

RESUMEN

Han sido variadas las formas de entender el ordenamiento territorial. La visión dominante define al proceso de ordenar el territorio como instrumento de política pública a cargo de los Estados y centrado en aspectos físicos. Sin embargo, desde el entendimiento del territorio como una construcción social formada por múltiples relaciones, actores y escalas, la visión dominante se queda restringida a la inclusión de actores, principalmente gubernamentales en el proceso de ordenar el territorio. En el curso de Enfoque Sociocultural del ordenamiento territorial del Posgrado en Geografía impartido en el Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (CIGA) de la Universidad Nacional Autónoma de México, basados en ese entendimiento del territorio, hemos discutido una visión más integral del ordenamiento territorial, que lleva a cuestionarnos ¿quiénes son los actores involucrados en él? Este artículo fue guiado por esas discusiones, y pretende comprender los territorios para identificar las relaciones que los configuran y los actores involucrados. Los ejes revisados se conformaron en tres áreas de estudio, dos en México y una en Colombia. Mostrar los actores involucrados en el proceso de ordenar procura construir una visión que supere el enfoque sectorial y parcial, para dar paso a procesos más integrales que abarquen la complejidad de actores y relaciones que forman los territorios.

Palabras clave: Ordenar

Territorio

Relaciones

Actores

Escalas

Fotografía callejera

Post-fotografía

¿Quiénes son los actores involucrados en el ordenamiento territorial?

CARLOS ARTURO GUZMÁN GARCÍA

KARLA ADELA HUERTA SANTIAGO

FERNANDO SALVADOR MEDINA VALENCIA

CINTHIA RUIZ LÓPEZ

Introducción

A nivel mundial, en la década de los años treinta del siglo pasado, se originó el concepto de ordenamiento territorial, principalmente en países europeos. En América Latina inicia en la década de los setenta. En México, los orígenes del ordenamiento territorial se ubican con la Ley de Planeación, fue en ésta donde se introdujo por primera vez el concepto de ordenamiento territorial. Dicho concepto ha sido una tarea realizada predominantemente por el Estado, para lo cual se secciona al territorio en escalas administrativas y en sectores. A más de nueve décadas del origen del término, junto a cambiantes condiciones globales que involucran diversos territorios y escalas —lo que ha incrementado las desigualdades sociales— es válido cuestionar quiénes son los actores involucrados en el ordenamiento territorial (OT). Preocupados por estos temas, en el curso de Enfoque Sociocultural del ordenamiento territorial, del posgrado de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México, impartido en el Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, nos propusimos realizar este documento con la finalidad de plasmar las discusiones en torno a los actores que participan en el OT, mismas que fueron revisadas a través de tres casos de estudio, dos en México y uno en Colombia.

El ordenamiento territorial en México y Colombia

En las ordenanzas de OT se reconoce su importancia en la orientación y administración y usos del suelo, centrado en los componentes físicos. El OT ha sido relacionado con la planeación urbana, pero también de los recursos forestales, generando tipos de OT de acuerdo con los sectores y tamaño del gobierno que lo aplique.

El OT en América Latina inicia en la década de los setenta, principalmente con planes urbano-regionales y urbanísticos,¹ posteriormente, en la década de los ochenta surge el ordenamiento ecológico y comunitario,² y recientemente el ordenamiento turístico.³ Los tipos y el desarrollo de la ordenación territorial han sido influenciados por modelos de países, como Estados Unidos.

¹ Á. Massiris, "El concepto de ordenamiento territorial", *Geocalli*, vol. 7, núm. 13, 2006, pp. 17-55.

² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente," *DOF*, 2023.

³ M. A. Arteaga Aguilar, M. E. Ayala Arcipestre y R. I. Márquez, "ordenamiento territorial comunitario, participación social y uso del suelo: experiencias en el sureste de México", *Perspectiva Geográfica*, vol. 19, núm. 2, 2016, pp. 289-308. doi: <10.19053/01233769.4100>.

Específicamente en México y Colombia, el OT ha sido guiado por la promulgación de múltiples normativas de diversos sectores (planeación, ecodesarrollo, turismo, desarrollo regional y rural, agroforestal, entre otros) donde se plasma un proyecto de Estado y la representación de la realidad, premiando algunos aspectos, pero desestimando otros. En ambos países, se constata cómo la visión sectorial (urbanístico, ambiental, político-administrativo, etcétera) ha permeado las políticas de ordenamiento; sin embargo, no existe claridad sobre los mecanismos de articulación entre las acciones sectoriales y territoriales,⁴ ni se tiene conocimiento de quiénes son los actores involucrados en la práctica. Cabe destacar que la definición de OT es diversa y va desde un instrumento de política pública hasta una disciplina científica.⁵

En México, las principales normativas publicadas en la materia conciben al OT como un instrumento en que los actores responsables de ordenar el territorio son los gobiernos (municipales, estatales y federal) y donde la población forma parte del objeto a ordenar. Esto se puede evidenciar en una revisión de la normativa relevante. En la década de los setenta, con la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), que tenía como funciones la ordenación y regulación de asentamientos humanos, se estableció que la ordenación del territorio correspondía a las autoridades y consistía en la regulación de usos de suelo, reservas y destinos de áreas y predios.⁶

A finales de la década de los ochenta, con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,⁷ que se centró en el ordenamiento ecológico, concibiéndolo como un instrumento de política ambiental que regula o induce el uso del suelo y las actividades productivas, para lograr una protección del medio ambiente, la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Confiando a los gobiernos municipales y estatales la responsabilidad de generar esos instrumentos.⁸ Con esta normativa surgieron los orde-

namientos ecológicos y comunitarios, en estos últimos se esperaba mayor participación de los habitantes.⁹

