

# Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

## Land Planning and Sustainable Development.

*María Esther Ayala Arcipreste,*

[maeayala@uacam.mx](mailto:maeayala@uacam.mx)

Doctora en Geografía.

Profesora-Investigadora en Laboratorio para la Observación de la Sustentabilidad. Centro de Estudios de Desarrollo Sustentable y Aprovechamiento de la Vida Silvestre (CEDESU).

Universidad Autónoma de Campeche, México

*Ricardo Isaac Márquez*

[ricisaac@hotmail.com](mailto:ricisaac@hotmail.com)

Doctor en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable

Profesor-Investigador en Centro de Estudios de Desarrollo Sustentable y Aprovechamiento de la Vida Silvestre (CEDESU).

Universidad Autónoma de Campeche, México



El complejo escenario socioambiental que actualmente vivimos en el contexto del cambio climático, demanda urgentemente cambios estructurales en los ámbitos político, económico, social e institucional para transitar hacia modelos de desarrollo más sostenible, ya que de otra manera los avances logrados en términos de reducción de la pobreza, derechos humanos, salud, educación, infraestructura y en otros ámbitos corren el riesgo de detenerse o incluso de revertirse.

Alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) requiere impulsar un desarrollo más coherente y equilibrado que supere las limitaciones de los esquemas sectoriales y que permita proyectar al máximo el potencial valor agregado de los recursos naturales, integrar las actividades productivas e incorporar a la población pobre a las oportunidades de empleo y de inversión. La perspectiva territorial permite la formulación de una propuesta centrada en las personas, que toma en consideración los puntos de interacción entre los sistemas socioculturales y los sistemas ambientales, y que contempla la integración productiva y el aprovechamiento competitivo de los recursos productivos, como medios que posibilitan la cooperación y la corresponsabilidad amplia de diversos actores sociales. El territorio se visualiza como una construcción social, un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente con la finalidad de satisfacer las necesidades de los pobladores, crear valor en el territorio e incrementar las capacidades endógenas.

Un desarrollo territorial equilibrado requiere de procesos autogestionados que fomenten la democracia participativa, eliminen las desigualdades y respeten la especificidad local (Gudiño, 2015), bajo un enfoque sistémico donde se integren todos los elementos que configuran el territorio, los actores que intervienen en su desarrollo y, del aparato legal y de gobierno que les dan la certidumbre. Todo ello guiado bajo principios de equidad, gobernanza, cohesión social y económica, y de manera muy importante de inteligencia territorial, que resulta fundamental para la planificación territorial estratégica con miras a lograr la sostenibilidad del territorio. Entendiendo a la inteligencia territorial como el conocimiento necesario para poder comprender las estructuras del sistema territorial y sus dinámicas, así como el conjunto de instrumentos empleados por los actores públicos y privados para producir, utilizar y compartir este conocimiento a favor de un desarrollo territorial sostenible (Farín, 2020).

El Ordenamiento Territorial constituye una herramienta de planificación y una política de Estado esencial para lograr los ODS como lo demuestran los artículos del presente Dossier. A través del ordenamiento del territorio es posible comprender y analizar las dinámicas

territoriales, identificar sus potencialidades, conservar el patrimonio natural y cultural, y crear comunidades sostenibles y ciudades resilientes, además de disminuir la vulnerabilidad social ante eventos naturales y la incidencia de pandemias. Los trabajos hacen evidentes los valiosos aportes del análisis espacial y del ordenamiento del territorio en una diversidad de contextos para lograr políticas públicas y esquemas de gobernanza tendientes a transitar hacia la sustentabilidad.

Desde la reflexión teórica se presentan dos trabajos. En el primero de ellos, titulado “**Región y ordenamiento territorial. Aportes al debate teórico empírico. Caso de la provincia de Córdoba**”, las autoras analizan las diferentes clasificaciones regionales en materia ambiental, agroeconómica, turística, político-administrativa y de ocupación de uso del suelo urbanos en la provincia de Córdoba en el contexto del ordenamiento territorial. Inician su reflexión señalando la necesidad de definir el concepto de región que incluye no solo los aspectos económicos, ambientales, político-administrativos, sino también los aspectos históricos culturales que la definen. A partir de información cualitativa y cuantitativa comparan la operacionalización del ordenamiento territorial en seis diferentes regionalizaciones realizadas en la provincia de Córdoba considerando cuatro dimensiones (grado de producción de conocimiento; contexto normativo; alcance y permanencia de la regionalización y participación de los actores de la sociedad civil), e identificando fortalezas y debilidades en cada regionalización. Las conclusiones de este trabajo muestran que las diversas regionalizaciones que se han instaurado en la provincia de Córdoba son sectorizadas y desarticuladas entre sí, además de carecer de criterios históricos y culturales, elementos fundamentales para promover una política integral de ordenamiento territorial. Por lo tanto, alcanzar el desarrollo territorial equilibrado necesita de una visión sistémica para lograr la aplicación de los objetivos de la Agenda 2030, que debe primar por sobre las visiones y criterios de los distintos sectores y niveles del gobierno.

