías disponibles en la comunidad y la región.

El valor de un territorio no es una realidad fija sino dinámica. Los elementos naturales en muchas localidades están sujetos a procesos de degradación, y en algunas se encuentran en recuperación; en el plano de la economía, en el primer caso sobreviene la devaluación territorial y en el segundo la revaloración. La evolución de la sociedad en los niveles regional, nacional y global modifica el valor de los territorios y los recursos comunitarios; por ejemplo, el mercado puede disparar la demanda de un producto local antes apenas utilizado e incrementar, por tanto, los ingresos de los sectores locales vinculados a él. La incorporación de un componente tecnológico que permite aprovechar un recurso más eficientemente, o simplemente aprovecharlo, le dará un nuevo valor al recurso y a los predios en que se halla.

### *El peso de la economía*

Los OTC suelen centrarse en el sector primario de la economía comunitaria. Por ello son oportunidad clave para identificar las acciones que conducen a recuperar o a mantener la autosuficiencia local en alimentos, agua, leña, madera, forraje. Sin embargo, poco se ha explorado su aporte en la generación y la distribución del capital en los sectores secundario y terciario. Éste es por supuesto un propósito ambicioso y que demanda la participación de visiones, competencias y recursos mayores a los habitualmente puestos en juego en un ejercicio típico de ordenamiento, pero es necesario avanzar en él para contribuir en la reconstitución de las dinámicas natural y social en comunidades y regiones.

En esta reconstrucción han de analizarse con detenimiento las múltiples y divergentes consecuencias de cada iniciativa contenida en el ordenamiento para el territorio comunitario. Como ejemplo, considérense las implicaciones del PSA. En el plano económico, recibir un ingreso por mantener parte del bosque de la comunidad puede ayudar a las familias a seguir siendo campesinas, a atender su salud y su educación, a acceder a una vida de mayor calidad, o puede pervertir la vida comunitaria cuando lleva a la población a actuar de forma pasiva ante la necesidad de conservar su patrimonio natural. En el campo político puede significar una pérdida, pues las decisiones sobre el futuro de la masa forestal pasarían, en alguna medida, de las instituciones comunitarias a las municipales, estatales, federales o privadas, o conducir al fortalecimiento de la organización de la comunidad si ésta incorpora en sus estrategias el aporte de los instrumentos de planeación y regulación como el OTC y de fomento económico como el PSA. Y en el plano cultural acaso representaría erosión, pues el monte se cuidaría no tanto para contribuir a la continuidad del mundo, tarea de numerosas comunidades indígenas, ni para cumplir con el imperativo ético de heredar a los hijos recursos en cantidad y calidad suficientes, aspiración de algunos campesinos mestizos, sino para obtener dinero; pero si el proyecto cultural comunitario está expresamente definido, también puede significar una gran oportunidad para consolidarlo. Estos dilemas se presentan en todo tipo de comunidades; su resolución depende en mucho de la capacidad organizativa de cada una, así como de la claridad y el compromiso de los actores externos que las acompañan.

*Hacia el diálogo de saberes*

Para terminar, unas líneas sobre un elemento conceptual y metodológico del ordenamiento territorial con implicaciones sociales. La mayoría de los procesos de OTC parten de lo participativo pero pocos lo hacen desde la perspectiva del diálogo de saberes. La participación comunitaria se concreta, por lo general, en el involucramiento de las instituciones locales, el empleo de abundantes dinámicas de grupo, la inclusión de pobladores en el grupo conductor del ejercicio; en algunos casos se expresa también en los esfuerzos de los equipos técnicos por conocer y comprender elementos culturales locales. De esta manera las nociones, las experiencias y las aspiraciones locales son tomadas en cuenta en el ordenamiento, pero mayoritariamente a partir de los espacios, los códigos, los tiempos, los sentidos determinados por los equipos técnicos. En una palabra, la participación se vive como la expresión de lo local para su captación por lo externo.

El diálogo de saberes puede otorgar a cada parte la posibilidad de comunicar sus conocimientos, sus valoraciones, sus percepciones, incluso sus sentimientos; de entender los propios de la otra parte, y, sobre todo, de lograr juntas una síntesis útil para la acción específica de ordenar el territorio, por lo pronto. Este diálogo precisa de disposición, habilidad y entrenamiento, entre otros elementos.

La disposición es el punto de partida. Implica el deseo inmanente de compartir, de ofrecer y de recibir. Requiere la conciencia de que todas las partes tienen sapiencias, experiencias y aspiraciones válidas y valiosas para concebir el manejo adecuado de un territorio. Este reconocimiento de sí y del otro es condición necesaria para abrir un espacio común de construcción, de interacción intelectual y anímica.