En el año 2000 se planteó una nueva forma de ordenar el territorio, con la creación de dos instrumentos, primero los Programas Estatales de ordenamiento territorial (PEOT) y Plan Nacional de Desarrollo (PND siguiendo la Ley de Planeación y la LGAH). Los PEOT fueron un esfuerzo liderado por el Grupo Interinstitucional de ordenamiento territorial (GIOT),¹⁰ que proponía una política de enfoque interdisciplinario y global. Estos fueron establecidos en el PND que buscaba nuevos enfoques con el fin de elevar la competitividad económica en las ciudades y regiones, la equidad y la igualdad, así como la cohesión e independencia, soberanía e integridad territorial del país. Aunque el PND proponía la toma de decisiones para maximizar la eficiencia económica del territorio, cohesión política y social, estableciendo como necesaria la participación de todos los actores involucrados, en su aplicación no tuvo los resultados esperados.

En 2019 se publicó el Programa de ordenamiento turístico General del Territorio, que reconocía al ordenamiento turístico como un instrumento de política turística que busca un aprovechamiento ordenado y sustentable.¹¹

Dieciséis años después, se propone la Estrategia Nacional de ordenamiento territorial (ENOT)¹² publicada por primera vez en la Ley General de Asentamientos Humanos, ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano del año 2016, pero que apareció en el *Diario Oficial de la Federación* hasta 2021. Su objetivo coincidía con muchas de las normativas pasadas como: preservar los recursos, subsanar y erradicar las desigualdades sociales y económicas, congruencia con otros marcos de referencia en la escala nacional, y configurar la dimensión espacial del desarrollo del país en el mediano y largo plazos. Entre

⁴ Á. Massiris, *op. cit.*

⁵ *Idem.*

⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Ley General de Asentamientos Humanos," *DOF*, 1976, [En línea]. Disponible: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284148&fecha=04/01/2013>.

⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente," *DOF - Diario Oficial de la Federación*, 2023.

⁸ SEDESOL, "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, 2001-2006". 2001.

⁹ M. A. Arteaga Aguilar, *op. cit.*

¹⁰ Formado por iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), integrado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT, antes SEMARNAP) a través del Instituto Nacional de Ecología (INE) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO). / M. Sánchez Salazar y J. Palacio Prieto, "La experiencia mexicana en la elaboración de los programas estatales de ordenamiento territorial: diagnóstico, problemática y perspectivas desde el punto de vista de la participación del Instituto de Geografía de la UNAM", en *Investigaciones Geográficas*, núm. 53, 2004, pp. 75-97.

¹¹ SECTUR, "Acuerdo por el que se expide el Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio", 2019.

¹² "Acuerdo por el que se expide la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, 2020-2024", SEDATU, 2021, pp. 12-279.

sus fortalezas está propiciar el diálogo multisectorial entre autoridades, población civil y actores involucrados para reconocer las necesidades y particularidades en el proceso de planeación.¹³ Sin embargo, en el instrumento persiste la tensión sectorial y territorial y la desvinculación de actores partícipes en México.

En el 2021, el Programa Nacional de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano¹⁴ determina que el OT es una política de Estado promotora de la coordinación de distintos actores, que establecerá la reorientación de las vocaciones del suelo, la ocupación y el aprovechamiento sostenible del territorio, integrado por las dimensiones ambientales, sociales, culturales y económicas del desarrollo, que trascienda el ámbito rural y urbano, promoviendo el cuidado de la biodiversidad y reducción del riesgo ante desastres, reconciliando con su entorno natural y construyendo territorios de paz y bienestar. En la revisión del caso mexicano, el OT ha sido entendido principalmente como una política de Estado, que propone la regulación y usos, aunque se reconocen avances hacia una inclusión más amplia de los actores involucrados y de las características de los territorios a ordenar; persisten las limitaciones del enfoque sectorial determinante de los tipos de ordenamiento, los actores involucrados y los territorios a ordenar. Esto deja fuera de la ordenación del territorio espacios en proceso de transición urbano-rural, especialmente relevantes en espacios informales, y excluye a las formas de propiedad de la tierra de ámbitos rurales, bajo el argumento que lo urbano y rural se ordenan con instrumentos, gobiernos y actores distintos.

La situación en Colombia no difiere mucho del caso mexicano. El OT en este país se entiende como un proceso de planificación y gestión para el desarrollo a cargo del gobierno nacional. A partir de la promulgación de la Constitución Política de Colombia en 1991 se buscó descentralizar y otorgar autonomía a las entidades territoriales en el marco de una república unitaria. La Ley 388 de 1997 estableció que todos los municipios deben formular sus Planes de ordenamiento Territorial (POT), los cuales deben considerar la participación comunitaria y ciudadana para

concertar intereses sociales, económicos, ambientales y urbanísticos.¹⁵ De manera similar, la Ley General de Turismo de 1996 (modificada en 2012)¹⁶ proporciona un marco para que los POT consideren esta actividad como una oportunidad de desarrollo y función social.

Posteriormente, en 2011 se emitió la Ley Orgánica de ordenamiento Territorial (LOOT), la cual busca establecer esquemas asociativos entre las entidades involucradas en el proceso de ordenamiento territorial, como el sector público, la administración y la ejecución de obras, con el objetivo de promover la concurrencia y alineación de inversiones prioritarias para fortalecer la descentralización, la distribución de riqueza y abordar la inequidad y la pobreza extrema. Esta ley tiene como propósito consolidar la democracia participativa, la descentralización y la autonomía territorial, basándose en los principios del desarrollo sostenible.

