



**INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y
POSGRADO**



**CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS,
ADMINISTRATIVAS Y SOCIALES**

**Diseño metodológico para planes de ordenamiento territorial
rural. Estudio de caso San Pedro Ixtlahuaca, Oaxaca.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA EN
ECONOMÍA Y GESTIÓN MUNICIPAL**

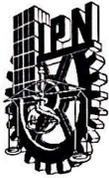
PRESENTA

Hazael Gamboa Figueroa

DIRECTOR

Dr. Fermín Alí Cruz Muñoz

Ciudad de México, noviembre de 2018



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la Ciudad de México siendo las 13:00 horas del día 24 del mes de septiembre del 2018 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de la Tesis, designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de CIECAS para examinar la tesis titulada: Diseño metodológico para planes de ordenamiento territorial rural. Estudio de caso San Pedro Ixtlahuaca, Oaxaca

Presentada por el alumno:

Gamboa
Apellido paterno

Figuroa
Apellido materno

Hazael
Nombre(s)

Con registro:

B	1	6	0	6	9	2
---	---	---	---	---	---	---

aspirante de:

Maestría en Economía y Gestión Municipal

Después de intercambiar opiniones, los miembros de la Comisión manifestaron **APROBAR LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

LA COMISIÓN REVISORA

Director(a) de tesis

Dr. Fermín Ali Cruz Muñoz

Dra. Mara Rosas Baños

Dra. Georgina Isunza Vizuet

Dr. José Benjamín Méndez Bahena

Dr. Braulio Alberto García Pérez

PRESIDENTE DEL COLEGIO DE PROFESORES

Dra. Hortensia Gómez Vique



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
CENTRO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS ADMINISTRATIVAS
Y SOCIALES



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

Carta de cesión de derechos

En la ciudad de México, el día 1 del mes de septiembre de 2018, el que suscribe Hazael Gamboa Figueroa, alumno del Programa de Maestría en Economía y Gestión Municipal, con número de registro B160692, adscrito al Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales (CIECAS), manifiesta que es el autor intelectual del presente trabajo de tesis bajo la dirección del Dr. Fermín Alí Cruz Muñoz y cede los derechos del trabajo titulado Diseño metodológico para planes de ordenamiento territorial rural. Estudio de caso San Pedro Ixtlahuaca, Oaxaca, al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información no deben reproducir el contenido textual, graficas, mapas o datos del trabajo sin el permiso expreso del autor y/o director del trabajo. Éste puede ser obtenido escribiendo a las siguientes direcciones hazfig_70@hotmail.com. Si el permiso se otorga, el usuario deberá citar la fuente de éste.

Hazael Gamboa Figueroa

Nombre y firma del alumno

Agradecimientos

Quisiera tomar un pequeño espacio en el cuerpo de la presente investigación, para poder expresar y extender mi agradecimiento a todas aquellas personas e instituciones que directa o indirectamente me apoyaron en la realización de la presente investigación.

A mis padres y familia, por el apoyo brindado desde el inicio y ahora conclusión de esta etapa de mi vida. Por los consejos ofrecidos, experiencia y conocimientos que de una u otra manera se encuentran reflejados a lo largo de la investigación.

A mi director de tesis el Dr. Fermín Alí Cruz Muñoz, quien a lo largo de poco más de dos años me guio y aconsejo para la realización de la presente investigación. Por su paciencia y enseñanza en un tema que prácticamente era nuevo para mi persona. Así como a la Dra. Mara Rosas Baños y la Dra. Georgina Isunza Vizuet, quienes forman parte del Comité Tutorial y me aconsejaron a lo largo de la investigación.

Finalmente, y no por ello menos importante, al Instituto Politécnico Nacional, al Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); instituciones que sin su apoyo la realización tanto de la maestría como de esta investigación no hubiera sido posible.

CONTENIDO

Índice Cuadro	vi
Índice Tablas	vi
Índice Figuras	vi
Índice Gráficas	vi
Índice Mapas	vi
Glosario	vii
Resumen	viii
Abstract	viii
Introducción	9
Capítulo I. Territorio: factor estratégico para el desarrollo rural en un nuevo contexto	17
1.1. ¿Qué se entiende por “lo rural”?	18
1.1.1 Ruralidad y Nueva ruralidad	21
1.2 El territorio y su papel en el desarrollo	25
1.2.1 Construcción y alcances del Ordenamiento Territorial	27
1.2.2 ¿Qué entender por ordenamiento territorial?	28
1.3. Integración del territorio y su planeación en el desarrollo económico rural .	32
1.3.1 Desarrollo rural territorial	33
1.3.2 Desarrollo local	35
1.3.3 Desarrollo endógeno	37
1.4. La planeación: gestión estratégica del desarrollo local	38
1.4.1 Planeación normativa	39
1.4.2 Planificación basada en sistemas	40

1.4.3 Planeación estratégica.....	42
1.5 La planeación territorial y los cambios por venir	44
Capítulo II. Marco normativo mexicano para la planeación territorial	46
2.1 Base constitucional de la planeación territorial	47
2.2 Marco normativo federal para la planeación territorial	49
2.3 Marco normativo para la planeación territorial en el Estado de Oaxaca	59
2.4 Marco normativo interno del municipio de San Pedro Ixtlahuaca.....	65
2.5 Un marco normativo fragmentado.....	66
Capítulo III. Caracterización del municipio de San Pedro Ixtlahuaca	68
3.1 Aspectos territoriales.....	68
3.2 Aspectos demográficos.....	79
3.3 Aspectos económicos	83
3.4 Aspectos políticos-institucionales.....	86
Capítulo IV. Exposición y análisis de buenas prácticas.....	91
4.1 Experiencias nacionales.....	93
4.2 Experiencias internacionales	99
4.3 Principales aportes de las experiencias presentadas	106
Capítulo V. Propuesta para el diseño de un POTM en San Pedro Ixtlahuaca	108
Metodología	110
Conclusiones y Recomendaciones	126
Bibliografía	129

Índice Cuadro

Cuadro 1. Experiencias nacionales en Ordenamiento Territorial Comunitario	92
Cuadro 2. Aportaciones de las experiencias nacionales	98
Cuadro 3. Aportaciones de las experiencias internacionales	106

Índice Tablas

Tabla 1. San Pedro Ixtlahuaca: Distribución poblacional de las principales localidades	78
Tabla 2. Comportamiento Poblacional en San Pedro Ixtlahuaca (2000-2010)	80
Tabla 3. Situación de pobreza en el municipio	82

Índice Figuras

Figura 1. Organigrama del Ayuntamiento de San Pedro Ixtlahuaca.....	87
Figura 2. Esquema metodológico de la Evaluación Rural Participativa.....	94
Figura 3. Metodología empleada en la comunidad de Santa Rita, Jujuy.....	100
Figura 4. Metodología empleada en la comunidad de Tunuyán.....	103

Índice Gráficas

Gráfica 1. San Pedro Ixtlahuaca: Estructura poblacional	81
Gráfico 2. Población ocupada por sector económico	83
Gráfica 3. Personal ocupado por actividad económica	84
Gráfico 4. Producción Bruta Total por actividad económica.....	85

Índice Mapas

Mapa 1. San Pedro Ixtlahuaca: ubicación geográfica	69
Mapa 2. Extensión de la mancha urbana entre San Pedro Ixtlahuaca y la ZMO ..	72
Mapa 3. Vías de comunicación y conectividad.....	73
Mapa 4. Edafología del Municipio de San Pedro Ixtlahuaca	74
Mapa 5. Usos de suelo en el Municipio de San Pedro Ixtlahuaca.....	75
Mapa 6. Tipo de Propiedad	77

Glosario

Asentamiento Humano: El establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran.

Ordenamiento Territorial: Política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental.

Órdenes de Gobierno. Los gobiernos federales, de las entidades federativas y de los municipios.

Planeación: Un conjunto de acciones que partiendo del análisis de la realidad y de la definición de unos objetivos a conseguir, suponen la utilización de un plan elaborado con criterios científicos, técnicos o políticos, y su aplicación mediante un procedimiento oportunamente organizado.

Plan: Instrumento de planificación donde los responsables públicos de una entidad administrativa definen las líneas de actuación, las estructuras generales y la estrategia a seguir a corto o medio plazo.

Usos del suelo: Los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un Centro de Población o Asentamiento Humano.

Resumen

San Pedro Ixtlahuaca es un municipio rural que se encuentra ubicada en el estado de Oaxaca y al oeste de una de las urbes más importantes del sureste del país. Esta proximidad con la Zona Metropolitana de Oaxaca (ZMO), ha influido de forma sustancial en muchos de los procesos sociales, económicos y territoriales del municipio. A pesar de esta condición, el municipio no encuentra los mecanismos e instrumentos ideales para gestionar su territorio, esto con el propósito de establecer las condiciones necesarias para un posible cambio en el uso de suelo, para una diversificación productiva, el uso sustentable de sus recursos y el incremento de sus capacidades locales. Por lo tanto, el objetivo de esta investigación es exponer los instrumentos de gestión territorial presentes en el marco-tradicional mexicano, para así retomar y/o reconstruir una metodología en materia de ordenamiento territorial, que permita su implementación en el municipio de San Pedro Ixtlahuaca.

Palabras claves: Ordenamiento territorial, zonas rurales, metodología, territorio.

Abstract

San Pedro Ixtlahuaca is a rural municipality located in the State of Oaxaca, one of the most important capitals in the southeast of the country. The proximity to the Metropolitan Zone of Oaxaca (ZMO), has influenced in a substantial way many of the social, economic and territorial processes of the municipality. In spite this condition the municipality does not find the ideal mechanisms and instruments to manage its territory, this with the purpose of establishing the necessary conditions for a possible change in the use of land, for a productive diversification, the sustainable use of their resources and the increase of their local capacities. Therefore, the objective of this research is to expose the instruments of territorial management present in the traditional Mexican framework, to resume and/or reconstruct a methodology in matters of territorial ordering, which allows its implementation in the municipality of San Pedro Ixtlahuaca

Key words: Territorial planning, rural areas, methodology, territory.

Introducción

Para la segunda mitad del siglo XX, en América Latina aparecieron nuevas formas y enfoques de desarrollo (Vázquez, 2007). El territorio y su planeación son de las temáticas que mayor impacto han tenido (Schejtman y Berdegué, 2004; Tur, 2016). Un nuevo enfoque de desarrollo tomó al territorio como eje estratégico y propició la búsqueda de diversas acciones e instrumentos, tales como la planeación territorial.

Massiris (2008) sugiere que la planeación del territorio debe ser la herramienta que se emplee para solucionar los problemas que surgen a partir del uso del territorio, de la expansión de los asentamientos humanos y de los dilemas y problemas que devienen. El ordenamiento territorial es uno de los instrumentos utilizados para dar solución a estos problemas y quizás el instrumento adecuado para ello.

Para Salazar, Izquierdo y Verdinelli (2013) el ordenamiento territorial (OT) es una herramienta de gestión territorial, cuyo objetivo principal es lograr una mejor vida para la sociedad y se caracteriza por:

- A. Ser una política emanada del Estado que se sustenta en un marco legal e institucional y en instrumentos concretos.
- B. Constituir un proceso de planeación territorial con un enfoque integral multifactorial, que refleja la naturaleza compleja y dinámica del territorio; es decir, entiende al territorio como un sistema complejo en el cual interactúan entre sí y a diferentes escalas componentes naturales, socioculturales, económicos, urbano-regionales y políticos, cuyas relaciones no son estáticas, sino que cambian a través del tiempo (p. 19).

Salazar *et al.* (2013: 21) afirman que “En México, la implementación de políticas de OT ha presentado dos vertientes: una orientada hacia la planeación urbana (a partir de 1976, con la Ley General de Asentamientos Humanos) y otra dirigida hacia la aplicación de una política ambiental (con la Ley General del

Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de 1988)". Esto provocó la división del territorio nacional en dos grandes bloques. Áreas urbanas y áreas susceptibles de preservación y restauración por su alto contenido de recursos naturales. También significó la creación de instrumentos de planeación territorial específicos para cada bloque, instrumentos acompañados de una metodología apta para cada tipo de territorio (orientación urbana y orientación ecológica). Sin embargo, debido a la heterogeneidad geográfica del país hay zonas que se escapan a esta división. Algunas áreas rurales representan cerca del setenta por ciento del territorio de nuestro país (Cabrero y Arellano, 2011).

Esto último representa un problema, en palabras de Arboleda (2009: 244):

Las transformaciones del modelo de ocupación visibilizadas desde la relevancia de lo rural, la dinámica regional, los imaginarios colectivos y el fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana deben ser incorporadas en la planeación, ordenación y gestión del territorio rural, en la articulación de las políticas e instrumentos, homologación de normas y construcción de un consenso entre autoridades e instancias del sistema institucional.

Sin embargo, esta condición no se cumple del todo. Se observará en el desarrollo de la presente investigación. La planeación territorial de las zonas rurales en México se ha resagado o ha sido supeditada a las metodologías diseñadas para las áreas urbanas o el ordenamiento ecológico.

En la planeación de zonas urbanas han existido diversos intentos para diseñar una metodología acorde a ellas. Sánchez y Palacio (2008) hacen un estudio de estas metodologías y establecen dos grandes etapas, les designan primera y segunda generación de Guías Metodológicas.¹ Estas guías se centraron en la caracterización y diagnóstico de los aspectos económicos de los estados,

¹ La primera generación fue impulsada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el 2000 y llevaba por nombre Programa Estatal de Ordenamiento Territorial. La segunda generación de Guías Metodológicas diseñadas también por la SEDESOL en el 2004, tomando como base la experiencia generada a partir de la primera generación y dando continuidad a la primera generación (Sánchez y Palacio, 2008).

aspectos sociales, urbanos y regionales, además de incorporar algunos análisis de los aspectos ambientales (Fernández y Urista, 2006), permitiendo el diseño de metodologías a escala estatal y macrorregional.

Para 2010 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), diseñó una nueva metodología enfocada al desarrollo de Programas Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT). Esta metodología buscaba proporcionar orientaciones, técnicas y criterios para la formulación de estrategias, acciones y programas en materia de ordenamiento territorial (SEDESOL, 2010). Para 2013 las funciones que tenía SEDESOL respecto a la planeación y ordenación del territorio pasaron a la Secretaría de la Reforma Agraria en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), lo que significó la creación de una nueva guía metodológica que lleva por nombre *Guía Metodológica. Elaboración y actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano*.

Esta nueva guía tiene como propósito fundamental diseñar políticas públicas que tengan como fin la consolidación de ciudades, su prosperidad y equidad, así como materializar los compromisos internacionales adquiridos por el país en materia de urbanismo, desarrollo del bienestar, económico y del medio ambiente. Establecidos por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana (SEDATU, *Guía Metodológica. Elaboración y actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano*, 2017).

En la planeación territorial con enfoque ecológico los primeros intentos por crear una metodología propia para el ordenamiento ecológico se presentaron por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). En 1982 se conformó por primera vez una metodología de ordenamiento ecológico. Seis años después, en 1988, también editó el primer Manual de Ordenamiento Ecológico del Territorio, convirtiéndose en un documento metodológico de referencia para la creación de planes de ordenamiento territorial.