La habilidad se refiere a que es indispensable operar con alguna suficiencia ciertos mecanismos concretos para hacer realidad el diálogo. Se precisan vocabularios, lenguajes, símbolos de significado suficientemente compartido por las partes. Ahí están las herramientas participativas, pero requieren de adaptaciones a la situación cultural propia de la comunidad, de aplicarse con las réplicas y el tiempo suficientes y en los espacios adecuados, y de que se abandone la función extractivista que muchos les atribuyen para activar una de comprensión mutua.

El diálogo tiene sus raíces en el mundo de los hechos observado por todas las partes; sus frutos brotan cuando cada una externa su percepción y su inter-

pretación de él. Por ello se facilita si campesinos y técnicos están en el terreno, rodeados de la milpa, el monte, el río. Este diálogo demanda incluso aventurarse en un terreno lejano a la práctica profesional de biólogos, agrónomos y geógrafos, el de la subjetividad humana: la afinidad, el afecto, la imaginación, las emociones, las aspiraciones.

La capacidad de dialogar se profundiza únicamente con la práctica. Se descubren pistas con la lectura y la reflexión personales y colectivas, pero sólo madura dialogando. Tras hacer un transecto, un mapa, un calendario siempre será muy aleccionadora la crítica de los compañeros y la autocrítica en torno a las capacidades de escuchar y de entender el argumento del otro, de incorporarlo en la visión, las palabras y las acciones propias. Analizar los productos de un ordenamiento territorial con la mirada puesta en las raíces culturales de cada uno, también ayudará a identificar los procesos intelectuales y afectivos que favorecen y que dificultan la generación conjunta del conocimiento de la realidad.





SEXTA PARTE

*Los autores*



**JORGE ACOSTA GONZÁLEZ.** Grupo de Estudios Ambientales, AC. Allende 7, Santa Úrsula Coapa, 04650 México, DF. Teléfono y fax (01 55) 56 17 90 27, correo electrónico [gea@laneta.apc.org](mailto:gea@laneta.apc.org).

**EMILIO AGUILAR URISTA.** Instituto Nacional de Ecología, Dirección General de Investigación de Ordenamiento Ecológico y Conservación de Ecosistemas, Dirección de Ordenamiento Ecológico. Avenida Periférico Sur 5000, colonia Insurgentes Cuicuilco, Delegación Coyoacán, 04530 México, DF. Teléfono (01 55) 54 24 64 26, fax 54 24 53 98.

**PEDRO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA.** Director del Corredor Biológico Mesoamericano México. Liga Periférico Insurgentes Sur 4903, colonia Parques del Pedregal, Delegación Tlalpan, 14190 México, DF. Teléfono (01 55) 50 04 49 39, fax 50 04 49 31, correo electrónico [pedroalvarezi@cbmm.gob.mx](mailto:pedroalvarezi@cbmm.gob.mx).

**SALVADOR ANTA FONSECA.** Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, AC. Miguel Ángel de Quevedo 103, colonia Chimalistac, Delegación Álvaro Obregón, 01070 México, DF. Teléfono (01 951) 104 27 55, correo electrónico [salvanta@yahoo.com.mx](mailto:salvanta@yahoo.com.mx).

**ARIEL ALAIN ARIAS TOLEDO.** Se desempeñó como subcoordinador técnico del Programa de Desarrollo Forestal Comunitario de septiembre de 2003 a octubre de 2005 y actualmente trabaja en el Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, AC. Miguel Ángel de Quevedo 103, colonia Chimalistac, Delegación Álvaro Obregón, 01070 México, DF. Teléfonos (01 55) 56 62 35 46 y 56 62 81 57, correo electrónico [urbanorural@era-mx.org](mailto:urbanorural@era-mx.org).

**ARTURO V. ARREOLA MUÑOZ.** Director ejecutivo del Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica, AC. Avenida Cristóbal Colón 35 B, Barrio El Cerrillo, San Cristóbal de las Casas, Chiapas. Teléfono y fax (01 967) 678 21 63, correo electrónico [arturovam@yahoo.com.mx](mailto:arturovam@yahoo.com.mx).

**EDITH CERVANTES TREJO.** Asesora de la cooperativa cafetalera de la Unión Majomut, Chiapas. 1ª Cerrada de La Era 1, Km 3.5, Barrio La Quinta San Martín, 29247 San Cristóbal de las Casas, Chiapas. Teléfono (01 967) 678 31 93, fax 678 81 06, correo electrónico [edithct@majomut.org](mailto:edithct@majomut.org).