En el mismo marco constitucional, la Ley 99 de 1993¹⁷ creó el Ministerio de Ambiente y organizó el Sistema Nacional Ambiental (SINA), incorporando un marco institucional basado en el desarrollo sostenible. Además, se establecieron las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), como entidades encargadas de proteger el ambiente y los recursos naturales en una unidad territorial, generalmente una cuenca hidrográfica u otra unidad biogeográfica o ecosistémica. Destaca como antecedente la CAR Cundinamarca, creada en 1961, inspirada en la experiencia de "gestión ambiental de cuencas" de la Tennessee Valley Authority en los Estados Unidos.¹⁸ Las CAR son las autoridades ambientales de cuenca y sus normativas, en el marco de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) y los Planes de Ordenamiento de Recurso Hídrico (PORH), tienen jerarquía superior a los POT.

Aunque existen elementos valiosos, el ordenamiento territorial en Colombia enfrenta desafíos pendientes de

¹³ C. Ruiz-López, *et al.*, "Una estrategia nacional de ordenamiento del territorio en México. Cómo y para qué", Boletín la UNAM, vol. marzo-abril, núm. 90, 2021, pp. 1-8.

¹⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente," DOF, 2023.

¹⁵ El Congreso de Colombia, "Ley 388", 1997. Disponible: <https://www.minenergia.gov.co/documents/4242/22687-Ley_388_de_1997.pdf>.

¹⁶ Congreso de la República de Colombia, "Ley General de Turismo", Ley 300, 26 de julio de 1996.

¹⁷ El Congreso de Colombia, "Ley General Ambiental de Colombia, Ley 99, Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, 1993. <<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-general-ambiental-de-colombia-ley-99-de-1993>>.

¹⁸ A. Durojeanni, A. Jouravlev y G. Chávez, *Gestión del agua a nivel de cuencas. Teoría y práctica*, Naciones Unidas, CEPAL, 2002.

resolver. En primer lugar, se observa en los POT una clara segmentación dicotómica entre áreas urbanas y rurales, con una inclinación en el ordenamiento hacia las zonas urbanas. En zonas rurales, el papel de las CAR se limita a la gestión y control de los recursos naturales sin establecer directrices claras para el uso del suelo, por lo que los POT municipales aplican los mismos criterios de los suelos urbanos para estas zonas. Esta segmentación urbana/rural dificulta la continuidad e integración territorial local, promoviendo políticas sectoriales fragmentadas que a veces se superponen. Esto genera conflictos institucionales y jerárquicos entre el nivel nacional y local, así como entre diferentes sectores, lo cual afecta negativamente la participación comunitaria y la gobernanza territorial.

El OT y su aplicación está relacionado con la forma como se concibe al territorio. Retomando el enfoque territorial planteado por Federico Morales Barragán y Fredy Jiménez¹⁹ el territorio es una construcción social, formada de la expresión histórica de las dimensiones espacio y tiempo, que estará estructurada por las relaciones entre seres humanos y los elementos biofísicos. Desde esta concepción, la construcción del territorio es un proceso colectivo que se manifiesta en diferentes niveles. Esta forma de entender al territorio considera que su ordenamiento incluirá las relaciones sociales que lo forman, expresadas en diversos niveles, sean rurales o urbanos, y vinculándose con diversos actores. La pregunta que guía el artículo es quiénes son los actores involucrados en la ordenación del territorio, siguiendo el anterior entendimiento del territorio, se responde de manera anticipada que el OT incluirá a actores residentes y no residentes. De acuerdo con ello, la revisión de los casos de estudio se organiza de la siguiente manera: cómo se entiende el territorio a ordenar, qué actores (residentes y no residentes) se reconocen y cómo se involucran con el proceso de ordenar el territorio.

Casos en México

La selección del caso de estudio "Ampliación Leandro Valle" responde a tres factores principales. 1) Tenencia y origen del asentamiento: al pertenecer a una comuni-

dad no formal y un establecimiento en el año 2012, la población se vuelve un factor importante para entender la configuración territorial. Los actores locales figuran como líderes frente a las autoridades, que no siempre se encuentran en disponibilidad de colaborar; 2) Escala: dentro de las investigaciones territoriales existen distintas escalas de acercamiento y precisión, en el caso de estudio la escala (manzana y calle) permite abordar temas que en muchas otras escalas serían generalizados u omitidos; 3) Acceso universal al conocimiento: como parte de las actividades de retribución social de CONACYT del proyecto de tesis de maestría del posgrado en Geografía, CIGA-UNAM, titulado "Diez años de estrategias adaptativas ante múltiples amenazas de población vulnerable en asentamientos del periurbano de Morelia", se elige el caso con el objeto de mostrar las estrategias de los habitantes para hacerse visibles ante un proceso de ordenación que los excluye.

Dentro del estado de Michoacán, y en específico en la ciudad de Morelia, los instrumentos de planeación como el OT son una forma de tratar de regular y aprovechar las características físicas del territorio para su aprovechamiento. Si bien estos instrumentos son realizados por técnicos o especialistas y no se encuentran fuera del marco de usos aptos de suelo, estas herramientas se han sesgado, ya que solamente se analizan los factores físicos naturales sin tomar en cuenta que el territorio es construido por la intervención de los habitantes, quienes transforman y cambian dicho espacio a través del tiempo para su aprovechamiento.