Fue hasta el 2006 cuando la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) diseñó el *Manual del Proceso de Ordenamiento*

Ecológico, con el fin de crear una guía que sirviera de ayuda en los procesos de ordenamiento ecológico. Tres años más tarde, en 2009, se creó la *Guía de Ordenamiento Ecológico del Territorio para Autoridades Municipales*, documento que dirigido al orden municipal y que tiene como fin proporcionar recomendaciones de aspectos administrativos, conceptuales, técnicos y logísticos para el diseño y elaboración de planes de ordenamiento territorial ecológico.

Las zonas rurales se han visto rezagadas en materia de ordenamiento territorial, aunque Salazar *et al.* (2013) mencionan casos muy particulares que han resultado relativamente exitosos al momento de intentar planear el territorio en estas zonas. Los ordenamientos territoriales comunitarios (OTC) son el principal instrumento para lograr dicha tarea. Se han utilizado principalmente en municipios con un alto porcentaje de propiedad ejidal y comunal con actividades forestales.

Lara y Chapela (2006: 95) mencionan que “La Planeación Comunitaria del Territorio (PCT) 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”. Fernández y Urista (2006) señalan que dicha planeación es resultado del reconocimiento y protección legal de las tierras comunitarias por parte del Estado mexicano, resultado de una construcción histórica proveniente de las mismas comunidades y su sentido de pertenencia.

Ahora bien, retomando el porqué del surgimiento de los OCT Lara y Chapela (2006); Toledo (2006); Arreola, (2006); Azuela (2013) concuerdan que probablemente una de las causas de dicho surgimiento sea la falta de articulación entre los dos principales instrumentos de planeación territorial (OTAH y OET). A lo que Negrete y Aguilar (2006: 28) establecen que:

Por sus enfoques y formas de aplicación, son complementarios: el primero contribuye a la planeación del desarrollo urbano de los centros de población; el segundo es un instrumento multisectorial orientado a normar el aprovechamiento de los recursos naturales existentes fuera de los

poblados. En suma, el OTAH está destinado a conformar una política pública de urbanización y el OET a coadyuvar en el manejo sustentable del patrimonio natural.

El problema es que no existe una clara articulación entre ambos enfoques de planeación (Massiris, 2002), lo cual refleja más una política sectorial que territorial, ocasionando el diseño e implementación de otros instrumentos de planeación que mejor se adapten a las condiciones de algunas comunidades. Como ejemplo los planes de ordenamiento territorial comunitarios (Arreola, 2006).

Fue a partir del diseño de estos instrumentos que se reconoció la necesidad de contar con un instrumento de planeación susceptible de ser aplicado por comunidades que requirieran un plan estratégico para hacer frente al deterioro ambiental que viven sus comunidades, así como la incorporación de un aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales. En la actualidad estos planes han sido la respuesta más recurrente utilizada por las comunidades rurales para generar una planeación territorial. Su principal área de influencia son los núcleos agrarios.

Los OTC han resultado exitosos pero también han presentado obstáculos y limitaciones como la falta de diagnósticos adecuados a las condiciones particulares de las comunidades, problemas en el diseño del plan, la falta de participación de las comunidades, el rechazo por parte de algunos comuneros o del comisariado ejidal, y un marco normativo endeble para su aplicación (Azuela, 2013).

Hasta el año 2012 la CONAFOR había reportado la realización de más de 1000 ejercicios de OTC a lo largo del país y poco más de 100 en el estado de Oaxaca. Esto se vuelve preponderante ya que aún existen grandes zonas rurales a lo largo del país que requieren un instrumento de planeación territorial. Es el caso de San Pedro Ixtlahuaca, municipio que se toma como objeto de estudio para la presente investigación. Aunque debido a las condiciones especiales de este tipo de instrumento (conservación y protección del medio ambiente, fortalecimiento del

núcleo agrario, dirección por parte de los ejidatarios) podría no adaptarse plenamente a las necesidades del estudio de caso, lo que significaría realizar un análisis de las condiciones especiales del municipio para proponer una metodología acorde a estas condiciones.

El objetivo de diseñar una metodología que permita la creación de un plan de ordenamiento territorial para un municipio rural, regido por sistemas normativos internos, insertado en la Zona Metropolitana de Oaxaca (ZMO), como San Pedro Ixtlahuaca, se sustenta en la necesidad del municipio de prepararse ante una futura conurbación que trastoque sus estructuras sociales, económicas y culturales.

El crecimiento natural de San Pedro y el aumento de interacción respecto a la ZMO obliga de cierta manera al propio municipio a plantear un ordenamiento territorial con el fin de prepararse para los cambios futuros y al mismo tiempo identificar fortalezas, debilidades, obstáculos y oportunidades que puedan tener repercusión en el desarrollo del municipio. Así mismo, el diseño de una metodología especial para el municipio de San Pedro permitirá la planeación y gestión del uso de suelo y ocupación del territorio en función de las características que presente, privilegiando el aprovechamiento de sus peculiaridades como: a) la dinámica propia del municipio, b) la forma de vida espacial de sus habitantes y la movilidad de estos, c) su estrecha relación con la ZMO, d) la presencia de tierras con un régimen ejidal y comunal, entre otros.

Cortez (1993: 111 en Vargas, 2007: 20) indica que un “Plan de Ordenamiento Territorial tendría que contemplar la forma óptima de abordar los asuntos de demarcación territorial al interior del ambiente de aplicación buscando la racionalización espacial sobre bases físicas” por lo que es necesario generar un instrumento acorde a las características y necesidades que presentan los asentamientos humanos rurales.

En este contexto, la pregunta de investigación que guía la tesis es:

¿Cómo el diseño metodológico en materia de ordenamiento territorial podría adecuarse a las características propias del municipio de San Pedro Ixtlahuaca para que éste logre una adecuada planeación territorial?

El objetivo general es retomar o reconstruir una metodología en materia de ordenamiento territorial apropiado y acorde a la dinámica que presentan los municipios rurales, que permita su implementación en el municipio de San Pedro Ixtlahuaca, Oaxaca. Para lograr el objetivo, la investigación se apoya en los siguientes objetivos específicos:

- Entender los alcances y limitaciones de las metodologías empleadas bajo el marco normativo en planeación territorial establecidas en el marco de la gestión pública y el desarrollo local para el contexto rural.
- Analizar y realizar un diagnóstico de las características (institucionales, económicas, culturales, geográficas, sociales, etc.) que presenta el municipio de caso, para adaptar una metodología que permita la creación de un plan de ordenamiento territorial rural.
- Conocer buenas prácticas y analizar cuáles son las ventajas y desventajas de la metodología implementada para contextos rurales.

La investigación se compone de cinco capítulos. El primero consiste en exponer el marco teórico-conceptual que servirá como apoyo para explicar el fenómeno de investigación. Se expone cómo el territorio a través de las últimas décadas se ha convertido en factor estratégico para el desarrollo de las zonas rurales, y cómo esta condición ha permeado en los más recientes enfoques de desarrollo económico. También se realiza una aproximación de las nuevas formas de concebir la realidad de las zonas rurales y su transformación, exponiendo visiones como ruralidad o nueva ruralidad.

En el segundo capítulo se realiza un análisis del marco normativo mexicano que posibilita el ordenamiento territorial, con el propósito de conocer cuáles son las limitantes que dificultan u obstaculizan el diseño de planes rurales de ordenamiento territorial en México.

En el tercer capítulo se construye la caracterización del municipio de San Pedro Ixtlahuaca con el propósito de exponer su realidad. En el cuarto se presenta una serie de experiencias metodológicas tanto nacionales como internacionales consideradas como casos exitosos en ordenamiento territorial rural. En el quinto capítulo, y como resultado de la investigación, se presenta una propuesta metodológica para la elaboración de un plan de ordenamiento territorial rural en el municipio de San Pedro Ixtlahuaca, Oaxaca.

Capítulo I. Territorio: factor estratégico para el desarrollo rural en un nuevo contexto

En las últimas décadas el territorio se ha vuelto protagonista y factor preponderante para el desarrollo, siendo objeto de políticas públicas orientadas al aprovechamiento eficiente de los recursos que de él emanan. Con el pasar de los años se ha visto al territorio no sólo como soporte de las actividades económicas sino como categoría de análisis, lo cual ha propiciado la implementación de diversas acciones enfocadas al desarrollo del propio territorio. Siendo la planeación y ordenamiento de éste algunas de las acciones que potencializan dicho desarrollo.

En el caso de las zonas rurales, esta visión se ha visto respaldada por una serie de teorías enfocadas principalmente al desarrollo local y al desarrollo territorial.

Para poder entender y tener una visión más clara de que se está hablando, es necesario poner en contexto una serie de conceptos y visiones enmarcadas en un contexto rural. Ejemplo de ello es la nueva visión que se tiene de las zonas rurales mejor conocida como *nueva ruralidad* y el nuevo rol que juega respecto al resto del territorio.

El objetivo del presente capítulo es realizar una reflexión sobre la dinámica actual por la que atraviesan las zonas rurales, comenzando por conceptualizar lo que algunos autores llaman *lo rural*, así como su evolución en las últimas décadas hasta llegar a lo que actualmente se le conoce como nueva ruralidad, para enseguida reflexionar sobre el territorio, su planeación y ordenamiento.

Entender esta nueva imagen que presentan algunas zonas rurales, que algunos autores han llamado nueva ruralidad, se vuelve preponderante para el desarrollo de la presente investigación, da pauta para poder adaptar de manera

más fiel y cercano a la realidad cualquier instrumento diseñado para las zonas rurales, tal y como podría ser un plan de ordenamiento territorial.

Se presenta la base teórica de la planeación territorial a fin de identificar los componentes esenciales que marcarán la pauta para el diseño metodológico del ordenamiento territorial rural. De tal forma, se definen algunos conceptos básicos que puedan ser retomados e implementados en su diseño.

Posteriormente se discute el papel que desempeña el territorio para y dentro de las más recientes teorías de desarrollo, siempre bajo un enfoque hacia las zonas rurales y su relación con la planeación estratégica territorial. Para finalizar se presentan diferentes enfoques de planeación con el fin de identificar elementos esenciales utilizados dentro de una planeación territorial.

Por último, se presentan una serie de comentarios reflexionando sobre cómo el cambio en la conceptualización tanto del territorio como de lo rural, han incidido en el diseño de políticas enfocadas al desarrollo de las zonas rurales, provocando y motivando que los tomadores de decisiones rediseñen algunos de los instrumentos empleados para el desarrollo de estas zonas en particular.

1.1. ¿Qué se entiende por “lo rural”?

Establecer criterios para determinar un territorio rural se ha vuelto una tarea fundamental y al mismo tiempo una preocupación. Aún no existen criterios reconocidos y aceptados universalmente que permitan definir de forma *a priori* a un territorio rural (Paniagua y Hoggart, 2002).

La teoría, muestra que se han empleado diversas tipologías que buscan definir *lo rural*. Desde el punto de vista de la geografía, pasando por el económico e incluso por la sociología, siendo esta última visión teórica la que mayor relevancia ha cobrado con el tiempo. Bajo el discurso de la sociología rural, lo rural ha estado asociado principalmente a una serie de fenómenos entre los que se destacan: una baja densidad demográfica (Ramírez y De Aguas, 2016; Bazant, 2010), predominio de la agricultura en los procesos productivos (Romero, 2012), y

rasgos culturales, valores, creencias y conductas propias (Negrín, 2017). Características que diferencian una zona de otra, principalmente de las zonas urbanas.

Paul Cloke (2006) cuestiona estas diferentes formas de entender una realidad tan compleja y heterogénea por lo cual establece una clasificación de los marcos teóricos que dan pie a la construcción de las diferentes conceptualizaciones de lo rural. Para este investigador existen tres diferentes enfoques teóricos: 1) el enfoque funcional, 2) el de la economía política y 3) el de la construcción social.

El enfoque funcional (Cloke, 2006) o cuantitativo (Paniagua y Hoggart, 2002) engloba aquellas visiones teóricas que se basan en elementos descriptivos y funcionales del lugar como la densidad de población, total de habitantes de un lugar, tamaño de asentamientos humanos y su relación con la naturaleza y el paisaje, etc. Ejemplo de ello son aquellas visiones de organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), quien considera que las localidades rurales son aquellas que cuentan con una densidad de población inferior a los 150 habitantes por kilómetro cuadrado o en el caso de México el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) distingue a las localidades rurales como aquellas con menos de 2,500 habitantes y que no cuentan con una actividad económica significativa (OCDE MÉXICO, 2007; INEGI, 2015).

El enfoque de economía política (Cloke, 2006) o enfoque de flujos (Paniagua y Hoggart, 2002) tiene que ver con la producción y el cómo se interrelacionan las zonas rurales con las políticas económicas del país y del mundo. Esencialmente se toma la actividad económica preponderante de una zona para saber si es rural o urbana, por ejemplo, si la actividad económica preponderante de una región es del sector primario se considera que es una zona rural, contrario a una zona urbana dónde se espera la realización de actividades terciarias (Romero, 2012; Torre y Wallet, 2016).

En el caso del enfoque a partir de la construcción social (Cloke, 2006) o cualitativo (Paniagua y Hoggart, 2002) se parte del hecho de reconocer a las zonas rurales a partir de realidades percibidas y de una construcción social. En este tipo de enfoque variables como la cultura, tradiciones, valores, contexto histórico se vuelven esenciales. Paniagua y Hoggart (2002) mencionan que esto se debe a un acercamiento constructivista y en esencia que las categorías espaciales son representaciones sociales.

A partir de esta visión se piensa que no es posible concebir un único espacio rural sino todo lo contrario, que existen diferentes y múltiples espacios rurales asociados a diferentes grupos sociales y espacios geográficos. Negrín (2017) señala que el territorio rural debe de concebirse como un producto histórico, el cual reconoce su heterogeneidad ética, social y cultural. Tomando forma a partir de sus actores sociales, grupos, individuos, organizaciones e instituciones.

Dada la existencia de múltiples criterios para determinar qué es un territorio rural y considerando la heterogeneidad (social, política, geográfica, cultural) del estado de Oaxaca y sus municipios, incluyendo al estudio de caso, para la presente investigación se retoma la idea de conceptualizar lo rural a partir de la propuesta del sociólogo francés B. Kayser (1990 en Samper, 2013: 2).

Conjunto territorial cuyas decisiones se le escapan y en el que existe un modo particular de utilización del espacio y de la vida social, caracterizado, en primer lugar, por una densidad relativamente débil de habitantes y de construcciones, lo que determina un predominio de los paisajes vegetales; en segundo lugar por un uso económico del suelo con predominio agro-silvo-pastoril; en tercer lugar por un modo de vida de sus habitantes marcado por su pertenencia a colectividades de tamaño limitado, en los que existe un estrecho conocimiento personal y fuertes lazos sociales y por su relación particular con el espacio, que favorece un entendimiento directo y vivencial del medio ecológico, y finalmente, por una identidad y una representación específica, muy relacionada con la cultura campesina.