**FRANCISCO CHAPELA MENDOZA.** Coordinador nacional del Proyecto de Conservación de la Biodiversidad por Comunidades e Indígenas de los Estados de Guerrero, Michoacán y Oaxaca, México. Avenida Insurgentes Sur 1971, colonia Guadalupe Inn, 01020 México, DF. Teléfono y fax (01 951) 513 56 71, correo electrónico [fchapela@coinbio.org](mailto:fchapela@coinbio.org).

**ADRIANA FLORES.** Desarrollo Comunitario de Los Tuxtlas, AC, y Coalición de Organizaciones para el Desarrollo Sustentable del Sur de Veracruz. Correo electrónico [adrianafd@yahoo.com](mailto:adrianafd@yahoo.com).

**MARCO ANTONIO GONZÁLEZ ORTIZ.** Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, AC. Crespo 520-A, Centro, 68000 Oaxaca, Oaxaca. Teléfono (01 951) 514 75 28, correo electrónico [marco\\_gaia@prodigy.net.mx](mailto:marco_gaia@prodigy.net.mx).

**YOLANDA LARA PADILLA.** Coordinadora de Estudios Rurales y Asesoría, AC, en Oaxaca. Privada Elvira 120, Fraccionamiento Villa San Luis, Oaxaca, Oaxaca. Teléfono y fax (01 951) 513 56 71, correo electrónico [ylara@era-mx.org](mailto:ylara@era-mx.org).

**FERNANDO MONDRAGÓN GALICIA.** Geoconservación, AC. Correo electrónico [geoconservación@prodigy.net.mx](mailto:geoconservación@prodigy.net.mx).

**SUSANA MUÑOZ PADILLA.** Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica, AC. Avenida Cristóbal Colón 35 B, Barrio El Cerrillo, San Cristóbal de las Casas, Chiapas. Teléfono y fax (01 967) 678 21 63, correo electrónico [susymp@hotmail.com](mailto:susymp@hotmail.com).

**GERARDO NEGRETE FERNÁNDEZ.** Instituto Nacional de Ecología, Dirección General de Investigación de Ordenamiento Ecológico y Conservación de Ecosistemas, Dirección de Ordenamiento Ecológico. Avenida Periférico Sur 5000, colonia Insurgentes Cuicuilco, Delegación Coyoacán, 04530 México, DF. Teléfono (01 55) 54 24 64 26, fax 54 24 53 98, correo electrónico [gnegrete@ine.gob.mx](mailto:gnegrete@ine.gob.mx).

**QUETZALCÓATL OROZCO RAMÍREZ.** Investigaciones Aplicadas en Ciencias Ambientales y Sociales, AC. Napízaro s/n, colonia Morelos, 61690 Pátzcuaro, Michoacán. Teléfono (01 434) 342 14 98, correo electrónico [quetzal.orozco@iacatas.org.mx](mailto:quetzal.orozco@iacatas.org.mx).

**ELISA PARDO VEGEZZI.** Desarrollo Comunitario de Los Tuxtlas, AC. C/ Espino 47, Los Peñascales, 28250 Madrid, España. Teléfono 00 34 620 618 032, correo electrónico [epardoveguzzi@hotmail.com](mailto:epardoveguzzi@hotmail.com).

**LUISA PARÉ.** Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Apartado postal 305, 91000 Xalapa, Veracruz, Teléfono (01 228) 817 71 48, fax 833 40 08, correo electrónico [lpare@servidor.unam.mx](mailto:lpare@servidor.unam.mx).

**CARLOS ROBLES GUADARRAMA.** Desarrollo Comunitario de Los Tuxtlas, AC. Correo electrónico [carrobles59@yahoo.com.mx](mailto:carrobles59@yahoo.com.mx).

*Ordenamiento Territorial Comunitario:  
un debate de la sociedad civil hacia la construcción  
de políticas públicas*, compilado por Salvador Anta,  
Arturo Arreola, Marco Antonio González y Jorge Acosta  
se terminó de imprimir durante el mes  
de octubre de 2006 en los talleres gráficos  
de la empresa Delmo Comunicaciones S.A. de C.V.,  
Tehuantepec 149, interior 1, colonia Roma,  
C.P. 06760, en la Ciudad de México,  
de acuerdo con los términos  
de la licitación pública nacional  
INE/LPN-16121001-007-2006.

Se tiraron 400 ejemplares  
más sobrantes para reposición