El caso de estudio se encuentra dentro de un asentamiento popular formado por relaciones de inseguridad en la tenencia de la tierra, por ello, son los habitantes quienes organizan, utilizan y ordenan su territorio según sus necesidades. Aunque el asentamiento se estableció en el sitio desde hace más de 10 años, se caracteriza por una relación de falta de regularidad que no le ha permitido obtener el reconocimiento por parte del gobierno municipal. Esta situación se hizo evidente en el Programa de ordenamiento Ecológico Local del municipio de Morelia, 2012,²⁰ donde se caracteriza el área del asentamiento con uso agrícola y silvopastoril, que junto a la

¹⁹ F. Morales Barragán y F. Jiménez López, *Fundamentos del enfoque territorial: actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles*, México, UNAM-CEIICH, 2018.

²⁰ M. H. Ayuntamiento Constitucional de Morelia, Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Morelia, Michoacán, 2012.

Caso1: Ampliación Leandro Valle, Morelia Michoacán



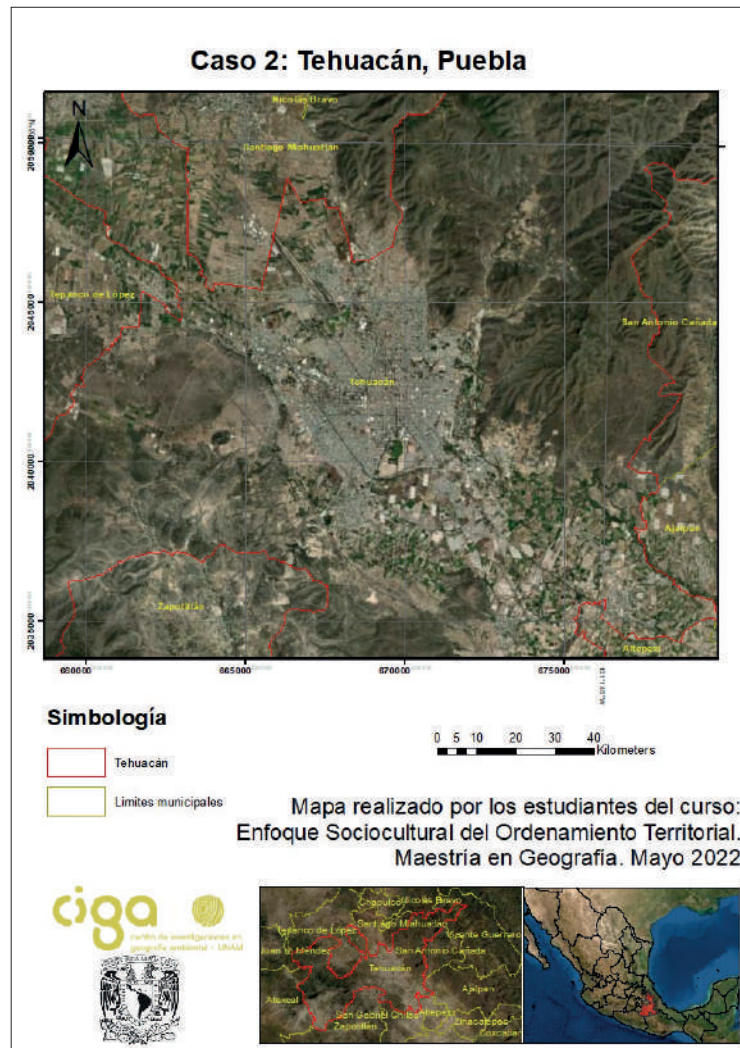
Asentamiento popular: Ampliación Leandro Valle, Morelia, Michoacán
Ubicación de Ampliación Leandro Valle. Elaboración propia.

falta de seguridad en la propiedad de la tierra, hace que los habitantes queden en un "limbo" respecto al acceso a servicios, a educación e infraestructura por parte de las autoridades, a pesar de que han ocupado dicha área desde hace más de una década, mismo que se constata con la precariedad material del asentamiento.

Respecto a los actores involucrados en el OT del asentamiento popular se reconocen dos grupos. Los primeros son actores internos ubicados en tres escalas: los miembros de la asociación (a cargo de la regulación de los lotes) que históricamente han establecido las formas de ordenar según sus prioridades como la ubicación de la escuela, las áreas verdes, los espacios comunes, entre otros, y que trabajan en la escala del asentamiento; los habitantes (vecinos) ubicados a nivel de manzanas y calles que también forman una agrupación y establecen los usos en sus calles; y los miembros de las familias

ubicadas en la escala vivienda, que ordenan su territorio (su casa).

El segundo grupo son los actores externos, en él se encuentran las autoridades de los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) quienes intervendrán en las escalas administrativas correspondientes, ellos objetan la regularidad y la dotación de servicios a la comunidad. Dentro de los actores externos existen diferentes formas para involucrarse con el ordenamiento del asentamiento popular, algunos mediante problemáticas urbanas, otros relacionados con su ubicación en un área verde relevante en el municipio y otros por intereses educativos y de salud, entre otros. De esta forma, ordenar el asentamiento popular debería llevarse a cabo a través de un diálogo de lucha por los intereses y resistencia de los actores involucrados de acuerdo con sus necesidades. En esas interacciones entre actores, si-



Ubicación de Tehuacán, Puebla. Elaboración propia.

multáneamente al ordenamiento del asentamiento, se construye el territorio.