Lo cierto es que, sin importar que tipo de criterio se emplee para definir lo rural aunada a los procesos de rururbanización, seguido de la actividad económica y dinamismo entre las zonas áreas urbanas y rurales, sigue resultando muy complicado enmarcar una realidad tan diversa en una sola categoría de análisis, además que desde hace unas cuantas décadas la mayoría de los autores estudiosos de lo rural coinciden que, este tipo de zonas han sufrido un cambio significativo en la forma que se relacionan con el resto del territorio, y sobre todo el papel que desempeñan dentro de la economía y la sociedad en su conjunto (Giarraca, 2001; Grammont, Farah, & Pérez, 2008).

Este nuevo enfoque o visión de lo rural es lo que muchos autores han llamado *ruralidad o nueva ruralidad* terminología que no sólo ha cambiado el concepto de lo rural, ha significado todo un cambio de paradigma en la forma de concebir dichas zonas, por lo cual a continuación se realizará una revisión de estos nuevos enfoques (Grammont, Farah, & Pérez, 2008; Samper, 2013).

1.1.1 Ruralidad y Nueva ruralidad

La concertación del desarrollo rural ha ido cambiando en medida que se percibe la complejidad y diversidad de la realidad de estas zonas. También han presentado cambios estructurales y cambios en su composición, lo cual hace que se tenga que analizar lo rural bajo nuevos enfoques y nuevas visiones, con el fin de tener una mayor cercanía a la realidad.

Entre muchos de los cambios sufridos en las zonas rurales, se encuentra lo que algunos han llamado “nueva ruralidad”. Visión que tuvo sus orígenes en Europa, como consecuencia de las nuevas formas de interacción social de los habitantes de las áreas rurales y de su aproximación con las zonas urbanas.

Los estudios demuestran que tuvieron su origen en Inglaterra a finales del siglo XX como respuesta a la dinámica que se comenzó a desarrollar en las zonas rurales de la isla. Se comenzaron a presentar casos donde las personas dejaron de trabajar en profesiones urbanas, abandonaron su vida en la ciudad,

mudándose al campo y comenzaron a realizar prácticas relacionadas al campo tales como la agricultura o la cría de animales. En Francia se dio un fenómeno muy parecido al inglés, sólo que se caracterizó principalmente por la exigencia en la mejora de las relaciones laborales y de infraestructura por parte de los nuevos habitantes de las zonas rurales (Echeverri, 2011).

Esto provocó que se generara un movimiento ideológico donde se revalorizó la naturaleza y la vida cotidiana que se presenta en los sectores rurales, llegando a despremiar hasta cierto punto las zonas urbanas.

En el caso de América Latina, fue a finales de la década de los ochenta cuando se empezó a hablar de una nueva ruralidad, perspectiva que al igual que su homónimo en Europa, daba cuenta a las transformaciones ocurridas y a las adaptaciones de los espacios rurales provocados por un nuevo contexto global y la estrecha relación que mantienen las zonas rurales con las ciudades (Grammont, 2008; Echeverri, 2011).

Brasil fue de los primeros lugares donde se comenzó a hablar de este fenómeno, el cual llegó a parecerse un poco a los casos de Inglaterra y Francia, pero con la diferencia que en Brasil se siguieron realizando actividades relacionadas al campo y la agricultura, pero con una nueva forma de producción, con la implementación de tecnología sofisticada en sus procesos, y la utilización de marketing para la comercialización de sus productos (Echeverri, 2011).

De acuerdo con Grammont (2008) esta visión y conceptualización de la nueva ruralidad se concibe como una serie de transformaciones en las relaciones económicas en una escala local-global, lo cual ha permitido percibir los espacios rurales como susceptibles de cambios en el campo y una nueva relación con la ciudad, tanto a nivel económico, como político, cultural y social (Grammont, 2008; Vargas, 2009).

Al igual que Grammont (2008), Rosas (2013) considera que esta visión es resultado de un proceso en el cual, las políticas económicas y sociales han

realizado una serie de transformaciones en la existencia y dinámica de los territorios rurales provocado que se modifiquen tanto las relaciones sociales, políticas y sobre todo económicas que se dan dentro de las zonas rurales, principalmente de aquellas que se encuentran en una fuerte interacción con zonas urbanas de gran tamaño.

Quizás uno de los mayores cambios surgidos a partir de la nueva ruralidad tiene que ver con la multifuncionalidad del territorio y el reconocimiento de su pluriactividad. Para Correa (2001) la mayor contribución de la nueva ruralidad no está en poner énfasis en las actividades agropecuarias, sino en admitir la trascendencia e importancia del manejo, uso y conservación de los recursos naturales con el fin de dinamizar la economía de las zonas rurales.

Sin lugar a duda la visión de una nueva ruralidad y de un nuevo trato de lo rural ha provocado una serie de cambios en la forma en que se dan las formas de relación de la sociedad rural y su entorno. Grammont (2008) establece que algunos de estos cambios han sido:

- La modificación de una dimensión territorial, pasando de ser fuente de recursos naturales, a ente susceptible de análisis y desarrollo,
- Potencial ligado al territorio, historia y cultura,
- La modificación entre el vínculo e interacción entre las zonas rurales y las ciudades,
- Aceptación de la existencia de otras ocupaciones además de la agricultura,
- La diversificación de la producción de bienes primarios y de otros bienes no agrícolas con la finalidad de,
- Integrar las áreas rurales a los mercados.

El cambio de visión provocado por la nueva ruralidad en las últimas décadas ha producido un cambio de paradigma en la forma de ver a las zonas rurales, pasando de lugares subdesarrollados a lugares de esparcimiento y de oportunidades (Correa, 2001). Las zonas rurales aún siguen presentando algunos problemas relacionados con las estrategias de desarrollo, y esto tiene que ver con

el hecho de que en muchos de los casos se continúa visualizando a las zonas rurales como áreas meramente agropecuarias, dejando de lado su funcionalidad y su dinamismo tal y como lo muestra la nueva ruralidad.

Si bien, la nueva ruralidad significo la revalorización de las zonas rurales, también significo un cambio de visión en otros aspectos como se ha mostrado líneas arriba. Estos cambios, dice Grammont (2008), han surgido gracias a las nuevas formas de concebir el territorio y al desarrollo en la nueva ruralidad.

Y es que el territorio y su dimensión ha cobrado tal relevancia que ya no sólo es visto como ente geográfico, abastecedor de recursos o espacio receptor de las acciones realizadas por los diferentes actores de la zona. Ahora el territorio es visto y analizado como una categoría de análisis, lo cual lo convierte en eje fundamental para el desarrollo (Tur 2016).

Algo que también ha sufrido cambios es la política o políticas enfocadas al desarrollo de las zonas rurales, y es que algunos investigadores (Giacarra, 2001; Grammont, Farah y Pérez, 2008) considera que es evidente que la nueva ruralidad exige la redefinición de estrategias de desarrollo vinculadas a la realidad que existe en estas zonas y a la teoría existente.

Ante esta necesidad de redefinir estrategias adaptadas a la condición actual de las zonas rurales, la evidencia surgida de investigaciones enfocadas al desarrollo rural sugiere que teorías de desarrollo local, endógeno y del territorio son algunos de los enfoques que mayor impacto han tenido en las zonas rurales, por lo cual a continuación se abordaran estos enfoques teóricos, con el propósito de identificar cuáles han sido sus aportaciones y que tanto su enfoque podría adaptarse a las necesidades actuales de las zonas rurales.

Esto con el fin de construir un instrumento de planeación territorial que mejor se adapte a la realidad que viven las zonas rurales. Tal como se expondrá a continuación la planeación territorial juega un papel preponderante para el desarrollo de las zonas rurales. Ejemplo de ello son los instrumentos de

ordenamiento territorial los cuales dentro de sus objetivos está el corregir los desequilibrios económicos regionales y fomentar el desarrollo de cada región, mediante la potencialización de las características con las que cuentan cada una.

De ahí que la importancia de exponer la visión de la nueva ruralidad radique en conocer de manera más puntual el contexto que se vive en las zonas rurales en la actualidad, esto con el fin de lograr el diseño de un instrumento de planeación territorial lo más cercano a la realidad, no sólo en el cuerpo del instrumento, sino desde la metodología que se emplee para la construcción de éste.

1.2 El territorio y su papel en el desarrollo

Tur (2016) sugiere que en las últimas décadas las políticas de desarrollo han sufrido un cambio en el cual los aspectos territoriales y la planeación han adquirido cada vez mayor importancia. La incorporación de variables como localización, planeación y ordenamiento significó un cambio en la construcción del desarrollo, pero ahora desde un punto de vista enfocado a la planeación y al ordenamiento del territorio.

Esta perspectiva de ver al territorio como factor de desarrollo aunque en décadas recientes ha tenido mayor impacto y relevancia en teorías como el desarrollo local, endógeno o regional, tienen sus antecedentes en los estudios de Von Thünen (1826) y su teoría de los costos de transacción, Walter Christaller (1921) y su teoría del lugar central, Alfred Weber (1929) y August Lösh (1940) y su teoría de la localización, Francois Perroux (1955) y Jacques Boudeville (1968) y su teoría de los polos de crecimiento (Schejtman y Berdegué, 2004). Fue a partir de estos estudios que se comenzó a ver la variable territorio como eje fundamental del desarrollo, pero no fue hasta décadas recientes con la construcción de nuevos estudios y nuevas teorías de desarrollo (local, endógeno), que se cambió esta perspectiva de ver al territorio ya no sólo como soporte físico del desarrollo, sino como un factor fundamental para el mismo. Llegando a establecer que existe una estrecha relación entre los procesos de crecimiento económico y desarrollo territorial (Menta, 2001).

Este nuevo enfoque de desarrollo implica concebir al territorio como factor estratégico de desarrollo principalmente en lo local, siempre y cuando se pueda mantener un desarrollo integral y sistemático (Pérez, Fernández y Alegre, 2009).

Albuquerque (2004) menciona que la importancia de este cambio radica esencialmente en percibir el concepto de territorio ya no sólo como el espacio geográfico sobre el cual tienen lugar las actividades económicas y/o sociales, sino como:

“[...]el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como el medio físico o medioambiente del mismo. Se trata de un sujeto (o “actor”) fundamental del desarrollo, al incorporar las distintas dimensiones de éste, es decir, el desarrollo institucional, cultural y político, el desarrollo económico, el desarrollo sustentable ambientalmente, y el desarrollo social y humano.]”
(p. 2).

Esta visión de percibir al territorio como un actor en sí mismo, y como eje fundamental para el desarrollo, va muy de la mano con la idea que se ha planteado anteriormente de entender al territorio como una construcción social, ya que en ambos enfoques se puede percibir la incorporación de distintas dimensiones, actores y el papel que estos desempeñan.

En el caso de las áreas rurales, entender al territorio como eje de desarrollo ha significado un cambio en dos planos diferentes. En un plano terrenal significó la reasignación de funciones, es decir ahora el territorio es visto como elemento dinamizador de la economía mediante la construcción de políticas y acciones enfocadas al desarrollo sustentable. Mientras que en un plano teórico significó cuestionarse y analizar si la teoría existente contemplaba estas nuevas funciones del territorio, en sus estrategias de desarrollo o si existía la necesidad de considerar adecuarlas a las nuevas necesidades presentes en las áreas rurales (Grammont, Farah y Pérez, 2008).

Evidentemente este cambio en la conceptualización del territorio no sólo modificó la apreciación de éste, sino que sentó las bases para establecer al territorio como ente susceptible de análisis.

A la par de estos cambios también surgieron voces que pugnaban por una mayor planeación del territorio (Gross, 1998; Gómez Orea, 1994; Massiris 2002; Wong-González, 2010), mismas que planteaban que la planeación del territorio era una tarea inminente y necesaria más aun con el protagonismo ganado. Y que el ordenamiento territorial debe ser el instrumento de planeación territorial idóneo para dicha tarea.

Por lo cual a continuación se presenta una breve exposición de los antecedentes del ordenamiento territorial, sus alcances y su papel en la construcción del territorio y el desarrollo. Sin dejar de lado el papel que ha desempeñado para el desarrollo de las áreas rurales.

1.2.1 Construcción y alcances del Ordenamiento Territorial

El ordenamiento territorial (OT) es un instrumento del proceso de planeación del desarrollo que tiene sus bases a finales del siglo XIX. Si bien, con la llegada de la revolución industrial existió una preocupación por los efectos territoriales del liberalismo económico y las industrias creadas, no fue hasta después de la segunda guerra mundial que se comenzó a ver al ordenamiento como una herramienta de planeación, que ayudó con la recuperación de las ciudades destruidas por la guerra (Massiris, 2002; Gómez Orea, 2002; Ramos, 2014).

Fue hasta después de la segunda mitad del siglo XX en la década de los setenta cuando surgieron diversos enfoques o mejor dicho visiones de planeación territorial, como la francesa, llamada "*Aménagement du territoire*" que se caracterizaba por la gestión de inducir cambios en una estructura territorial y la corrección de desequilibrios económicos regionales. La anglosajona "*Regional planning o spatial planning*" similar a la concepción francesa, pero con la visión de buscar la planeación del país o del campo más allá de la ciudad y la planeación

de usos de suelo. La visión alemana “*Raumordnung o Raumplanung*” que concebía al ordenamiento territorial como una materia que tenía por objetivo la planificación física y la coordinación de las políticas sociales (Ramos, 2014).

Una década más tarde con la publicación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio en 1983, es cuándo el ordenamiento territorial cobró verdaderamente relevancia como instrumento de planeación en la búsqueda del desarrollo en Europa. Los principales puntos que exponía esta carta eran identificar y evaluar las potencialidades de desarrollo en cada área del territorio, protección del patrimonio natural y cultural de la región, mejorar la localización de las instalaciones productivas, potencializar y optimizar el sistema urbano, así como mejorar la localización de infraestructura, servicios y equipamiento (Ramos, 2014).

En el caso de América Latina, Massiris (2002) indica que el término tiene un origen y naturaleza diversa, con desarrollo incipiente e intención de globalidad, y que en la mayoría de los casos existe una desarticulación de las instituciones encargadas de la planeación, escasa visión prospectiva y una débil participación social.

Al ser un instrumento de planeación territorial, el ordenamiento territorial ve una limitante al momento de su aplicación siendo que en la mayoría de los casos se restringe a un territorio determinado, por ejemplo una ciudad, un área rural, un municipio, una región, etc., por lo tanto las limitaciones que sufre el ordenamiento territorial más que ser teóricas son técnicas.

1.2.2 ¿Qué entender por ordenamiento territorial?

Existen diferentes acercamientos teóricos sobre ordenamiento territorial y cada uno aporta componentes válidos, lo cual tiene que ver con el hecho de que nos enfrentamos con un término que refleja directamente el contexto en el que se desarrolla.

Se considera que el ordenamiento territorial es dinámico, por lo mismo establecer una definición se vuelve complicado o en palabras de Ledo (2008) es una cuestión poliédrica y mutante, pero en general las diferentes definiciones o acercamientos que se han elaborado a lo largo de la historia se refieren a una reflexión sobre la organización de las actividades humanas sobre el territorio.

Una de las primeras definiciones que se encuentran en la literatura, y que se ha tomado como base para hacer un análisis del ordenamiento territorial es la que aparece en la Carta Europea de Ordenación del Territorio en 1983, la cual establece que “Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo, es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector” (CEMAT, 1983, s/p).