En el segundo trabajo “**Sistema de Ordenamiento Territorial: criterios para la consecución de un hábitat humano adecuado**”, se presenta un interesante análisis de tipo deductivo con enfoque en sistemas complejos adaptativos de las políticas de OT y los planes de OT con relación al tratamiento que se le confiere al hábitat en los mismos. Esto permitió la construcción de un modelo conceptual relacional entre el Desarrollo Territorial Sostenible (DTS), el Ordenamiento Territorial (OT) y el Hábitat Humano Adecuado (HHA), denominado Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT). Este Sistema permite identificar los objetivos y criterios que deben ser contemplados en una Política de OT para la

consecución de un HHA. La selección de países de AL en que se basa el análisis consideró tres criterios: que se encuentren en un período de democracia estable, hayan iniciado sus procesos de OT y cuenten con modelos de desarrollo diferentes. El modelo identifica los criterios necesarios que debe contemplar una Política de OT para la consecución de un HHA, que se verifican en relación al contexto en que se insertan las Políticas y/o Planes de OT y Hábitat de cada país seleccionado, para luego aplicarlos en el análisis específico del contenido de las Leyes y Planes de OT a nivel nacional. La autora señala que el sistema de OT, definido a partir de la visión teórica del hábitat y del desarrollo territorial sostenible, constituye el modelo ideal al que se pretende llegar y es el que sirve de base para la definición de los criterios de hábitat que se consideran necesarios, debe contemplar una política de OT, para la consecución de un hábitat humano adecuado. No obstante, existen contradicciones entre lo que la teoría sostiene y lo que se ejecuta en la realidad y confirma que aún falta mucho para lograr un sistema eficiente de políticas de OT y hábitat con instrumentos que las viabilicen y propicien la coordinación transversal y multinivel.

En la temática de la gestión sustentable de los recursos naturales del territorio, el Dossier presenta dos estudios de caso que demuestran los valiosos aportes de la planificación ambiental territorial para el conocimiento, análisis y monitoreo de los ecosistemas y su biodiversidad. En el trabajo **“Impacto de la ley nacional de bosques nativos sobre su conservación Provincias de Chaco, Formosa, Salta y Santiago del Estero”** se evalúa el impacto de la política de conservación de bosques nativos –ley nacional 26.331 y las leyes provinciales de ordenamiento territorial de sus bosques nativos (OTBN), sus decretos y resoluciones asociados como medida para asegurar su preservación y manejo sustentable en cinco provincias. Para ello se realizó la revisión y análisis de cada una de las leyes y sus respectivos decretos reglamentarios de OTBN con respecto a la superficie establecida bajo las distintas categorías de conservación; el mapa de la categorización; los usos y actividades que permitió cada provincia en las distintas categorías, la superficie de conservación real y los cambios que introdujo el OTBN respecto de la ley de bosques vigente y en relación a la superficie de bosque a conservar. En los resultados obtenidos se muestra la existencia de diferentes interpretaciones a esta ley y las correspondientes provinciales, que repercuten en la forma en que se permiten o no la realización de diversas actividades. Los autores enfatizan la relevancia de articular las leyes desvinculadas en cada jurisdicción bajo un mismo marco de aplicación nacional de presupuestos mínimos lo que, jurídicamente debería otorgarle más peso a la conservación. No obstante, también los autores recomiendan conocer la diferencia entre aprovechamiento sostenible y aprovechamiento

forestal como un elemento fundamental para comprender cómo las distintas provincias interpretan esta ley y permiten la realización de diversas actividades. Siendo estos elementos fundamentales para una política de conservación de bosques nativos y de su manejo sustentable.