De esta manera, los actores se van estableciendo en la comunidad como mediadores o líderes que buscan ser reconocidos formalmente por las autoridades, mostrando su organización, y a la vez, los habitantes se apropian del territorio que han transformado, adaptado y habitado. En este caso, el ordenamiento territorial no sólo se establece por las características físicas si no que deben reconocerse las diversas formas de apropiación del territorio, aunque estén fuera de los sectores y límites administrativos, reconociendo las necesidades y aspiraciones de los diversos actores, que les permitan llegar a una vida plena.

Propiedad social: Tehuacán, Puebla

En México existen tres tipos de propiedad: nacional, privada y social. Esta última, es la que cobra relevancia en

el presente análisis por diversas razones: en primer lugar, la propiedad social ocupa aproximadamente 51% del territorio del país y se conforma por ejidos y comunidades agrarias, y también se les denomina en conjunto como núcleos agrarios. En segundo lugar, la propiedad social tiene características propias que definen su forma de organización y apropiación de su territorio y tiene su sustento legal en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Agraria de 1915 con sus posteriores modificaciones en el año 1992,²¹ cuya función es regular y proteger a los núcleos agrarios y proporcionar los lineamientos para que los sujetos agrarios definan el uso y aprovechamiento de sus tierras.

²¹ Congreso de la Unión, Ley Agraria, 2018. Disponible: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lagra/LAgra_ref14_25jun18.pdf>.

Es en la propiedad social donde se está llevando a cabo la urbanización, sobre todo en áreas que se localizan en la periferia de las ciudades, como es el caso de la ciudad de Tehuacán, en el estado de Puebla. Es importante mencionar que, este apartado se inserta en el marco de acceso universal al conocimiento como parte de las actividades de retribución social establecidas por CONACYT, y forma parte de la tesis de maestría en Geografía, CIGA-UNAM, titulada: "Análisis del cambio de la cobertura de suelo dentro de la propiedad social del municipio de Tehuacán, estado de Puebla".

Retomar a la propiedad social como un agente que incide en la configuración del territorio en México y en específico, en el municipio de Tehuacán (figura 3), es fundamental para entender las relaciones entre los actores que intervienen en los procesos de transformación en un territorio específico, sobre todo en aquellas donde la peri-urbanización está presente y la ubicación de un núcleo agrario (NA) juega un papel importante. Esto porque considerando su distancia del NA con respecto al centro urbano, las actividades que se realizan, los recursos con los que cuenta y su relieve, pueden ser limitantes para que se delimiten las áreas urbanizables.

Partiendo desde lo local, la configuración territorial dentro de cada núcleo agrario tanto en el municipio de Tehuacán como en el resto del país es construida por la población, quien le da significado al espacio donde viven y desarrollan sus actividades, por ello, son los sujetos agrarios quienes tienen la facultad de decidir el uso y aprovechamiento de sus tierras a través de la Asamblea General, en donde se exponen las propuestas sobre temas de especial interés para la población y mediante *quórum* se establecen los acuerdos. Por ello, la Asamblea es el órgano administrativo más importante dentro del núcleo agrario y es uno de los actores que incide en el ordenamiento territorial al interior y exterior de la propiedad social, ya que representa a toda la comunidad.

Uno de los consensos que se deciden en la Asamblea y que define los límites territoriales de un núcleo agrario tiene que ver con la ejecución de acciones agrarias como las expropiaciones, segregaciones, permutas, ampliaciones, y adopción de dominio pleno, entre otras. En algunas de estas acciones participan instituciones gubernamentales que junto con la Asamblea se llegan a acuerdos para el beneficio de ambas partes. Una de estas instituciones que inciden en el ordenamiento territo-

rial es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y el H. Ayuntamiento de Tehuacán, quienes, por medio de la expropiación, regularizan los predios ocupados por avecindados y asentamientos humanos irregulares, sobre todo en la periferia de la ciudad de Tehuacán.

Así mismo, las modificaciones que el Estado hizo a la Ley Agraria y al artículo 27 en 1992 fueron un impulso para que los ejidatarios pudieran obtener dominio pleno de sus parcelas (es decir, las tierras pasaron a ser propiedad privada) y de esta forma, las tierras entraron al mercado inmobiliario, siendo este un proceso transformador de la frontera urbano-rural, en donde se lleva a cabo una diversificación de los usos de suelo para dar respuesta a las necesidades de las ciudades y su población, por lo que se puede considerar a las inmobiliarias como actores importantes en la construcción del territorio, ya que una zona agrícola puede transformarse en urbana o industrial.

En la propiedad social existe el programa de ordenamiento territorial denominado Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios (FANAR), que es un programa interinstitucional a cargo del Registro Agrario Nacional (RAN), Procuraduría Agraria (PA) y en cierta medida también participa la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), estos son actores que participan en el diseño de políticas públicas relacionadas al ordenamiento territorial. El FANAR se enfoca en regularizar y certificar los núcleos agrarios para otorgar certeza jurídica y, así los sujetos agrarios puedan ejercer sus derechos sobre sus tierras y acceder a los beneficios que otorgan los programas sociales.²² De esta manera, a los ejidatarios y comuneros se les miden sus tierras y se delimitan las grandes áreas (zonas de uso común, área parcelada y zona de asentamientos humanos) al interior del núcleo agrario. Esto es de suma importancia, ya que así se conocen los límites y ubicación de cada núcleo y con ello se pueden diseñar los planes de desarrollo en diferentes escalas, pues cabe destacar que a menudo esto no sucede.