Asociado a lo anterior, los diferentes acercamientos han concordado en destacar diversas características que podrían ayudar a la construcción de una definición, como lo podría ser la necesidad de ver al ordenamiento territorial como un proceso y/o instrumento de planeación de carácter político-administrativo, mediante el cual se busca configurar a largo plazo la organización, uso y ocupación del territorio, analizando las potencialidades y limitaciones del mismo, con el fin de establecer objetivos de desarrollo que coincidan con las expectativas de la población.

En palabras de Lira (2001: 9) el ordenamiento territorial es:

[...] identificado como un instrumento en grado de impulsar las inversiones públicas, promover las privadas y apoyar las sociales destinadas a mejorar las ciudades y otros asentamientos humanos, para permitir que la población de ciertas zonas (rural) tenga acceso a servicios básicos, vivienda y empleo y que la población de otras zonas (urbana) pueda lograr el mejoramiento de la calidad de vida, equidad y productividad de la ciudad [...].

Una definición más reciente es la que propone el Banco de la República Colombiana quien establece que el ordenamiento territorial no es una disciplina de la geografía, pero que sí se encarga de planear los usos adecuados de un determinado espacio, usualmente ciudades, departamentos, municipios. Mediante la realización de estudios sobre recursos naturales, actividades económicas que permitan recomendar los usos más adecuados para aprovechar el espacio sin deteriorar los recursos del lugar (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015).

Tal y como se observa un punto importante de la utilización de ordenamientos territoriales en la planeación del territorio, tiene que ver con lograr un desarrollo territorial equilibrado, así como disminuir, localizar y dimensionar de modo sostenible los usos de suelo (Vinuesa y Galiana, 2010). Si bien, en esencia este instrumento puede ser implementado en cualquier territorio (urbano, rural), las dimensiones y propias limitaciones se darán como se mencionó líneas arriba.

En el caso de las áreas rurales es evidente que las dimensiones de un ordenamiento tendrían que ajustarse a las necesidades que presentan las zonas, así como ajustarse a la escala requerida. Ahora bien, con la conceptualización de la nueva ruralidad quizás el mayor obstáculo a vencer es el cambio que sufrieron algunas categorías de análisis tomadas en cuenta por el ordenamiento territorial.

Estos cambios han obligado que en años recientes no sólo se modifique el instrumento de planeación, sino que también la metodología empleada para su elaboración incluso ha llevado a los investigadores, a revisar y cuestionarse si la teoría existente concuerda con la realidad que viven actualmente las áreas rurales (Grammont, Farah y Pérez, 2008).

Como se puede ver, definir un concepto tan amplio lo único que ocasionaría es la limitación del mismo, pero es posible apreciar tanto diferencias como similitudes al momento de intentar abordar conceptualmente el ordenamiento territorial.

Por tal motivo Vinuesa y Galiana (2010) recopilan una serie de características con las que cuenta dicho instrumento sin importar el alcance que éste tenga. Entre dichas características se destaca el constante enfoque por lograr un desarrollo equilibrado dentro de una región, análisis del territorio y un diagnóstico de éste, la necesidad de establecer objetivos y modelos con el fin de lograr una coordinación con otras políticas públicas, la búsqueda de cooperación y participación de todos los involucrados no sólo en el diseño del instrumento, sino en todo el proceso tanto en la implementación como en la evaluación.

Para efectos de la presente investigación, se retoma la definición propuesta por la FAO, FAUBA y MAGyP (2012: 2-3) quienes establecen que el ordenamiento territorial debe ser:

Un proceso político-técnico-administrativo orientado a la organización, planificación y gestión del uso y ocupación del territorio, en función de las características y restricciones biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales. Este proceso debe ser participativo, interactivo e iterativo y basarse en objetivos explícitos que propicien el uso inteligente y justo del territorio, aprovechando oportunidades, reduciendo riesgos, protegiendo los recursos en el corto, mediano y largo plazo y repartiendo de forma racional los costos y beneficios del uso territorial entre los usuarios del mismo.

Se retoma dicha definición porque presenta un acercamiento al OT no sólo como una herramienta de planeación, sino como política pública que ayuda a la toma de decisiones y formulación de programas mediante la participación de la comunidad, fomentando aspectos de gobernanza y el desarrollo de políticas públicas.

Entender la conceptualización del territorio y comprender la importancia de su planeación se ha vuelto una tarea imprescindible para los tomadores de decisión. Esto, por el hecho que, entender la realidad y procesos que se desarrollan en un territorio determinado posibilita el diseño de instrumentos mejor adaptados a la realidad del territorio.

Ahora bien, entender en primer plano al territorio como un elemento que presenta tanto ventajas como desventajas en todas sus dimensiones, y después en un segundo plano al ordenamiento territorial junto con sus alcances y limitaciones, permitirá el diseño de una metodología mucho más clara, apta y apegada a las necesidades del territorio. Que para la presente investigación serían las zonas rurales.

1.3. Integración del territorio y su planeación en el desarrollo económico rural

Schejtman y Berdegué (2004) sugieren que a partir de la década de los noventa conceptos como espacio y territorio recibieron un nuevo impulso dentro de la literatura económica, he ahí que exista la necesidad de analizar cómo se desarrolla esta nueva interacción entre las teorías de desarrollo y el factor territorio.

Anteriormente se conceptualizó al territorio, a lo rural y al ordenamiento territorial, conceptos referentes a la planeación territorial, por lo cual es necesario contemplar su interacción en un contexto de desarrollo, por lo tanto se requiere conocer bajo que teorías y enfoque de desarrollo se puede desarrollar un ordenamiento territorial en zonas rurales y que mejor se adapte a las características de estas zonas.

A lo largo de la historia ha evolucionado el pensamiento en el campo del crecimiento y del desarrollo de una sociedad. Ello se ha visto plasmado en la construcción de diversas teorías económicas y de desarrollo, las cuales deben de interpretarse según el contexto en que fueron generadas con el fin de entender en su máxima expresión los alcances que éstas puedan tener (Vázquez, 2007).

Evidentemente el reto de diseñar políticas que puedan tener éxito radica en adaptar lo mejor posible las teorías de desarrollo a la realidad y condiciones que se viven actualmente dentro de una zona. Por lo cual a continuación se expondrán algunas de las teorías de crecimiento y desarrollo más destacadas y sobre todo

aquellas que dentro de sus bases contemplan al territorio y su planeación como eje fundamental para el desarrollo (Schejtman & Berdegué, 2004).

Se retoman aquellas teorías enfocadas al desarrollo territorial rural, desarrollo local y desarrollo endógeno por el hecho de que dichos enfoques teóricos han abordado de manera preponderante el análisis local de la economía, dando un peso sobresaliente a la dimensión territorial y su rol como factor de desarrollo.

En el caso específico de las zonas rurales el proceso de desarrollo se ha dado mediante políticas y acciones que en la mayoría de los casos son impulsadas por agentes externos o como diría Albuquerque (2004) “desde arriba”, y en menor medida son impulsadas “desde abajo”.

La evidencia sugiere que gran parte de las políticas y acciones implementadas “desde arriba” han sido políticas basadas en teorías distintas a las antes mencionadas, lo cual ha provocado una limitada adecuación y/o consideración de las condiciones actuales de las zonas rurales (Giarraca, 2001; Llambí y Pérez, 2007).

Lo anterior evidencia a un más la necesidad de analizar las teorías antes abordadas, con el fin de entender el papel que pueden desempeñar en el desarrollo de las zonas rurales, tomando como base al territorio y su planeación.

1.3.1 Desarrollo rural territorial

Schejtman y Berdegué (2004:17) mencionan que “[...] los viejos enfoques del desarrollo rural son cada vez más irrelevantes frente a la magnitud de cambios en las sociedades rurales [...]”, haciendo que estos enfoques hagan caso omiso en la mayoría de las ocasiones la heterogeneidad de las zonas rurales, desconociendo su carácter multidimensional, centrándose en las actividades agropecuarias, pero olvidándose de incorporar todas las demás actividades que se encuentran fuera de este rubro, por lo general fallan en articular las políticas dirigidas al desarrollo

rural con aquellas de carácter macro o que son impulsadas por lo que Albuquerque (2004) cataloga como “desde arriba”.

Es a partir de estas fallas que en años recientes ha surgido lo que muchos investigadores y organismos internacionales (BID, BM, FAO, FIDA, IICA, CEPAL, Etc.) denominan desarrollo territorial rural, enfoque que busca reenfoque el desarrollo rural y desarrollar estrategias que contemplen la nueva realidad vivida en las zonas rurales (FAO, BID, 2007).

Albuquerque (2004) sugiere que para poder hablar de un desarrollo territorial es necesario que se contemple una serie de condiciones tales como:

- El territorio como unidad de actuación y no la empresa o el sector
- Incorporación de la dimensión territorial como eje de desarrollo
- Se requiere que las estrategias de desarrollo sean elaboradas a partir de la movilización y participación de los actores locales
- Se trata de una acción surgida “desde abajo” no “desde arriba”
- Revalorizar el medio natural y el patrimonio cultural local como elementos fundamentales para la identidad territorial
- Consideración de la heterogeneidad social de los territorios
- Fortalecimiento del tejido social, institucional, cultural y político del territorio
- Incorporación de innovaciones tecnológicas
- Implementación del enfoque basado en la Investigación Acción Participativa
- Integración de diversas dimensiones del desarrollo (institucional y cultural, económico, sustentable, social y humano)

Puesto que existen grandes retos por superar, la importancia del desarrollo territorial radica en tres aspectos. Uno, la incorporación de diversas dimensiones de desarrollo en uno sólo con el propósito de definir, compartir y diseñar un enfoque de desarrollo integrado. Dos, retomar el concepto de territorio no sólo como expresión del espacio geográfico o como una categoría analítica, sino como resultado de una construcción social resultado del conjunto de actores y agentes que en él habitan. Y tres, comprender de manera más profunda la heterogeneidad

de las zonas rurales, es decir ir más allá del reconocimiento de las diferencias culturales y social que se presentan en estas zonas, sino buscar focalizar todas las iniciativas que nacen desde lo local e incorporarlas en un proyecto de desarrollo. Esto último significa también dejar de ver las zonas rurales como áreas de vocación meramente agropecuarias y contemplar e incorporar todas las actividades productivas agrícolas y no agrícolas.

Por su parte Samper (2013) considera que la complejidad del desarrollo rural radica esencialmente en la inclusión de los múltiples factores que caracterizan e identifican a los espacios rurales (conectividad dentro y hacia fuera, falta o escasa infraestructura, dispersión de su población, diversificación económica, cultura, sistema político-institucional, cohesión social, desequilibrios demográficos y sociolaborales) lo cual permite dar sentido y contenido al proyecto de desarrollo surgido a partir de la convergencia de los propios actores sociales (Alburquerque, 2004). De igual forma considera que las iniciativas de desarrollo deben de lograr una mayor flexibilidad productiva con el fin de potencializar los recursos propios de la localidad más allá de las áreas agrícolas y aprovechando la diversificación económica de los espacios rurales.

1.3.2 Desarrollo local

En lo que se refiere al concepto de desarrollo local, Boisier (2001) sugiere que se trata más de un concepto sustantivo “[...] alude a una modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo” (p. 54). Pero para que esto se dé, Boisier (2001) señala que es necesario comprender la realidad de “lo local”, es decir, que se tiene sentido de “lo local” hasta que se mira desde arriba o desde afuera.

Para Vázquez (2000: 6) el desarrollo local es:

[...] un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en el que se pueden identificar, al menos, tres dimensiones (...): una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar, eficientemente, los

factores productivos, generar economías de escala y aumentarla productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados; otra socio cultural, en que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo; y otra, política y administrativa, en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible.

Algo que caracteriza y al mismo tiempo diferencia este enfoque de sus homónimos es la forma en conceptualizar la función del territorio y de visualizar la función de éste tanto como espacio de flujos como espacio geográfico de forma simultánea.

Esta doble función dice Casellas (2014) tiene efecto en la modificación en las relaciones de proximidad y distancia, es decir en una función de espacio geográfico, el territorio posibilita la interacción de los diferentes actores dentro de un espacio determinado y limitado, mientras que en una función de flujos el territorio es toda esta red de interacción entre los actores sin limitarse a un espacio geográfico.

Otra función que caracterizó al desarrollo local fue el diseño de planes estratégicos territoriales. Su auge se dio a partir de la década de los ochenta, por la necesidad de dotar de coherencia a muchas de las iniciativas surgidas desde los territorios.

Con el diseño de estos instrumentos de planeación se lograron dos objetivos. Uno, el establecer una coherencia y una consistencia a los procesos desordenados de desarrollo local. Dos, dotar a los territorios de una visión, y establecer cuál podría ser la mejor vocación del territorio (Menta, 2001; Hevia, 2003).

Barreiro (2000) destaca que la generación de planes estratégicos creó una cultura de planeación, introduciendo lo que algunos autores llaman racionalismo constructivista.²

El mismo Barreiro (2000) reconoce que estos planes estratégicos contemplan ventajas y desventajas. Ventajas como el reconocer la necesidad de adaptar enfoques y métodos flexibles capaces de adecuarse a la complejidad de un territorio tan heterogéneo. Pero podrían significar una desventaja debido a su intención de enmarcar todas las dinámicas del desarrollo local en un plan, lo que provocaría una formalización excesiva, dejando poco margen de maniobra y dinamismo a algunos procesos que se escapan de la planificación.

1.3.3 Desarrollo endógeno

Este enfoque busca entender la complejidad que se presenta en el desarrollo de un país, una región o una localidad. Se trata de una aproximación territorial del desarrollo, haciendo referencia al crecimiento y acumulación de capital en una localidad o un territorio, tomando en cuenta las instituciones que son propias del lugar (Vázquez, 2007).

Boisier (2001) sugiere que el desarrollo endógeno nació como reacción a un pensamiento y práctica enfocada a un desarrollo territorial enmarcada por el paradigma industrial y la difusión del centro-abajo. Considera que este tipo de enfoque del desarrollo obedece a una visión territorial, más no funcional donde el territorio no sólo se comporta como un factor físico de soporte en los procesos económicos, sino que juega un papel preponderante como agente de transformación social. Idea compartida por Vázquez (2007) quien considera que el

² El racionalismo constructivista considera que las construcciones sociales sólo son racionales en la medida en que responden a un diseño intelectual previo, asimismo racional. [...] visiona las sociedades como "organizaciones maquinales" cuyo comportamiento podría ser previsto y calculado mediante el diseño, la planificación y la ordenación y gestión científica. Las técnicas de construcción, la planificación y la administración o gestión de las organizaciones se concebían como racionales y universales. El *tool kit* de los expertos en desarrollo podrían adquirirse en las mejores universidades occidentales y aplicarse sin apenas consideración a las diversidades culturales e institucionales históricamente producidas de las que los planificadores del primer o del segundo mundo podrían hacer "tabla rasa". (Prats, 2006: 299).

territorio debe ser visto como un factor que le permita a la comunidad crear estrategias propias encaminadas a incidir en la dinámica económica local, empleando un proceso de emprendedurismo y de innovación, permitiendo la competitividad de los territorios, la flexibilidad de la organización de la producción y la capacidad de integrar de la mejor manera los recursos de las empresas y del territorio.

El desarrollo endógeno puede ser visto y entendido como una propiedad emergente de un sistema territorial, como resultado de un fuerte proceso de articulación entre diversos actores locales y diversas variables de capital intangible (acumulación de conocimiento, procesos de innovación) dentro de un marco de desarrollo colectivo en un territorio determinado (Vázquez, 2007).

