

Sánchez Salazar, M. T., G. Bocco Verdinelli y J. M. Casado Izquierdo (2013), *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*, Instituto de Geografía, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), 752 p., ISBN 978-607-02-4848-1

---



La aparición de un libro es un acontecimiento relevante máxime cuando aborda el ordenamiento territorial, tema que en la medida de su complejidad es deficitario en reflexiones e innovaciones metodológicas. *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica* reúne a 62 autores, cubre 752 páginas organizadas en diez capítulos en los que se incorporan treinta textos, incluida la introducción y las conclusiones.

El volumen da cuenta del V Congreso Internacional de Ordenamiento Ecológico y Territorial celebrado en 2009 en el CIGA (Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental) de la UNAM, cuya sede se ubica en la capital michoacana. Se trata de una edición cuidada, labor que se debe a sus coordinadores, los investigadores Teresa Sánchez, Gerardo Bocco y José María Casado. La empresa editorial fue posible gracias al Instituto de Geografía de la UNAM y a la SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) y un área específica de dicha dependencia, el INECC (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático).

Dada su riqueza de contenidos su lectura es útil para detonar un diálogo entre el pasado, el presente y el futuro del ordenamiento territorial. Si algo caracteriza al mundo de hoy es la velocidad de los procesos, el flujo incesante de información, capital financiero, personas, mercancías e incluso conflictos. Buena parte de estas fuerzas proceden de estímulos extraterritoriales, ajenos a las regiones, lo cual dificulta la regulación endógena de los procesos.

Todo ello va transformando el territorio, a veces en direcciones poco afortunadas para las sociedades locales y tal como señala Troitiño (2013:19),

la ordenación del territorio tiene que ir mucho más allá de la regulación de las dimensiones físicas y de usos del suelo ... el territorio, como construcción

social, no puede ni debe ser sólo el resultado del libre juego de fuerzas del mercado.

En nuestro país parece no haber instrumentos efectivos que impongan una disciplina territorial congruente con una aspiración democrática, lo que conduce a modelos depredadores, muchas veces irreversibles.

El ordenamiento del territorio es para la geografía un campo que adquirió fuerza desde la década de 1960, cuando se proclamó el discurso de la geografía aplicada sobre todo en Francia. Por su orientación dominante hacia una geografía de corte historicista y cultural se expuso en el gremio la conveniencia de responder a las necesidades de desarrollo, lo que llevó a imitar algunas premisas de la escuela anglosajona que en aquel momento asumía plenamente su capacidad para contribuir en la construcción de escenarios futuros mediante la participación en tareas de planeación.

De ahí que en los últimos 50 años el ordenamiento territorial sea un campo privilegiado para la disciplina geográfica. En México las convocantes a los Congresos de Ordenamiento Territorial han sido principalmente las instituciones geográficas universitarias. No obstante, arrastramos algunos rasgos del pasado decimonónico, dichas reuniones reproducen un modelo enciclopedista. Ello tiene el mérito de mantenerse abierto a múltiples visiones y al diálogo con académicos de otras disciplinas, cada una de las cuales aporta trabajos valiosos, pero la suma de todo no necesariamente supone avances significativos en el desarrollo teórico e instrumental del ordenamiento territorial.

El libro que reseñamos puede orientar en cuanto a la búsqueda de un nuevo modelo para estructurar los encuentros. Existen en el volumen trabajos que estarían mejor ubicados en otro tipo de Congresos

ya que no forman parte orgánica de un planteamiento integral de ordenamiento; en cambio, hay otros que contribuyen a la discusión y dan cuenta de valiosas experiencias bien sea en el plano social o metodológico.

El debate teórico en torno al ordenamiento territorial ocupa una posición periférica en los Congresos, por ello las pocas reflexiones brillan: “La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro”, firmado por Sánchez, Casado y Bocco (2013:19-44) constituye un texto revisionista en cuanto a la trayectoria histórica de las políticas de ordenamiento. Destaca el tratamiento dispensado a la cobertura geográfica de las diversas figuras de ordenamiento y a manera de diagnóstico la autora y los autores plantean una serie de desafíos del ordenamiento que bien pueden sintetizarse en el alcance de “mayores niveles de bienestar y desarrollo para la sociedad” (*Ibid.*:41).

Por su mirada analítica destaca el texto “El ordenamiento territorial en la legislación mexicana”, firmado por Azuela (2013:47-77) quien toma partido inicial cuando asume la convicción de que el territorio es un objeto del gobierno, esto mediante el sistema de planeación. El autor anota la “absurda dicotomía” que supone la existencia de programas de desarrollo urbano previstos por la LGAH (Ley General de Asentamientos Humanos) y los programas de ordenamiento ecológico y territorial derivados de la LGEEPA (Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente). En el país existe

un régimen de planeación único en el mundo, en el que la fragmentación legislativa dificulta la regulación del territorio como un todo y, en particular, la compleja relación urbano-rural (*Ibid.*:74).

Uno de los aspectos documentados por Azuela (*Ibid.*:75) es el intento fallido por concretar legalmente las reformas al régimen de planeación del desarrollo, dado que hubo una aprobación por el Senado en el 2005, pero que no avanzó en la Cámara de Diputados, lo que despierta la inquietud por saber si ello fue resultado de la dejación y desinterés por la dimensión territorial del desarrollo

o se explica más bien por la acción de fuerzas que se oponen al interés colectivo.