En el trabajo **Ecosistemas de humedales para la Reducción del Riesgo de Desastre: Gestión, conservación y vulnerabilidad en el sureste mexicano** los autores hacen énfasis en la necesidad de integrar la gestión de los humedales en los instrumentos de regulación territorial definidos por la legislación mexicana. En particular apuntan hacia los humedales transfronterizos, que se extienden a través de límites internacionales, donde la ausencia de políticas de protección o planeación integral para su manejo es evidente. Los humedales son esenciales dentro de las Estrategias Basadas en la Naturaleza orientadas a alcanzar un desarrollo sostenible y resiliente.

En este contexto, los autores analizan las capacidades de humedales transfronterizos y Ramsar ubicados al sur del estado de Quintana Roo en el Sureste de México, como herramientas de Soluciones Basadas en la Naturaleza. Mediante un análisis espacial los autores determinan la ubicación y extensión de estos humedales, describen los escenarios socioambientales en que se localizan, e identifican su potencialidad para contribuir a la reducción de riesgos a desastres y aumentar la resiliencia de las comunidades locales. Los resultados hacen evidente la potencialidad de los humedales estudiados para reducir el riesgo de desastres, la mitigación y adaptación al cambio climático y el desarrollo sostenible. Sin embargo, los resultados del análisis espacial también indican amenazas significativas para su conservación. Para los humedales transfronterizos la principal amenaza se origina en la ausencia de esquemas de protección y para los humedales Ramsar los autores identifican el impacto de las actividades turísticas.

Desde la perspectiva la dinámica demográfica de la población, el artículo **Distribución territorial de la transición demográfica del Estado de México, 1980-2020**, analiza espacialmente la transición demográfica en el Estado de México y encuentran que este proceso se expresa de manera diferenciada en el territorio estatal. Tomando como base la teoría de la transición demográfica los autores identifican cuatro estadios caracterizados como incipiente, moderada, plena y avanzada en función del comportamiento de las tasas de natalidad y mortalidad de la población. El análisis espacial permitió demostrar que en el Estado de México la transición demográfica se manifiesta en su etapa incipiente en la zona centro y suroeste del estado, mientras que la transición plena se localiza en las áreas

aledañas a la ciudad de México, principalmente en los municipios urbanos, los cuales conforman la zona metropolitana del valle de México y del valle de Toluca. Por su parte, las etapas moderada y avanzada no presentan un patrón territorial definido y se distribuyen de manera aleatoria en el Estado de México. Este trabajo hace evidente las valiosas aportaciones del análisis territorial en el campo de la salud pública. El enfoque territorial de la salud revela información espacial que se encuentra enmascarada en las estadísticas oficiales y que resulta esencial para diseñar políticas públicas focalizadas de acuerdo a las dinámicas demográficas y a la transición epidemiológica de la población. Como los autores apuntan el análisis llevado a cabo es la base para estudios más profundos para analizar la congruencia de las políticas de salud con las realidades demográficas de la población desde una perspectiva territorial.

En el contexto de la dinámica de crecimiento de las áreas urbanas y sus impactos asociados se presentan tres interesantes trabajos. En el artículo **Ruralidad Urbana de la Ciudad de Villa María, Córdoba. Hacia una planificación saludable, inclusiva y sustentable**, se detalla un interesante estudio de planificación territorial en Argentina, para la revisión de las ordenanzas municipales que regulan el ordenamiento territorial. Conjugando el análisis espacial y un intenso trabajo de gestión local, se establecen las bases para una gestión municipal sustentable. Los autores analizan la dinámica territorial de acelerado crecimiento y una rápida expansión territorial hacia las zonas rurales, que ha caracterizado a las ciudades pequeñas e intermedias de los países en vías de desarrollo económico. Como se demuestra en el estudio, esto ha generado conflictos por el uso del suelo en los espacios de transición entre lo urbano y lo rural, ecotono que los autores denominan como el periurbano y donde se gestan complejos procesos ecológicos y sociales. Ante los retos que impulsa la Agenda 2030, se lleva a cabo una interesante articulación entre autoridades municipales, la academia y la población local con una perspectiva territorial para definir lineamientos de una política pública integral e inclusiva, que tome en cuenta la interdependencia de los sectores productivos rurales con las áreas urbanas de la jurisdicción de la ciudad de Villa María, Córdoba. Como los autores apuntan la finalidad fue encontrar mecanismos de regulación para revertir el crecimiento urbano insostenible, el cambio de uso de suelo en favor de la urbanización y en detrimento de bosques y zonas productivas, así como la migración de la población rural a la periferia de la ciudad, situación que implica, entre otros aspectos, pérdida productividad y de soberanía alimentaria que resultan fundamentales para el abasto alimentario de las urbes. Se trata de un estudio de caso singular, además, por el hecho de haber concretado un nuevo plano de zonificación

municipal y la creación de una unidad técnica de ruralidad urbana. Es sin duda, un trabajo transdisciplinario, participativo e interinstitucional del cual puede obtenerse enseñanzas valiosas para impulsar una gestión sustentable de los espacios urbanos.

