

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

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

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

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),¹ 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.² 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.³

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.⁴

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)⁵ 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.⁶

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.