El texto de Verduzco (2013:79-105) titulado “Aspectos normativos e institucionales del ordenamiento Ecológico y Territorial” inicia con la pregunta ¿Por qué algunos grupos sociales son capaces de darse los arreglos institucionales que les permitan usar el territorio y sus recursos naturales en forma sustentable y otros no? El autor realiza su análisis a través de perspectivas institucionalistas, que en lo referente a los planes de ordenamiento deberían ir en el sentido de reducir incertidumbres en las interacciones sociales y económicas que tienen lugar en el territorio, reducir costos de transacción de los involucrados en los procesos de desarrollo, desalentar medidas oportunistas y distribuir intertemporalmente los beneficios que proporciona a la sociedad el medio ambiente natural (*Ibid.*:87). Verduzco explora la viabilidad de los modelos participativos y propone un modelo empírico orientado al diseño de arreglos por consenso.

Para completar la reflexión sobre el futuro del ordenamiento territorial, conviene documentar experiencias insertas en planes de “nueva generación”. Nuestra convicción es que ante el hecho de que el ordenamiento territorial refleja “un discurso insuficientemente estructurado y observa un tono retórico por la desmesura de sus objetivos” (Cabrales, 2013:138) se requiere de innovaciones conceptuales y metodológicas tanto en el plano académico como en las prácticas políticas.

Un caso es el PTOB, Plan territorial metropolitano de Barcelona, elaborado por la Comisión de Ordenación Territorial Metropolitana de Barcelona, aprobado en 2010, el cual privilegia los siguientes objetivos territoriales: compacidad física de los asentamientos, complejidad funcional y su cohesión social. Eso llevo a definir políticas de alcances amplios pero que a la vez significan una renuncia a tratar de ordenar todo, uno de los errores más frecuentes en el discurso planificador.

El tener objetivos mejor acotados incide en la innovación y afinación de los instrumentos de política pública y a generar un sistema de responsabilidades más claro. De ahí la definición de tres temas clave: *a)* los espacios abiertos, *b)* los asentamientos, y *c)* las infraestructuras de movilidad

(PTOP, 2010:7), es decir, se transita de un modelo exhaustivo a uno selectivo una vez acordados social y políticamente los rubros sobre los que el aparato planificador tiene buena capacidad de maniobra y amplias competencias al tiempo que se trata de aspectos medulares en la estructuración de un territorio. Aquí aplicaría el precepto planteado por Verduzco, si el Estado es capaz de actuar coherentemente sobre dichos temas, en forma proactiva estaría desalentando comportamientos oportunistas.

La lectura del libro *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*, invita a pensar fórmulas para modernizar justamente la teoría y la práctica. No se trata precisamente de copiar irreflexivamente lo que se hace en otros países sino de asumir la dialéctica modernizadora conservación-imitación-invencción propuesta por Paz (1990:15):

No se si la modernidad es una bendición, una maldición o las dos cosas. Sé que es un destino: si México quiere ser, tendrá que ser moderno. Nunca he creído que la modernidad consista en renegar de la tradición sino en usarla de un modo creador. La historia de México esta llena de modernizadores entusiastas, desde la época de los virreyes ilustrados de Carlos III. La falla de muchos consistió en que echaron por la borda las tradiciones y copiaron sin discernimiento las novedades de fuera. Perdieron el pasado y también el futuro. Modernizar no es copiar sino adaptar, injertar y no transplantar. Es una operación creadora hecha de conservación, imitación e invencción.

## REFERENCIAS

- Azuela de la Cueva, A. (2013), "El ordenamiento territorial en la legislación mexicana", en Sánchez, M. T., G. Bocco y J. M. Casado (coords.), *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*, Instituto de Geografía, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, México.
- Cabrales Barajas, L. F. (2013), "El ordenamiento del territorio", en Mendoza Vargas, H. (coord.), *Estudios de la geografía humana de México*, Geografía para el siglo XXI, Serie Textos universitarios, núm. 13, Instituto de Geografía, UNAM, pp. 137-155.
- Paz, O. (1990), *Pequeña crónica de grandes días*, Fondo de Cultura Económica, México.
- PTOP (2010), Comisión de ordenación urbana metropolitana de Barcelona, PTO, Plan territorial metropolitano de Barcelona, Síntesis.
- Sánchez Salazar, M. T., G. Bocco Verdinelli y J. M. Casado Izquierdo (coords.; 2013), *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*, Instituto de Geografía, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, México.
- Troitiño Vinuesa, M. A. (2013), "Ordenación y gestión del territorio: un necesario y urgente cambio de rumbo en las políticas territoriales y urbanas", en Urquidez, O. et al. (coords.), *Metrópolis en movimiento*, El Colegio de Jalisco, pp. 17-41.
- Verduzco Chávez, B. (2013), "Aspectos normativos e institucionales del ordenamiento ecológico y territorial", en Sánchez, M. T., G. Bocco y J. M. Casado (coords.), *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*, Instituto de Geografía, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, México.

*Luis Felipe Cabrales Barajas*  
Universidad de Guadalajara