1.4. La planeación: gestión estratégica del desarrollo local

La evidencia sugiere que a partir de la década de los ochenta en la mayoría de los procesos enfocados al desarrollo local se introdujo el concepto de planificación estratégica, el cual sirvió para definir metas y lineamientos de dichos procesos. La finalidad de la implementación de este instrumento consistía básicamente en lograr coherencia a los procesos territoriales (Hevia, 2003).

Con la implementación de esta herramienta de planeación en los procesos de desarrollo se logró incorporar diferentes elementos que hasta antes no se habían contemplado (participación de los actores o grupos locales, instituciones locales, sociedad civil, etc.) y revalorizar algunos otros ya antes contemplados como el territorio.

Hoy este instrumento de planeación sirve para realizar planes de desarrollo, identificando fortalezas y debilidades de una localidad, pero sobre todo es implementada en la planeación y ordenamiento del territorio con el fin de identificar y configurar, el uso y ocupación del territorio para así establecer estrategias a mediano y largo para así servir como base para un desarrollo local.

La planeación estratégica territorial en la mayoría de los casos resulta ser de gran utilidad, mediante el diseño de este instrumento es posible alentar la participación de los actores locales tanto económicos como sociales responsables del desarrollo local, capitaliza las acciones y objetivos surgidos desde lo local, maximiza la participación de las instituciones locales y sobre todo busca estrategias de como incorporar un territorio determinado en un contexto globalizador (Hevia, 2003).

Evidentemente la planeación estratégica como instrumento de planeación, tuvo sus orígenes en el sector privado y con fines completamente distintos a lo planteado líneas arriba, pero gracias a su enfoque y a su dinamismo en su metodología, posibilitó su implementación en otros sectores tales como el territorial.

Es por lo que el análisis de otras metodologías de planeación sería de gran utilidad, con la finalidad de identificar elementos que puedan ser incluidos en una planeación territorial, para lo cual a continuación se expondrán y analizarán las principales metodologías de planeación empleadas para el desarrollo territorial, entre las cuales se encuentran 1) la planeación normativa, 2) planeación basada en sistemas y 3) planeación estratégica.

1.4.1 Planeación normativa

En la planeación normativa se entiende que los problemas que se intentan solucionar no se limitan a uno sólo o de forma aislada, sino todo lo contrario, que se interrelacionan unos con otros, de ahí que la complejidad de la planeación consista en la identificación del problema central. Es aquí donde la planeación normativa cobra relevancia y se vuelve integral al considerar el total de la organización y sus interrelaciones definiendo objetivos explícitos y científicamente contruidos, además de establecer una ordenación temporal culminando con el establecimiento de normas racionales y coherentes que busquen el “deber ser”. (Morales, 2010).

Para lograr esto se requiere realizar un diagnóstico completo y exhaustivo, en el cual se recomienda la implementación de mecanismos técnicos y de expertos en su elaboración para tener una neutralidad y efectividad en la planeación. Es importante destacar los antecedentes sociales y económicos, el medio físico, principales riesgos y vulnerabilidades, dinámica demográfica, capacidad institucional, análisis del sistema de asentamientos humanos, tendencias de las variables que mayor manifestación tengan en el territorio, aspectos de desarrollo económico, entre algunas otras más.

Como la mayoría de las metodologías empleadas en la planeación territorial, la metodología normativa también se basa en un conjunto de etapas como: I) Documento previo denominado memoria o diagnóstico, el cual ya se explicó brevemente por su importancia para esta metodología, II) Propuestas y acuerdos, III) Anteproyecto de plan y IV) Aprobación del proyecto (Escudero, 2014).

La principal desventaja que presenta este enfoque tiene que ver con la visión que tiene respecto a los valores y estilo del planeador u organización que la emplee, de ahí que las políticas, estrategias y planes reflejen los ideales de quienes los elaboran (Miklos, 1998), es decir, se vuelve un tanto maleable de acuerdo con la ética y moral del planificador, y en zonas rurales donde son muchos los participantes es posible que se pierda un poco la objetividad y directriz del proyecto.

1.4.2 Planificación basada en sistemas

Esta metodología tiene su base teórica en los estudios expuestos por Ludwig Von Bertalanfy (1951) y Kenneth Boulding (1956), quienes plantean la resolución de diferentes problemas mediante la instrumentación de diversas estrategias dentro de un sistema, el cual se encuentra interrelacionado con su contexto y su entorno.

La planeación dentro de esta teoría implica un sistema para la toma de decisiones más que sólo la previsión y construcción del futuro. La planeación deja

de ser una actividad unidisciplinaria y se convierte en una actividad interdisciplinaria que no sólo involucra a los tomadores de decisiones, sino que implica la participación de todos los involucrados en el proceso administrativo, logrando que sean coparticipes en la planeación de sus actividades, interviniendo en sus áreas de experiencia respectivamente (Valdés Hernández, 1999).

Para entender de forma más clara en qué consiste la teoría general de sistemas, Bertalanfy (1989) establece una serie de elementos que caracterizan a dicha teoría, por ejemplo, la retroalimentación, el orden, un sistema con entradas, salidas y jerarquía de las actividades a realizar todo dentro de un proceso de transformación.

Una de las principales modalidades de esta teoría es el modelo de planeación prospectiva, el cual se caracteriza por ser un estratégico en la construcción del futuro que se desea. Guillermina Baena menciona que “la planeación es una toma de decisiones anticipadas. La planeación debe estar movida por el deseo de obtener un estado futuro de cosas o el deseo de evitarlo” (Baena Paz, 2015: 33).

El sentido de esta teoría reside en una visión prospectiva la cual no busca adivinar el futuro, sino preverlo y construirlo evitando el no deseable. Algunos autores sostienen que no sólo es factible buscar conocer el futuro, sino que es posible concebir la construcción de futuros deseables y de ellos escoger el mejor o el más probable mediante la implementación de un plan o una planeación (Secretaría de la Función Pública (SFP), 2016).

Miklos & Tello (2007: 56) indican que:

“La prospectiva es primero un acto imaginativo y de creación; luego, una toma de conciencia y una reflexión sobre el contexto actual; y por último, un proceso de articulación y convergencia de las expectativas, deseos, intereses y capacidad de la sociedad para alcanzar ese porvenir que se perfila como deseable”.

Godet y Durance (2007) proponen una serie de pasos para la implementación de este modelo de planeación: I) Construcción de un diagnóstico del territorio, II) Análisis estructural donde se busca identificar las variables claves, III) Uso de la Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones (MACTOR) para realizar un análisis de los actores claves, definiendo sus objetivos y posiciones respecto a las variables definidas, IV) Análisis morfológico (MORPHOL) donde se busca entender el espacio de lo posible, lo deseado y lo probable, V) Identificación y evaluación mediante el Multicriterio y Política (MULTIPOL) lo cual permitirá comparar diferentes acciones o soluciones del problema en cuestión y VI) Plan de acciones. Y es aquí donde se definen las acciones que constituyen las estrategias que conforman los programas y proyectos.

Evidentemente esta metodología plantea una serie de elementos que pueden ser retomados e implementados en otros ámbitos. Donde destaca la construcción de escenarios mismos que no sólo ejemplifican los objetivos y metas de un plan, les da cuerpo y forma además de proporcionar un panorama holístico y sistemático de diferentes eventos o procesos.

1.4.3 Planeación estratégica

La planeación estratégica en los últimos años ha tenido un auge sin precedentes, ha sido implementado en diversas áreas, siendo la nueva gestión pública y las empresas privadas las instituciones que más la han adoptado. A partir de la década de los noventa su práctica constituyó la aplicación del modelo de gobernanza local al igual que la mayoría de las políticas públicas, con el fin de impulsar un desarrollo socioeconómico en las ciudades (Mesa & Rodríguez, 2010).

Rentería (2015: 278) señala que “la planeación estratégica es una herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer actual y al camino que debe recorrer en el futuro la organización

o institución, para adecuarse a los cambios y a las demandas que le impone el entorno”.

Algunas de las ventajas de implementar esta metodología es que rescata características únicas de cada localidad, lo cual da como resultado que la planeación y metodología implementada en cada caso se vuelve especial y única (Hevia, 2003). Diversos autores coinciden en señalar que dicho enfoque agudiza los métodos participativos, trabaja las ventajas y desventajas de cada territorio y posibilita la utilización de las ventajas competitivas con las que cuenta cada uno (Rentería, 2015).

En el caso de América Latina esta metodología ha sido retomada por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y por la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) como una metodología que puede ser replicada en el ámbito local. Se destaca por su flexibilidad, por su fácil aplicación y adaptación a las realidades territoriales.

Tanto ILPES como la CEPAL proponen una metodología para su implementación. Entre las etapas que se consideran se encuentra: I) Diagnóstico, el cual debe proporcionar información suficiente que permita conocer la capacidad de desarrollo del territorio. II) Vocaciones, aquí se definen las características especiales y aptitudes con las que cuenta la localidad, lo que la vuelve diferente del resto. III) Definición de objetivos estratégicos, como bien lo dice su nombre son objetivos que se diseñan con el fin de establecer metas y objetivos reales. Para lo cual se requiere la implementación de una serie de herramientas que nos permitan su diseño, técnicas como el árbol de problemas, que después se convertirá en el árbol de medios y fines. IV) Formulación de la estrategia local, es en esta fase cuando se traza el camino seleccionado para lograr los objetivos impuestos. Una forma recurrente para su diseño es mediante la implementación de una técnica de análisis conocida como FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas). V) Formulación de las políticas, programas, proyectos y acciones, es en esta etapa donde se materializan las acciones que se llevarán a cabo para cumplir con los objetivos establecidos. Para su diseño se recomienda la

implementación de la Matriz de Marco Lógico (MML) cuya principal característica es presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa. Su implementación como herramienta en el diseño de programas y proyectos ha permitido regular las tareas de identificación preparación, evaluación y control de estos (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2015). Como último VI) La aplicación del sistema de seguimiento del plan, y es en esta etapa donde se propone un modelo que permita el seguimiento, evaluación y retroalimentación del plan (Escudero, 2014).

En resumen, la planeación estratégica proporciona ciertas ventajas respecto algunos otros enfoques, como lo es la rápida adaptación e implementación a nivel local, la construcción de escenarios tanto exploratorios (parten de las tendencias pasadas y presentes que pueden conducir a futuros verosímiles) como anticipación o normativos (construidos a partir de imágenes alternativas del futuro y de forma retro proyectiva) (Godet y Durance, 2007), la construcción de un diagnóstico exhaustivo, la implementación de lo que se conoce como *función cruzada*, que consiste en identificar las acciones y políticas que provienen del nivel estatal y nacional que están siendo desarrolladas, con el fin de conocer cuáles son las acciones y políticas públicas que ya se están realizando en la zona.

1.5 La planeación territorial y los cambios por venir

En las últimas décadas el territorio y su planeación se han vuelto elementos de gran importancia para el fomento de un desarrollo a nivel local, por lo cual, entender en primera instancia qué es el territorio y cuál es su papel en la construcción de un proceso de desarrollo se vuelve preponderante.

En el caso de las zonas rurales, su desarrollo involucra necesariamente acciones claras de ordenamiento territorial que ayuden a organizar y articular la heterogeneidad de este tipo de territorios, además de ello, se requiere que el diseño de cualquier acción y política contemple las características actuales del territorio, como lo podría ser la nueva ruralidad.

A la par, se requiere observar las problemáticas de las zonas rurales como un todo y no procurar una solución desarticulada, es decir, el desarrollo de las zonas rurales no implica sólo soluciones técnicas ni sectoriales, sino que deben de estar basadas en una planeación territorial integral; ejemplo de ello es que para Pérez, Fernández y Alegre (2009: s/p) “tanto el desarrollo rural y el ordenamiento territorial, integrados como una política territorial deben ser capaces de incluir dentro de sus estrategias a las nuevas funciones que, a la luz del contexto actual, adquiere lo rural, más allá de seguir conteniendo las tradicionalmente consideradas”.

En cuanto al territorio como factor estratégico para el desarrollo rural, deben de crearse estrategias que valoricen la articulación de todos aquellos factores que intervienen en los procesos de desarrollo, además de ser lo suficientemente flexibles y sobre todo comprender la lógica de cada localidad.

Por último, la implementación de una planeación territorial dentro de cualquier proceso de desarrollo local se ha vuelto indispensable, por lo cual existe la necesidad de diseñar una metodología que se adapte de la mejor manera posible a la lógica territorial. Esta tarea no es fácil, pero se tendrá que dar en la medida en que se desarrollen las capacidades de los actores locales.

Capítulo II. Marco normativo mexicano para la planeación territorial

Los procesos de globalización han modificado el concepto de territorio y la forma en que se concibe, se ha dejado de ver como una simple área geográfica y se comienza a percibir como una construcción colectiva interrelacionada con los fenómenos globales. En este contexto, en los últimos años se ha extendido una ola a favor de la elaboración de planes que ayuden al ordenamiento del territorio, no obstante este interés por organizar las actividades humanas en el territorio no ha venido acompañado, para el caso mexicano, de un marco jurídico institucional efectivo que permita su correcto diseño e implementación.

En el caso de un Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT) la SEDESOL (2010:17) establece que “más allá de la concepción de un PMOT como instrumento técnico, se debe plantear como un instrumento jurídico de carácter vinculante para la administración local, y para fortalecer la capacidad de gestión en materia territorial”. Por tal motivo el objetivo del presente capítulo es exponer la estructura normativa vigente en materia de planeación territorial, además de presentar cuáles son las limitantes que dificultan u obstaculizan el diseño de planes de ordenamiento territorial en municipios rurales en México y en particular en el estado de Oaxaca. Al mismo tiempo se analizarán las diferentes metodologías que emanan del propio cuerpo jurídico, esto con el fin de evaluar su aplicación para la planeación territorial rural.

A nivel municipal Merino (2007) menciona que sin importar de que municipio se trate (rural, urbano, metropolitano e incluso aquellos basados en un Sistema Normativo Interno) aun cuando se consideran autónomos “los municipios en realidad se gobiernan a partir de la legislación que aprueban los diputados locales y en ese sentido no importa su tamaño, ni su población, ni su riqueza o su influencia política; todos responden a las mismas leyes locales” (p. 9).

En México, el primer gran intento por lograr una planeación de los asentamientos humanos, en especial las urbes, se dio en la década de los setenta con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) el 26 de mayo de 1976. Con dicha ley se dio inicio a la institucionalización de la planeación de los asentamientos humanos, pero no fue hasta una década más tarde con la Ley de Planeación (LP) en 1983 y la creación del sistema nacional de planeación que obligaba al titular del poder ejecutivo a diseñar un Plan Nacional de Desarrollo que se pudieron fijar ejes, directrices y normas básicas para la planeación, conservación y regulación de los centros de población.

Lo cierto es que, la LGAH no creó instrumentos para la planeación del territorio en general, sino una serie de reglas que se enfocaban más a la parte de las zonas urbanas, olvidándose del resto del territorio, ejemplo de ello es la postura de Azuela (2013: 52) quien es lapidario al establecer que “No hace falta entrar en esa historia para reconocer que la planeación que consagró la LGAH nunca tuvo impacto alguno sobre el desarrollo en las áreas rurales”.