En el trabajo **La gestión metropolitana del agua en Guadalajara, México: su incorporación a la agenda de gestión metropolitana sustentable**, se hace un profundo análisis de la sustentabilidad de la gestión del agua en las zonas metropolitanas de las grandes urbes de México, a través del estudio de caso del Área Metropolitana de Guadalajara, localizada en el estado de Jalisco. El autor analiza los mecanismos de gestión e instituciones involucradas en la actual gestión de agua en el área Metropolitana de Guadalajara, en un contexto escasez de recursos y degradación ambiental. En el artículo se describe la manera como la escasez cada vez mayor del recurso hídrico en la zona metropolitana motiva una intervención concurrente de instituciones con el fin de lograr una gestión del agua desde la perspectiva de la sustentabilidad. El autor resalta el papel desempeñado por la institución encargada de la administración del agua que ha pugnado concertar una gestión integral por medio de la vinculación interinstitucional, la concurrencia y la responsabilidad de competencias, así como de la participación de la sociedad para establecer las bases de una gobernanza del agua. El eje del análisis del estudio de caso es la visión hidrosocial del recurso agua, es decir la consideración de este recurso como un bien social, y en el mismo, el autor se cuestiona en qué medida son propias el uso social y equitativo del agua y qué otras medidas pueden ser permisibles dentro del marco normativo e institucional vigente.

El trabajo **“Placemaking para Piura. Aporte metodológico en la gestión de intervenciones poscovid”**, presenta la adaptación y evaluación de la aplicación de una herramienta metodológica que atiende e involucra los 11 principios de Placemaking para gestiones públicas de intervención, transformación y adaptación de los espacios públicos de las ciudades con el fin de volverlas más humanas, resilientes y sostenibles. A través de la investigación que las autoras realizan en la ciudad de Piura-Perú, se señalan los problemas que esta urbe presenta por la construcción desigual, con pocas herramientas de planificación urbana y un interés social muy bajo, lo que ha generado una escasez de espacios para la interacción social y las actividades de esparcimiento particularmente en tiempos de pandemia y postpandemia. Para la obtención de información se usan herramientas cualitativas como cuestionarios, foros de difusión y bases de datos personales, así como talleres participativos, conversatorios y discusiones con el sector

público desarrollados, tanto de forma virtual como presencial. Si bien, las restricciones a la movilidad establecidas por el COVID-19 impuso obstáculos al proyecto, se lograron resultados relevantes. Entre los que destaca la iniciativa e interés de parte del sector público por mejorar la ciudad de Piura a través de intervenciones a pequeña escala en la que se involucre a los actores (sector público, academia, ciudadanos) a trabajar de manera conjunta, compartiendo conocimiento y debatiendo, para así abordar y proponer soluciones bajo una perspectiva integral, inclusiva y plural. Este trabajo aporta una interesante metodología que puede aplicarse a otras urbes y distintos escenarios para mejorar los espacios urbanos con participación de los ciudadanos de cara a construir ciudades más humanas y sustentables.

Los trabajos que se incluyen en el Dossier nos invitan reflexionar sobre cuestionamientos fundamentales respecto del análisis territorial y el desarrollo sostenible, en un contexto de procesos ambientales y socioeconómicos sumamente complejos. ¿Cómo los gobiernos logran establecer estrategias en línea con la Agenda 2030? ¿Cómo se debe actuar en el territorio para consolidar asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles? Desde una perspectiva multidisciplinaria ¿Es necesaria la discusión y construcción de un nuevo marco teórico sobre el abordaje territorial, para la toma de decisiones y resolución de conflictos territoriales? Para comprender el sistema territorial en cuanto a las estructuras, dinámicas e instrumentos empleados por los diferentes actores públicos y privados ¿Cómo deben reconfigurarse y desarrollarse nuevas políticas públicas? ¿Cómo trabajar para promover su articulación, gestión e inteligencia territorial? Los análisis teóricos y los estudios de caso aquí presentados seguramente darán pauta para guiar la reflexión y encontrar nuevos derroteros para la praxis.