²² Registro Agrario Nacional, "El RRAJA es el programa de ordenamiento territorial más importante del sector agrario en México", *Gobierno de México*, 28 de marzo de 2022. Disponible: <<https://www.gob.mx/ran/articulos/el-rraja-es-el-programa-de-ordenamiento-territorial-mas-importante-del-sector-agrario-en-mexico?idiom=es>>.

Por ejemplo, en el Plan Municipal de Desarrollo de Tehuacán, Puebla, 2021-2024,²³ la propiedad social no figura entre las políticas públicas a ejecutarse ni en los ejes temáticos y transversales que establece el Plan para lograr los objetivos propuestos enfocados al mejoramiento económico y social de la población que habita en el municipio de Tehuacán. Sin embargo, en el año de 2014 se elaboró el Plan Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Tehuacán,²⁴ en donde se mencionan ciertas particularidades de la propiedad social, así como su inserción en el diseño de áreas de reservas de crecimiento a través de compra-venta de tierras, expropiaciones, entre otras, pero de forma muy breve sin explicar realmente cómo es que el gobierno municipal influirá en las decisiones de la propiedad social, para que se lleve a cabo una correcta ejecución de los proyectos de ordenamiento territorial.

Por ello, es necesario que los organismos gubernamentales establezcan relaciones de comunicación con la población agraria para llegar a acuerdos que los beneficien a futuro, ya que la propiedad social debe ser tomada en cuenta en cualquier programa de ordenamiento territorial, más aún, cuando este régimen de propiedad está presente en poco más de la mitad de la superficie territorial de México, y es en ella donde se está dando el proceso de urbanización de forma precaria, ya que las viviendas no cuentan con los servicios básicos, y los cambios dentro de la propiedad social se relacionan con los cambios en la cobertura del terreno, donde las extensiones de vegetación natural están disminuyendo.

Caso en Colombia

Desarticulación de la gestión del agua y el ordenamiento del territorio

Cuenca de Ubaté

La cuenca de Ubaté es un territorio definido por ocho municipios con historia, cultura y características en común ligadas a sus aguas. En efecto, la cuenca tiene una distribución hidrográfica determinada principalmente en

la conjunción del río Ubaté y sus tributarios, sumado a un conjunto de lagunas y humedales que sobreviven a lo que era hace unas décadas un gran lago. Actualmente habitan unas 112,000 personas, siendo el municipio de Ubaté el más poblado e importante de este territorio.

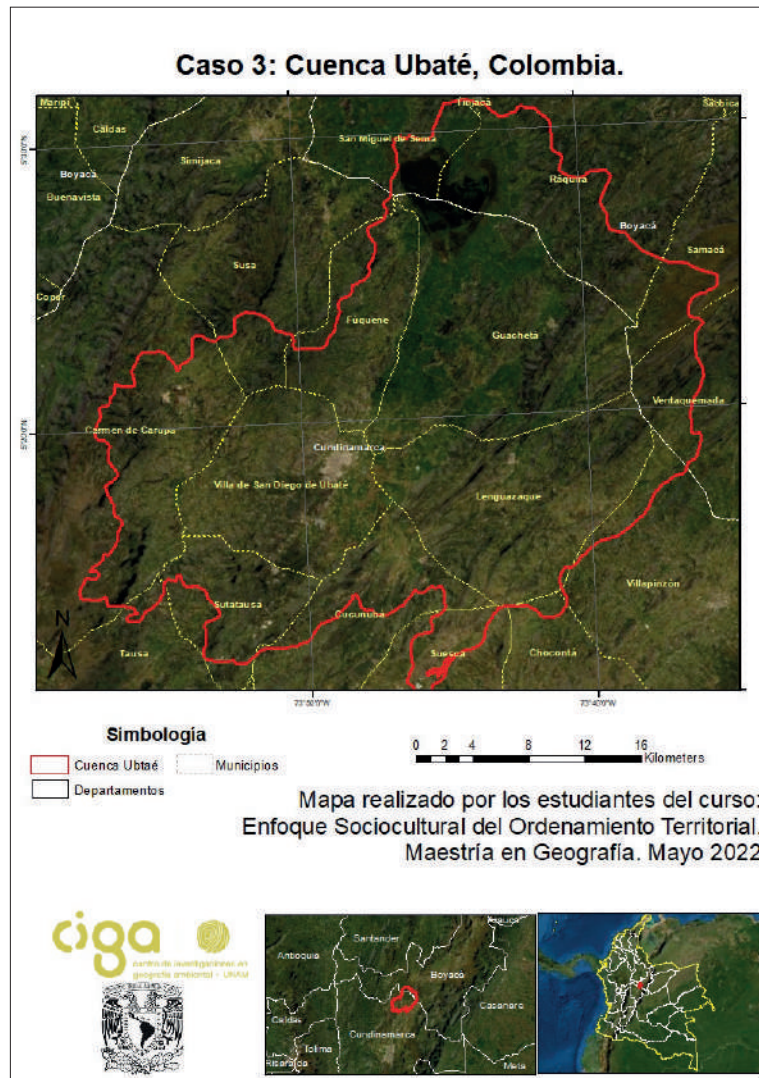
El caso de la cuenca Ubaté es relevante por varias razones. En primer lugar, se alinea con el actual Plan de Desarrollo del gobierno colombiano, que busca ordenar el territorio en torno al agua, lo que invita a analizar la gestión actual a nivel local y revelar el papel de los actores involucrados en términos de localización y poder, es decir, del agua en el territorio. Comprender este tipo de características territoriales de la gestión del agua propicia la resolución de conflictos, disminuyendo la vulnerabilidad hídrica. Además, este caso se selecciona en el marco del acceso universal al conocimiento promovido por el CONACYT, retomando la tesis de maestría del posgrado en Geografía, CIGA-UNAM, "Geohistoria del paisaje en la cuenca del río Ubaté, Colombia, a través de su gestión hidrosocial (1830-1922)". Se considera que este caso colombiano puede contribuir a la búsqueda de otras maneras de ordenar el territorio alrededor del agua, las cuales pretenden superar visiones dualistas y sectoriales, avanzando hacia cambios emergentes en la forma de gestionar y concebir ríos, cuencas, flujos de agua y sistemas de uso, lo cual es clave en los contextos mexicanos y latinoamericanos.