Con el propósito de tener un plano más claro sobre el impacto que puede tener el marco jurídico sobre la planeación territorial en zonas rurales, en una primera instancia se expone la base constitucional de la planeación territorial, seguido se las leyes generales a nivel federal y estatal, concluyendo con el marco institucional del municipio de San Pedro Ixtlahuaca.

2.1 Base constitucional de la planeación territorial

La base jurídica en materia de ordenamiento territorial tiene su origen en una serie de artículos de la carta magna. Por un lado, están aquellos que sustentan la intervención y rectoría por parte del Estado en la planeación del desarrollo, artículos 25 y 26. Siendo el artículo 26 específicamente el que establece que es obligación del Estado organizar un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional, lo que implica que todos los programas institucionales sin importar el orden de gobierno que los elabore, estos estarán sujetos al plan general de desarrollo elaborado por el ejecutivo federal.

Por otro lado, están aquellos artículos relativos a la planeación y ordenación de los asentamientos humanos, siendo los más destacados los artículos 27, 73 y 115. Destacando que en el artículo 27 constitucional se establece la intención de buscar el desarrollo y planeación de las poblaciones rurales y urbanas, de establecer acuerdos y normas que permitan el ordenamiento de los asentamientos humanos, así como la preservación de los recursos naturales del país, mediante la conservación y restauración del equilibrio ecológico.

Para poder cumplir los fines previstos por el artículo 27, el estado faculta al congreso por medio del artículo 73, a expedir leyes en aquellas materias que establezcan concurrencia en los diferentes órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), por ejemplo, en materia de asentamientos humanos.

En lo que concierne al artículo 115 de la misma carta magna, es clara la intención de complementar las facultades de los municipios, así como dotarlos de capacidades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. Todo esto quedando establecido en la fracción V destacando los incisos:

- a) que faculta al municipio para formular, aprobar y administrar la **zonificación y planes de desarrollo urbano municipal**,
- d) que faculta al municipio para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia y el inciso
- g) que faculta al municipio para participar en la **creación de zonas ecológicas y programas de ordenamiento ecológico**.³

Tal y como se puede observar a nivel constitucional, si está establecida la intervención del Estado en tareas relacionadas a la planeación territorial. Y como se muestra en algunos artículos, sobre todo en el 27 constitucional se puede

³ Las negritas en el texto de las leyes son del autor.

apreciar una división del territorio, más allá de las regiones o límites político-administrativos, se pueden apreciar zonas urbanas, zonas rurales y ecológicas.

Para realizar una adecuada labor en la elaboración e implementación de planeación territorial, se requiere de leyes específicas en cada tema o en cada área específica. En el caso del ordenamiento de los asentamientos humanos en la década del setenta apareció lo que sería la Ley General de Asentamientos Humanos que regulaba este tema y como se verá más adelante, es a partir de estos intentos legales cuando surge una separación total de la planeación urbana y ordenamiento ecológico, dejando en la incertidumbre jurídica la planeación territorial rural.

2.2 Marco normativo federal para la planeación territorial

Derivado del artículo 26 constitucional el 5 de enero de 1983 se publicó la Ley de Planeación (LP), misma que ha servido como base para establecer normas, disposiciones y principios que deben seguir los diferentes órdenes de gobierno para coordinarse en las diferentes actividades de planeación.

En el caso específico de la planeación territorial, la LP es su artículo 3 establece el propósito de promover la planeación territorial del país mediante el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, mediante la coordinación de acciones, es decir que los planes y programas institucionales serán objeto de coordinación con aquellos que competan a otro orden de gobierno, mismos que deberán guardar congruencia con la planeación nacional.

En congruencia el 28 de noviembre del 2016 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la nueva ley en materia de planeación de los asentamientos humanos. La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) la cual tiene como finalidad fijar las normas básicas e instrumentos implementados para ordenar el uso de suelo y los asentamientos humanos.

En su Artículo 1 fracción II, establece la concurrencia de los diferentes ámbitos de gobierno con el fin de planear, ordenar y regular los asentamientos humanos dentro de sus respectivas competencias, esto quiere decir que sin importar el tamaño o la expansión de los asentamientos (urbano y/o rural), estos tienen que ser planeados y ordenados por la autoridad correspondiente.

En su artículo 23 se establece que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, se llevará acabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Además de establecer que cada orden de gobierno tendrá la facultad de crear planes, programas y metodologías que más se adapten a sus necesidades, siempre y cuando los instrumentos generados estén sujetos al orden jerárquico que establece su ámbito territorial.

Es decir, que en primera instancia será la federación por medio de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) quien expida las normas, lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos que garanticen las medidas adecuadas en materia de ordenamiento territorial. Después las entidades federativas y por último los municipios.

Siguiendo este orden jerárquico, será la SEDATU la dependencia encargada de establecer la metodología y expresión gráfica necesaria para la planeación y ordenamiento tanto de los asentamientos humanos como del territorio del país, sin importar del orden de gobierno que los implemente (LGAHOTDU, artículo 29).

Cumpliendo con dicha disposición, la propia SEDATU en el año 2017 publicó la guía metodológica para la elaboración de planes de ordenamiento territorial, la cual lleva por nombre *Guía metodológica. Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano*.

Por medio de esta nueva guía metodología, la SEDATU busca diseñar y poner en marcha diversas propuestas urbanísticas con fin de consolidar ciudades.

En este sentido el objetivo principal de esta guía metodológica,” [...] es transitar hacia un modelo de desarrollo sustentable e inteligente, ofreciendo a las autoridades municipales y tomadores de decisiones encargados del ordenamiento territorial [...] un referente conceptual y técnico de fácil gestión para la elaboración, actualización, operación y seguimiento de su Programa Municipal de Desarrollo Urbano” (Guía metodológica. Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano, 2017: 10).

Dicha guía presenta una serie de lineamientos conceptuales, temas y subtemas que se deberán tomar en cuenta al momento de diseñar y elaborar un PMOT, con el propósito de fortalecer los compromisos de control de crecimiento y desarrollo de las ciudades.

La metodología presenta grandes avances con relación a sus antecesoras, como lo es el ver la planeación territorial desde un enfoque multisectorial y multifactorial, pero aún continúa presentando algunas carencias o limitaciones en lo que respecta a esta conceptualización dicotómica de rural-urbano. Mantiene la visión de planear y gestionar las zonas urbanas como un solo ente, dejando de lado aquellas zonas rurales, si bien, la guía metodológica en su estructura presenta un apartado técnico (R1) llamado *Plan Municipal de Desarrollo Urbano base*, en el cual se definen las áreas no urbanizables naturales y los límites de regulación rural, es la única mención a las zonas rurales, omitiendo alguna otra mención al tema.

Esto se debe principalmente a dos factores: a la necesidad de materializar los compromisos internacionales adquiridos por el país en materia de propuestas urbanísticas, emanados de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana, y a los principios de la LGAHOTDU orientados a lograr un mayor control de las transformaciones y expansión de las ciudades.

Finalmente, es necesario dejar asentado que dicha metodología pone mayor énfasis en conocer la realidad actual del territorio a ordenar. También posibilita la construcción de un sistema de indicadores cuantitativos, el cual

permite un esquema de retroalimentación, facilitando los procesos de planeación, gestión, ejecución, evaluación y modificación de los planes. Por último, proporciona las herramientas para la vinculación de programas a diferente escala, recordando que en la actualidad existe un principio de jerarquía de la planeación, que va de la planeación general (federal) a la planeación local (municipal).

Retomando este principio de jerarquización, las entidades federativas con base en lo dispuesto por el artículo 29 de la LGAHOTDU, también podrán formular programas estatales de ordenamiento territorial, siempre considerando una serie de aspectos tales como: a) análisis de la situación y sus tendencias que permitan la formulación de un diagnóstico y pronósticos tendenciales entre la realidad y lo deseado, b) estrategias a mediano y largo plazo, c) definición de proyectos estratégicos, d) determinación de metas y periodos de evaluación de resultados y e) congruencia con el atlas de riesgos.

Por último, se encuentran los municipios, quienes podrán formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas de desarrollo, adaptando normas o criterios de congruencia que se ajusten con otros niveles superiores de planeación (LGAHOTDU, artículo 11).

Si bien, la LGAHOTDU establece pautas, lineamientos y procedimientos a seguir para la elaboración de POT en cualquier orden de gobierno, lo cierto es que se puede percibir un mayor énfasis hacia las zonas urbanas. Lo cual complica hasta cierto punto la implementación de POT en zonas rurales, por la complejidad y realidad que dichas zonas viven.

Además de la problemática antes mencionada, las zonas rurales tienen que enfrentar otro problema, el cual está relacionado con los alcances y limitaciones que tiene la LGAHOTDU. Basta con revisar la LGAHOTDU en su artículo 61 párrafo segundo que a la letra dice “Las áreas que conforme a los programas de Desarrollo Urbano municipal queden fuera de los límites de los Centros de Población, quedarán sujetas a las leyes en materia del equilibrio ecológico y protección al ambiente, protección civil, desarrollo agrario, rural y otras aplicables”.

Negrete y Aguilar (2006) plantean que tanto la planeación urbana como los ordenamientos ecológicos son complementarios para el ordenamiento territorial. El problema se observa en el alcance que pueda tener tanto un enfoque como el otro, volviendo la planeación del territorio una tarea fragmentada y desarticulada.

En el caso de los asentamientos humanos ubicados en zonas rurales, esta fragmentación se convierte en un problema porque a diferencia de las urbes, en las áreas rurales existe una fuerte conexión entre los asentamientos humanos y el medio ambiente que los rodea a tal grado que no se puede distinguir de forma clara dónde comienza uno y termina el otro. Realidad que no es identificada ni por la LGAHOTDU ni por la Guía metodológica, en ambos casos se mantiene esta conceptualización dicotómica de urbano-rural, más no de una integración estrecha entre los asentamientos humanos y su entorno natural como sucede en las zonas rurales.

Esta visión fragmentada obstaculiza hasta cierto punto la planeación del territorio en zonas rurales, siendo que la presencia de asentamientos humanos, junto con sus actividades productivas y no productivas dentro de áreas naturales obliga a contemplar al ordenamiento ecológico como parte de la planeación en zonas rurales.

Dichos ordenamientos se encuentran regidos por La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988 como respuesta a una serie de eventos y un clima político internacional que aclamaba por un mejor manejo de los recursos naturales y una mayor protección al medio ambiente.

La LGEEPA en su artículo primero establece que tiene como objeto, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente cuyas disposiciones tienen por objeto propiciar el desarrollo

sustentable,⁴ donde la principal herramienta que tiene para lograr esta tarea es el llamado ordenamiento ecológico territorial (OET).

Así mismo, dentro de su sección II establece las bases a considerar en un ordenamiento ecológico y el papel que tomará respecto a los asentamientos humanos, principalmente con la planeación del desarrollo urbano, pero con la característica de estar sujeta a criterios de conservación y manejo sustentable del medio ambiente. También estipula en su sección IV titulada Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos el papel que tendrá dentro y fuera de los asentamientos humanos lo cual queda establecido en su artículo 20 bis 4 incisos II y III que a la letra dice:

II.- Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, y

III.- Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes.⁵

Esto deja una clara intención de acción de los planes de ordenamiento ecológico, que es establecer sólo criterios que serán tomados en cuenta por los programas de desarrollo urbano hacia adentro de los centros de población, pero una vez que se cruce esta línea imaginaria ya antes mencionada, serán los OET los que tengan mayor peso.

⁴ LGEEPA artículo 3° fracción **XI.- Desarrollo Sustentable:** El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;

⁵ Artículo adicionado DOF 13-12-1996

Quizás en un ámbito urbano tenga cierta coherencia esta lógica, pero en el caso de los asentamientos humanos ubicados en áreas rurales es metodológicamente muy complicado establecer un límite del asentamiento rural, y a la vez conceptualmente inadecuado dada la estrecha relación entre la población que reside en dichos asentamientos y las actividades productivas cotidianas en los alrededores y su medio ambiente.

Por lo tanto, para poder atender esta problemática, en el año 2006 la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) diseñó el *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, el cual tiene como propósito servir como guía para orientar los procesos de ordenamiento ecológico que implementan las autoridades competentes. Después en el año 2009 se diseñó lo que se llamaría *Guía de ordenamiento ecológico del territorio para autoridades municipales*, la cual tiene con fin presentar una serie de recomendaciones de aspecto administrativo, conceptuales, técnicos y logísticos en relación con el proceso de elaboración y diseño de un OET.

En ambos documentos si bien, se presentan las etapas por seguir para la elaboración de un OET (caracterización, diagnóstico, pronóstico, propuesta, elaboración y seguimiento), no se profundiza en dichas etapas, no se mencionan aspecto técnicos o herramientas a utilizar, temas o subtemas que se puedan abordar.

Esto se debe a que ambos documentos en lugar de centrarse en el diseño técnico-metodológico del OET, se centran en exponer las fases y procedimientos que deben de seguir las autoridades responsables para la elaboración del OET.

Fases generales como:

- Formulación: inicio formal del programa de ordenamiento ecológico (POE)
- Expedición: procedimiento legal a seguir por la autoridad competente para decretar el POE
- Ejecución: realización de acciones técnicas, administrativas y financieras para la aplicación y seguimiento del POE

- Evaluación: fase orientada a valorar el cumplimiento de los compromisos de los acuerdos asumidos por el POE y grado del cumplimiento el propio POE
- Modificación: ajuste o reorientación de los lineamientos y estrategias del POE

Esto significa un problema para el diseño del cuerpo del OET en sí, ya que las guías publicadas por la SEMARNAT son poco exhaustivas en cuanto a métodos y técnicas para la elaboración de un OET, más bien exponen cuáles han sido las principales etapas que han seguido las diferentes dependencias que han puesto en marcha un OET. Lo cual no dota de herramientas analíticas suficientes para una planeación territorial rural adecuada.

Esto ha provocado la creación e implementación de planes de ordenamiento territorial comunitarios y/o comunales, los cuales han surgido como respuesta al dilema de las comunidades rurales en relación con las políticas de planeación territorial. Azuela (2013), señala que este tipo de instrumentos de planeación se dan de forma paralela a los instrumentos establecidos por la ley, por lo cual el análisis de este tipo de instrumentos se realizara más adelante y no en esta sección.

Ahora bien, tanto la LGAHOTDU como la LGEEPA son las principales leyes que reglamentan la planeación y ordenamiento territorial, pero es necesario recordar que sin importar que instrumento se emplee la planeación territorial no deja de ser un instrumento jurídico de carácter vinculante, por lo cual contempla otros sectores de la sociedad, algunos de los cuales cuentan con leyes específicas que si bien no reglamentan la planeación territorial, sí deben ser tomadas en cuenta al momento de realizar dicha planeación.

Algunas de las leyes sectoriales, a nivel federal son:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Planeación
- Ley General de Población

- Ley de Vivienda
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas
- Ley General de Turismo
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Ley Agraria

La necesidad de contemplar cada una de las normas antes citadas radica en el alcance que puede tener el ordenamiento territorial de una localidad, sin mencionar la búsqueda de un desarrollo local, ejemplo de ello es la Ley Agraria y la Ley Desarrollo Rural, normas de gran importancia para el desarrollo rural que merecen algunas menciones.

La importancia de la Ley Agraria radica en la alta presencia de territorio agrario en las zonas rurales y la importancia del tratamiento de estas áreas para un desarrollo rural. Basta con observar lo dispuesto en el artículo 4 de dicha ley en el cual se establece el compromiso del estado para promover un desarrollo integral y equitativo del sector rural, esto mediante el fomento de actividades productivas.

La planeación de las zonas rurales obliga a analizar su composición, y entender cada uno de los tipos de propiedad que se hacen presentes en este tipo de zonas (privada, ejidal, comunal), esto con el fin de lograr una mejor planeación territorial y ver a estos tipos de propiedad, como agentes impulsores de desarrollo (Lara y Chapela, 2006; Fernández y Urista, 2006).

Se podría decir que el alma de dicha norma radica en dos objetivos, uno en la reglamentación de todos los tipos de propiedad presentes en materia agraria y otro en impulsar y promover, el aprovechamiento de estos tipos de propiedad como ejes fundamentales para un desarrollo en las zonas rurales.

Vinuesa y Galiana (2010) mencionan que el fin último del ordenamiento territorial es el desarrollo y la existencia de una norma específica en la materia ayuda en gran manera a lograrlo. La Ley de Desarrollo Rural en su artículo 4 establece algunos de los mecanismos y características a tomar en cuenta para lograr dicho desarrollo.

Algunas de las características que establecidas son: impulsar un proceso de transformación social y económica de las zonas rurales reconociendo la vulnerabilidad del sector, procurar el fomento de actividades productivas y de desarrollo social fomentando el uso óptimo, conservación y mejoramiento de los recursos naturales, así como elevar la productividad, rentabilidad, competitividad, ingreso y empleo en actividades productivas agrícolas y no agrícolas.

Teniendo como eje central la LGAHOTDU en lo referente a la planeación territorial, la presente ley complementa cualquier instrumento de ordenamiento territorial rural estableciendo características que deberán ser tomadas en cuenta para su formulación por ejemplo, establece que el proyecto deberá contar con una programación a corto, mediano y largo plazo estableciendo temporalidad a las acciones a cargo de los diferentes órdenes de gobierno con el fin de reducir la incertidumbre en cuanto las directrices de política y programación.

Las acciones y programas derivados del ordenamiento territorial tendrán como propósito incrementar la productividad y competitividad en el ámbito rural, a fin de elevar el empleo y los ingresos de los productores, la consolidación de empresas rurales, la creación de economías de escala, etc.

Sin lugar a duda se necesitaría todo un capítulo para analizar los alcances que puede tener esta ley, pero para efecto de esta investigación basta con señalar que a lo largo de cada artículo de la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable se establecen propósitos y recomendaciones (Inversión en infraestructura básica, productiva y de servicios a la producción, apoyos directos a los productores, acciones que aumenten la capacidad productiva y con ello la eficiencia económica de las unidades ambientales) enfocados al desarrollo de zonas rurales, tomando

como base la actividad agraria y no agraria como impulsores y agentes de desarrollo, tal y como lo establece la Ley Agraria. Pero, sin diseñar nuevos instrumentos metodológicos de planeación.

Lo anterior en un orden federal, pero recordemos que México es una federación lo que significa que está constituido por entidades federativas, las cuales gozan de soberanía y autonomía, lo que les permite emitir leyes locales en la materia siempre y cuando no transgredan el orden jurídico nacional. Por lo cual a continuación se analizará de forma particular la legislación del estado de Oaxaca recordando que el estudio de caso pertenece a esta entidad federativa.

2.3 Marco normativo para la planeación territorial en el Estado de Oaxaca

Acatando lo establecido en el artículo 73 constitucional, refiriéndose a la expedición de leyes en materias que sean de concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno, el estado de Oaxaca expidió el 17 de octubre de 2016 la ley titulada Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca (LOTDUEO).

Con la presente ley el estado de Oaxaca pretende establecer las disposiciones en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como la planeación de los centros de población dentro de los límites políticos y administrativos del estado. A esto hay que agregarle que con dichas disposiciones busca promover la mejora en la calidad de vida de la población tanto urbana como rural.

La LOTDUEO a diferencia de la ley federal en la materia, en su artículo 12 fija claramente que el ordenamiento territorial deberá orientarse con un enfoque estratégico, lo cual podría direccionar de mejor manera la metodología a emplear para la construcción de planes de ordenamiento territorial.

Al igual que la normativa federal, en el caso del diseño de los planes estatales de ordenamiento territorial, la LOTDUEO establece en su artículo 20 una serie de requisitos que deberán de cumplir en primera instancia el Plan Estatal de Ordenamiento Territorial (PEOT): a) antecedentes, b) descripción y análisis de diagnóstico, c) pronóstico respecto a las fortalezas y debilidades, d) objetivos, metas y líneas generales de acción, e) políticas aplicables por ámbito de acción y por tema (medio ambiente, actividades económicas y contexto social), f) estrategias, g) mecanismos de seguimiento, evaluación y retroalimentación.

En lo que se refiere a los planes municipales de ordenamiento territorial el artículo 25 establece que dichos planes deberán de adecuarse y ajustarse a las necesidades locales. Y para su diseño contarán con:

- Antecedentes: bases jurídicas, marco de planeación que establezca congruencia con los planes de nivel superior, evaluación del plan anterior en caso de existir y objetivos
- Diagnóstico: ubicación del municipio dentro del estado, delimitación del área de aplicación, perfil económico, social y cultural, medio físico natural, medio físico transformado
- Bases y criterios de ordenamiento, que describan las expectativas de crecimiento esperado de la población: perspectivas de crecimiento a corto, mediano y largo plazo, demanda de suelo urbano, metas específicas, análisis del estado de la infraestructura y de servicios
- Estrategias de desarrollo urbano: clasificación de áreas, zonificación primaria, estructura urbana, identificación de unidades de gestión ambiental en las zonas no urbanas y establecimiento de indicadores para dar seguimiento y evaluación de los objetivos del plan.

Esta idea de ajustarse y adecuarse a las necesidades locales está fuertemente relacionada con las llamadas estrategias de desarrollo urbano. Y de

acuerdo con lo establecido en su artículo 4 fracción XIV el desarrollo urbano tiene que ver con la transformación del territorio enfocado a las actividades urbanas.⁶

Aunque es precisamente a nivel municipal donde los mecanismos para la realización de PMOT se complican. La LOTDUEO establece una especie de jerarquización para los municipios que desean diseñar un PMOT y al mismo tiempo instrumentos especiales para cada uno.

Primero y como base para la planeación territorial se encuentra el Plan Estatal de Ordenamiento Territorial, el cual establecerá las bases para la planeación territorial estatal así como aquellos municipios que por sus características urbanas geográficas, socioeconómicas o demográficas, deban contar con un plan municipal de ordenamiento territorial (LOTDUEO, artículo 13). Se entiende, que estos municipios son aquellos que se visualizan como urbanos o que están en un proceso de transición para convertirse en uno. Y según lo establecido por el artículo 142 serán los únicos que podrán fomentar el desarrollo urbano y en el caso de las localidades rurales, éstas conservarán su densidad de construcción así como la superficie original de los lotes. Caso contrario son aquellos municipios que no son considerados estratégicos por el Plan Estatal de Ordenamiento Territorial, ya sean urbanos o rurales, pero que cuenten con menos de diez mil habitantes. Para este tipo de municipios la ley contempla un mecanismo de planeación territorial diferente llamado esquemas de desarrollo urbano.⁷

En segundo lugar, se encuentran los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial seguido de los Planes Subregionales de Ordenamiento Territorial.

⁶ LOTDUEO Artículo 4º fracción XIV Desarrollo urbano: la ocupación o transformación del territorio para la realización de actividades urbanas, mediante la construcción, remodelación, mejoramiento o demolición de obras; la introducción o mejoramiento de equipamiento o infraestructura; el fraccionamiento, fusión, subdivisión, lotificación o relotificación de predios; el cambio de régimen de propiedad inmobiliaria, así como otras tendientes a la conservación o modificación del uso o aprovechamiento del suelo;

⁷ LOTDUEO, Artículo 40.- Los esquemas de desarrollo urbano son los instrumentos simplificados que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular la zonificación primaria y los destinos del suelo básicos para centros de población que cuenten con menos de diez mil habitantes y que no sean considerados estratégicos por el Plan Estatal de Ordenamiento Territorial.

Ambos instrumentos de planeación definen los programas y subprogramas que se implementaran durante un periodo de seis años, siendo el Plan Estratégico Sectorial Medio Ambiente Subsector Ordenamiento Territorial 2016-2022 el más reciente.

Si bien, en dicho plan se establece como programa estratégico “Mejoramiento Urbano de los Centros de Población” para impulsar la urbanización de los centros de población ubicados tanto en los ámbitos urbanos como rurales, sólo contempla la construcción, mejoramiento y rehabilitación de vialidades, y equipamiento urbano como elementos esenciales para lograr dicha tarea sin profundizar en los instrumentos que deben emplear los municipios para impulsar su urbanización.

Esto con relación a los asentamientos humano, pero ¿Qué pasa con el ordenamiento ecológico, la otra parte del ordenamiento territorial? en el caso del estado de Oaxaca la norma que regula los ordenamientos ecológicos, la protección, conservación, restauración y aprovechamiento de los recursos naturales es la Ley del Equilibrio Ecológico del Estado de Oaxaca (LEEEO) publicada el 10 de octubre de 1998.

En su artículo 3 fracción XXX establece que el ordenamiento ecológico será el instrumento de política ambiental que tendrá como objeto regular el uso de suelo, con el fin de lograr la protección del medio ambiente, a partir de las potencialidades de aprovechamiento del mismo.

A diferencia de las normas federales en materia de ordenamiento territorial, ni la LOTDUEO ni la LEEEO establecen un límite o un alcance de acción en lo que concierne a la planeación de los asentamientos humanos. Pero si se mantiene la idea de incluir las observaciones generadas por el ordenamiento ecológico en los planes de desarrollo urbano, esto en el artículo 20 de la LOTDUEO.

Si bien, esta inclusión de los ordenamientos ecológicos en la planeación del territorio es importante, la LOTDUEO sólo realiza una breve mención de ello,

estableciendo que la LEEEO será la encargada de establecer los medios e instrumentos para que esto se dé. Pero dentro de la LEEEO no existe más que un artículo (artículo 34), en lo concerniente a la regulación e intervención de los ordenamientos ecológicos en la elaboración de planes de ordenamiento territorial.

Lo que se observa es que la LEEEO tiene mayor vocación a la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se encuentran dentro de los límites político-administrativos del estado, que intenciones de intervenir en la planeación de los asentamientos humanos. Es decir, a diferencia de la Ley Federal en Equilibrio Ecológico que, si establece una clara relación e intervención del ordenamiento ecológico en la planeación del territorio, la ley estatal en equilibrio ecológico no hace mayor mención respecto al tema, se enfoca en establecer mecanismos para conservación y protección del medio ambiente.

Esto podría imaginar un problema para el ordenamiento territorial, pero no es así, la LEEEO en su artículo primero párrafo segundo señala que “En todo lo no previsto en esta Ley se aplicará supletoriamente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás ordenamientos que regulen la materia ambiental”. Esto quiere decir que cualquier disposición que no se encuentre expuesta en la LEEEO quedarán sujetas a lo establecido en la LGEEPA. Esto incluye todo lo relacionado al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos.

En el caso particular del estado de Oaxaca, también se presentan una serie de leyes estatales que tienen injerencia en la planeación territorial, normas como: Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Oaxaca, Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, Ley de Planeación, Desarrollo Administrativo y Servicios Públicos Municipales, Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal denominado Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (COPLADE).

Quizás el tema de mayor relevancia no se da en el marco jurídico referente a la planeación territorial, sino en la composición política-administrativa interna del estado. En el estado de Oaxaca existe la figura legal de municipios regidos por un Sistema Normativo Interno (SNI), comúnmente conocidos como “Usos y Costumbres”.

La legislación oaxaqueña por medio de Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca en su artículo 16° señala que:

Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos. La Ley reglamentaria establecerá los casos y formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias [...].

Y mediante su Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, artículo 110 establece cuáles serán los municipios considerados de usos y costumbres, que a la letra dice:

- I.- Aquellas que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo con las constituciones federal y estatal en lo referente a los Derechos de los pueblos indígenas
- II.- Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento, a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la
- III.- Aquellos que, por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno.

Actualmente el reconocimiento de municipios regidos por SNI considera fundamental el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, lo cual

ha llevado a otorgar cierto grado de autonomía en sus formas de autogobierno, y mecanismos de toma de decisiones (Vásquez, 2008), además de mantener cierta autonomía local, el control de sus recursos naturales y la explotación de estos (Bárceñas, 2015; Talavera, 2012).

En el caso de la planeación territorial, los municipios SNI se han convertido en pioneros en la implementación de planes de ordenamiento territorial. Azuela (2013), menciona que en consecuencia por esta pugna de establecer límites a la autonomía interna de auto regulación, y auto gobierno por parte de los municipios SNI en relación con el marco legal dominante (Merino, 2007), las localidades que han implementado una planeación territorial han empleado un instrumento y una metodología especial llamada Planeación Territorial Comunitaria.

El debate se da, dice Azuela (2013), en la pérdida de autoridad y dirección por parte del municipio, ya que el núcleo agrario y las autoridades comunitarias son las encargadas o sobre las que recae la dirección y la toma de decisiones de dicho plan.

2.4 Marco normativo interno del municipio de San Pedro Ixtlahuaca

El municipio de San Pedro Ixtlahuaca se rige bajo el Sistema Normativo Interno, por lo tanto, cuenta con la libertad de escoger de forma libre la elección de sus autoridades y demás aspectos que caracterizan a este tipo de regímenes.

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones realizado por el INEGI en el 2015, el municipio de San Pedro Ixtlahuaca cuenta con dos comisiones enfocadas o relacionadas al medio ambiente y ecología, cuatro enfocadas al desarrollo social y dos en materia de salud, destacando que todas cuenta con planes de trabajo (INEGI, 2015).

Para el mismo año el municipio informó que contaba con tres iniciativas en materia de salud, otras tres relacionadas a la seguridad pública y tres más referentes a la tesorería o fianzas, dando un total de nueve iniciativas de las

cuales sólo tres han sido aprobadas, tres se encontraban en discusión y el resto no han sido aprobadas.

Como máximo reglamento, el municipio cuenta con el Bando de Policía y Buen Gobierno, mismo que fue aprobado el 7 de noviembre del 2014. En éste se reglamentan los servicios públicos municipales, la organización y funcionamiento del gobierno municipal, la población, el territorio y algunas otras funciones referentes a la administración del municipio. En lo que se refiere a la planeación y ordenamiento territorial, el municipio sólo cuenta con un reglamento en materia de ecología y protección al medio ambiente, y otro relacionado al ordenamiento ecológico el cual sería de gran utilidad para poder realizar un plan de ordenamiento territorial en el municipio (Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio de San Pedro Ixtlahuaca, 2014; INEGI, 2015).