En Colombia, aunque administrativamente cada municipio se encarga de generar un Plan de ordenamiento territorial (POT), con una vigencia de 10 años, según lo establece la LOOT del país, no sucede así con la gestión del agua que se encuentra dividida; por un lado, cada alcaldía municipal se encarga de la distribución del líquido y el saneamiento ambiental en las zonas urbanas. Por otro lado, los ríos, humedales y lagunas son gestionados territorialmente por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), que considera a la cuenca como una unidad administrativa, y se encarga de mantener la cantidad y calidad del agua en zonas rurales. La CAR cuenta con un Plan de ordenamiento y Manejo de la Cuenca,²⁵ y las lagunas tienen un plan de manejo ambiental. Allí

²³ Gobierno de Puebla, Plan municipal de desarrollo de Tehuacán, Puebla, 2021-2024. Disponible: <<https://ojp.puebla.gob.mx/normatividad-municipal/item/3866-plan-municipal-de-desarrollo-de-tehuacan-puebla-2021-2024>>.

²⁴ *Idem*.

²⁵ CAR, "POMCA y ríos Ubaté y Suárez", Gobierno de Colombia, 2020. Disponible: <<https://www.car.gov.co/vercontenido/84https://www.car.gov.co/vercontenido/84>>.



Ubicación de la cuenca Ubaté, Colombia. Elaboración propia.

se establecen los lineamientos de la gestión abordando al agua desde un énfasis biogeofísico, considerando de forma segmentada las interacciones territoriales e históricas de quienes la habitan.

Adicional a esto, en la cuenca del río Ubaté (figura 5) se desarrollan diversas actividades socioeconómicas, que son las que definen la mayoría de los actores presentes en este territorio, entre las que se destacan la minería de carbón por socavón, la ganadería para obtención de leche, la agricultura de papa, actividades comerciales mixtas, y habitantes de las zonas urbanas y rurales, los cuales usan el agua como un recurso para sus propios fines. Actualmente, el uso del agua entre estos actores no se encuentra equilibrado, lo que ha generado escenarios de conflicto territorial, contaminación, escasez y vulnerabilidad hídrica.

Dentro del marco jurídico del ordenamiento territo-

rial y ambiental en Colombia se establece que el manejo del agua debe estar articulado con toma de decisiones de ocupación y ordenamiento del territorio. Aunque la CAR implementa un Enfoque de Gestión Integrada del Recurso Hídrico, que intenta cumplir con este fin, la realidad es que no existe una armonización entre el manejo del agua y el ordenamiento territorial, ya que ambos procesos pertenecen a agencias gubernamentales distintas (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible *versus* Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), las cuales hacen un conjunto de normas disímiles de difícil aplicación, que se superponen en competencias, escalas, tiempos, e intereses entre usos del suelo y aguas. A lo anterior se suma que los planes económicos municipales que genera cada alcalde durante su gestión (denominados Planes de Desarrollo), tampoco se articulan con los POT y la gestión del agua.

Como consecuencia de lo anterior, en la cuenca ha aumentado la vulnerabilidad hídrica, ya que se ha disminuido paulatinamente la cantidad y calidad del agua disponible, la cual se encuentra cada vez más amenazada, toda vez que los vertimientos de aguas residuales provenientes de los centros poblados y por las actividades económicas en zonas rurales son dispuestos en cuerpos de agua sin ningún tipo de tratamiento. Esto indiscutiblemente conduce hacia escenarios de escasez. Por otro lado, se acrecientan los conflictos entre los actores de la región, ya que existe un control de las aguas en las zonas planas, a través de distritos de riego que son canalizadas y desviadas para el sector ganadero, privando a las comunidades del agua para otros usos (figura 6). A su vez, las industrias mineras de carbón generan afectaciones en la extracción y transporte del material minero que contaminan algunas fuentes hídricas. De esta manera, existe un contexto de competencia por el agua entre los ganaderos y mineros, en detrimento del resto de los actores y de los requerimientos naturales de la cuenca.

Además de lo anterior, las instituciones gubernamentales se encuentran desarticuladas con la comunidad, y su relación en torno a la gestión y gobernanza conjunta del agua sólo se desarrolla escasamente en el marco del cumplimiento de las políticas públicas nacionales. Como consecuencia, el papel que desempeñan las autoridades ambientales y civiles ha fomentado el descontrol, explotación y apropiación arbitraria del agua, lo cual, sumado a la indiferencia de gran parte de la población, una falaz percepción generalizada de abundancia hídrica y la poca incidencia de las organizaciones comunitarias en la toma de decisiones, han generado una serie de dificultades evidentes en la articulación entre la gestión del agua y el ordenamiento territorial local.

En síntesis, el caso de la cuenca Ubaté es un ejemplo paradigmático de los desafíos que exige el ordenamiento territorial en Colombia; aunque el marco jurídico nacional y local plantea la descentralización y sostenibilidad del agua en la cuenca, en la práctica la jerarquización de los intereses nacionales —centrados en aspectos económicos, mineros y ganaderos— se superponen sobre los criterios ambientales, de participación y gobernanza local del agua.

Conclusión

El documento muestra cómo se entiende y aplica el ordenamiento territorial en dos casos de México y uno de Colombia. Se parte de la idea de concebir al territorio como una construcción social e histórica, que tiene una dimensión espacial y temporal, estructurada por las relaciones entre seres humanos y con los elementos biofísicos. Siguiendo esta concepción, el proceso de ordenar el territorio involucra las relaciones entre actores con los elementos biofísicos.

Dando respuesta a nuestra pregunta inicial, quiénes son los actores involucrados, se considera que son diversos, tantos intereses existan y ubicaciones en diferentes niveles (internos/residentes y externos/no residentes) en el territorio, y su forma de relacionarse con las necesidades y acciones del ordenamiento, dichos actores pueden ver en el proceso de ordenar el territorio, tanto oportunidades como trampas, por ello, durante el ordenamiento deberá existir una negociación entre ellos que guíe el mismo proceso.

Esta discusión busca superar la visión simplista de entender al ordenamiento territorial como un producto realizado en cortos plazos, sectorizado (urbano, rural, ecológico, comunitario, turístico, ente otros) y sólo limitado a la administración gubernamental, para caminar hacia un acercamiento más integral que lo reconoce como un proceso social e íntimamente relacionado con la forma en que se han construido las relaciones y por tanto el mismo territorio.

Fuentes consultadas

ARTEAGA AGUILAR, MARCO A., M. E. AYALA ARCIPESTRE Y R. I. MÁRQUEZ

2014 "Ordenamiento territorial comunitario, participación social y uso del suelo: experiencias en el sureste de México", *Perspectiva Geográfica*, vol. 19, núm. 2. DOI: <10.19053/01233769.4100>.

CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

1976 "Ley General de Asentamientos Humanos", *Diario Oficial de la Federación*. Disponible: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284148&fecha=04/01/2013>.

2018 "Ley Agraria", *Diario Oficial de la Federación*. Disponible: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lagra/LAgra_ref14_25jun18.pdf>

2023 "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente", *Diario Oficial de la Federación*. Disponible: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>>.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

1993 "Ley General Ambiental de Colombia", Ley 99, Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. Disponible: <<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-general-ambiental-de-colombia-ley-99-de-1993>>.

1996 "Ley General de Turismo", Ley 300, 26 de julio.

1997 Ley 388. Disponible: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>>.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL

2020 "POMCA y ríos Ubaté y Suárez", *Gobierno de Colombia*. Disponible: <<https://www.car.gov.co/vercontenido/84https://www.car.gov.co/vercontenido/8>>.

DUROJEANNI, AXEL, ANDREI JOURAVLEV Y GUILLERMO CHÁVEZ

2002 *Gestión del agua a nivel de cuencas. Teoría y práctica*, Naciones Unidas, CEPAL.

GOBIERNO DE PUEBLA

2021 *Plan municipal de desarrollo de Tehuacán, Puebla*.

2021-2024. Disponible: <<https://ojp.puebla.gob.mx/normatividad-municipal/item/3866-plan-municipal-de-desarrollo-de-tehuacan-puebla-2021-2024>>.

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE MORELIA, MICHOACÁN

2012 *Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Morelia, Michoacán*.

MASSIRIS CABEZA, ÁNGEL

2006 "El concepto de ordenamiento territorial", *Geocalli. Cuadernos de geografía*, vol. 7, núm. 13.

MORALES BARRAGÁN, FEDERICO Y FREDY JIMÉNEZ LÓPEZ

2018 *Fundamentos del enfoque territorial: actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles*, México, UNAM-CEIICH.

REGISTRO AGRARIO NACIONAL

2022 "El RRAJA es el programa de ordenamiento territorial más importante del sector agrario en México", *Gobierno de México*, 28 de marzo. Disponible: <<https://www.gob.mx/ran/articulos/el-rraja-es-el-programa-de-ordenamiento-territorial-mas-importante-del-sector-agrario-en-mexico?idiom=es>>.

RUIZ-LÓPEZ, C., O. CAMPUZANO, D. BENÍTEZ, K. CHÁVEZ, G. LAPORTILLA Y A. PÉREZ
2021 "Una estrategia nacional de ordenamiento del territorio en México. Cómo y para qué", *Boletín UNAM*, vol. marzo-abril, núm. 90, pp. 1-8.

SÁNCHEZ SALAZAR, MARÍA TERESA Y JOSÉ LUIS PALACIO PRIETO

2004 "La experiencia mexicana en la elaboración de los programas estatales de ordenamiento territorial: diagnóstico, problemática y perspectivas desde el punto de vista de la participación del Instituto de Geografía de la UNAM", en *Investigaciones Geográficas*, núm. 53.

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

2021 "Acuerdo por el que se expide la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, 2020-2040", *Diario Oficial de la Federación*, 9 de abril.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

2001 "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, 2001-2006". Disponible: <http://centro.paot.org.mx/documentos/sedesol/prog_desarrollo_urbano_2001_2006.pdf>.

SECRETARÍA DE TURISMO

2019 "Acuerdo por el que se expide el Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio", *Diario Oficial de la Federación*, 5 de agosto.