2.5 Un marco normativo fragmentado

Finalmente, a manera de reflexión se retoma la idea de Negrete y Aguilar (2006), quienes plantean que tanto el ordenamiento de asentamientos humanos como el ordenamiento ecológico son complementarios, por lo mismo sugieren que “La diversidad de los objetos de regulación del ordenamiento supone evidentemente mayor complejidad en su inspección y vigilancia, ya que a cada objeto le corresponde una normatividad específica” (p. 30).

En el caso de la normativa federal quizás una de las posibles fallas que presenta el marco jurídico en materia de ordenamiento territorial, es el alcance que tienen por un lado la LOTDUEO y por el otro la LGEEPA es decir, que la LOTDUEO sólo tenga acción dentro de los centros de población y que la LGEEPA sólo fuera de estos, nos refleja una política sectorizada donde la falta de claridad en la articulación entre ambos enfoques se vuelve evidente. Esto en el caso de los asentamientos humanos ubicados en áreas rurales se convierte en un problema a considerar, ya que es muy complicado establecer un límite al centro de población, por la estrecha relación que existe entre la población y el medio ambiente que los rodea.

Lo anterior a nivel federal, pero en el caso del estado de Oaxaca estos problemas se siguen presentando, basta con revisar el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Oaxaca (PEDEO) en el cual se establece que “[...] en particular, uno de los factores que incide en esta problemática es la complejidad territorial y la falta de instrumentos normativos locales en materia de ordenamiento territorial, que posibilite la adecuada planeación considerando las potencialidades intrínsecas de cada una de las regiones que conforman la entidad.” (PEDEO 2016-2022: 169).

Si bien, existen algunas fallas en la normativa estatal como la ausencia de definición de ordenamiento territorial rural, o establecer mecanismos un tanto rígidos como lo planteado por el artículo 13 de la LOTDUEO, si se percibe un intento por implementar algunos mecanismos de planeación territorial que respondan a las necesidades de su territorio (esquemas de desarrollo urbano). Es cierto que estos mecanismos no alcanzan para tener con una planeación territorial eficiente en el estado, pero si son un intento para realizar una planeación del territorio de la entidad federativa.

Ejemplo de esto último es la implementación de planes de ordenamiento territorial comunitarios en la Sierra Norte de Oaxaca, planes que tienen la característica de haber sido implementados en municipios regidos bajo “usos y costumbres” en su mayoría, y que han resultado en cierto grado exitosos aun con las fallas o dilemas que este tipo de instrumentos han experimentado tales como: que se dan de forma paralela a los instrumentos establecidos por la ley, lo que significa que los OCT carecen de un marco jurídico apto que sustente su diseño viendo la necesidad de enmarcarse y supeditarse a los ordenamientos ecológicos, la búsqueda del fortalecimiento del núcleo agrario, la posible apropiación del plan por parte de los ejidatarios y comuneros, predominio de temas ambientales y su conservación (Azuela, 2013).

Capítulo III. Caracterización del municipio de San Pedro Ixtlahuaca

Entender la dinámica de la población, conocer a los actores principales que interactúan en el territorio, y sobre todo analizar la realidad que se vive en éste, se ha vuelto una tarea preponderante para cualquier trabajo que tenga como fin la planeación del territorio.

Por lo cual, el objetivo del presente capítulo es describir y construir la caracterización del municipio de San Pedro Ixtlahuaca, esto con el fin de exponer y describir la situación actual del municipio.

Con el propósito de realizar una descripción más detallada y un análisis más profundo del municipio, su descripción se dividirá en cuatro aspectos: territoriales, demográficos, económicos y políticos-institucionales.

3.1 Aspectos territoriales

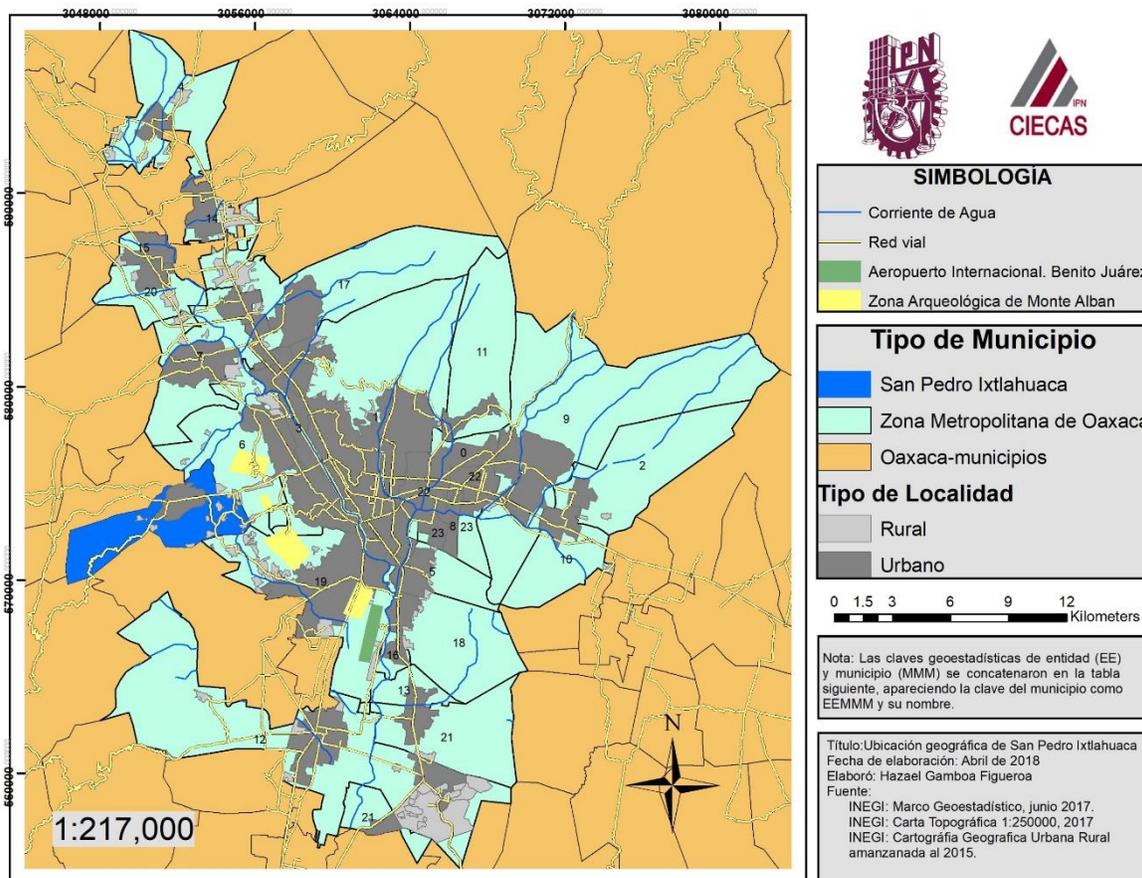
Entender al territorio como una construcción social va más allá de analizar y describir sus características, se requiere de conocer a profundidad cuáles son las condiciones que lo identifican esto con el fin de conocer las particularidades de éste.

En el caso de un ordenamiento territorial considerar las condiciones especiales de un territorio es clave para poder realizar una planeación eficiente, por lo cual exponer los aspectos territoriales del municipio de San Pedro Ixtlahuaca posibilita el diseño de una futura propuesta metodológica en ordenamiento territorial, la cual se ajuste a las características y necesidades del propio municipio.

El municipio se llama San Pedro en honor al santo patrón que se venera e Ixtlahuaca que quiere decir “vista de un llano”. Se localiza en la parte central del estado de Oaxaca, en la región de Valles Centrales, y pertenece al Distrito del Centro. Comparte frontera con la Zona Metropolitana de Oaxaca (ZMO), pero sin

pertenecer a ésta administrativamente hablando, tal y como se puede observar en el mapa 1.

Mapa 1. San Pedro Ixtlahuaca: ubicación geográfica



Clave y Nombre del Municipio		Ubicación en el mapa	Clave y Nombre del Municipio		Ubicación en el mapa
20087	San Agustín Yatareni	0	20565	Villa de Zaachila	12
20067	Oaxaca de Juárez	1	20403	Santa María Coyotepec	13
20519	Santo Domingo Tomaltepec	2	20338	Villa de Etla	14
20157	San Jacinto Amilpas	3	20063	Nazareno Etla	15
20045	Magdalena Apasco	4	20174	Ánimas Trujano	16
20107	San Antonio de la Cal	5	20293	San Pablo Etla	17
20399	Santa María Atzompa	6	20083	San Agustín de las Juntas	18
20227	San Lorenzo Cacaotepec	7	20385	Santa Cruz Xoxocotlán	19
20375	Santa Cruz Amilpas	8	20539	Soledad Etla	20
20553	Tlalixtac de Cabrera	9	20115	San Bartolo Coyotepec	21
20409	Santa María del Tule	10	20390	Santa Lucía del Camino	22
20091	San Andrés Huayápam	11	20350	San Sebastián Tutla	23

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2017).

Esta cercanía con la ZMO a lo largo del tiempo ha significado una serie de implicaciones y cambios para el municipio, tales como el desplazamiento de las actividades agropecuarias y la diversificación ocupacional, cambio en el uso de suelo, mayor demanda de bienes y servicios y sobre todo la expansión urbana en suelo rural.

Y es que, este tipo de interacción que existe entre San Pedro Ixtlahuaca y la ZMO es un fenómeno que se repite constantemente a lo largo del mundo y que ha provocado que en las últimas décadas se plantee la idea del espacio rururbano, esto como una forma de matizar la dicotomía que existe a través de la distinción entre urbano y rural (Puig, 2016).

Al igual que las zonas rurales la idea del espacio rururbano ha estado a discusión por el hecho implicar cierto grado de indefinición, por lo cual para la presente investigación se retoma el punto de vista planteado desde el análisis territorial, a partir del cual se ha tratado de establecer diferentes categorías que permitan catalogar y ubicar esta idea del espacio rururbano. Para el presente caso se retoma la clasificación propuesta por García Ramón (1992) quien establece seis categorías:

- 1) Áreas urbanas: usos de suelo urbano y continuo edificado
- 2) Áreas periurbanas o áreas urbanas discontinuas: marginalidad del uso del suelo, desarrollo de hábitat disperso y carente de servicios y equipamiento urbano
- 3) Áreas semiurbanas: con alternancias de usos, es decir se cambia una estructura de hábito rural con una urbana como residencias o industrias
- 4) Áreas semirural urbanizado: subsiste el campo y continúan siendo importantes las actividades agrícolas, pero las formas de vida se asemejan más a las urbanas
- 5) Áreas rurales: con predominio de la actividad agraria, pero con algunas influencias urbanas como lo podría ser aquellas derivadas por la descentralización industrial y de viviendas
- 6) Áreas rurales marginales: predominan los paisajes naturales

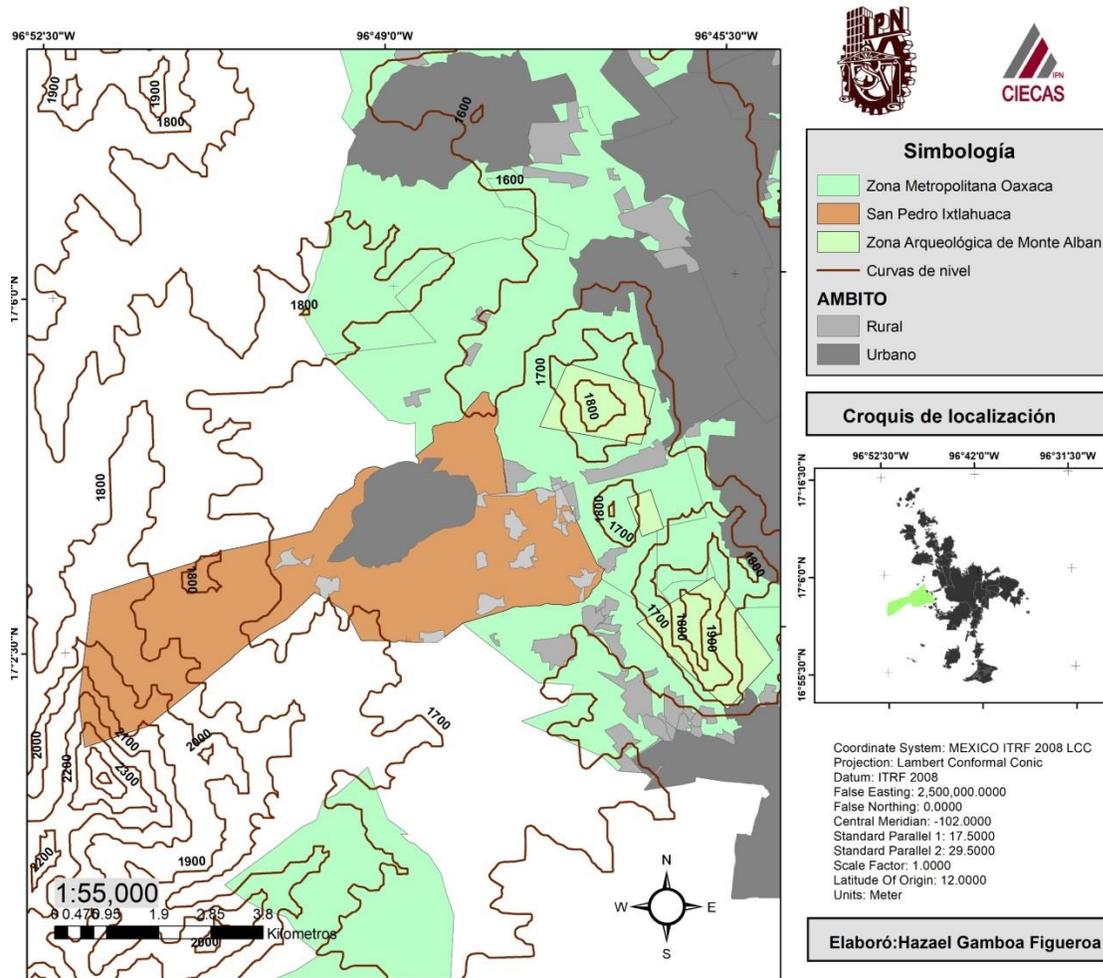
El caso del municipio de San Pedro es muy particular a partir de instituciones como el INEGI y la OCDE de manera oficial el municipio se clasifica como urbano, pero a lo largo de su territorio presenta diversos tipos de áreas, por ejemplo, la cabecera municipal se podría considerar como área urbana, pero una franja del municipio se podría considerar como área semiurbana gracias a la proliferación de diversas localidades sobre todo al este del municipio, lo cual tiene que ver con el proceso de conurbación con la zona metropolitana.

Se destaca que este fenómeno de conurbación ha sido un proceso lento gracias a las condiciones topográficas de la región. Destacando que la zona fronteriza entre la ZMO y San Pedro se caracteriza por la presencia de dos elevaciones en las cuales se encuentran ubicadas las zonas arqueológicas de Monte Alban y Atzompa. La presencia de esta barrera natural ha limitado la expansión de la mancha urbana proveniente de la ZM con dirección a San Pedro, aunque es necesario indicar que se presenta una pequeña franja de asentamientos humanos a lo largo de la unión de ambas laderas que ha permitido la interacción e interconexión entre ambas zonas (Véase mapa 2).

Y es a partir de esta interacción, que al este del municipio de San Pedro se ha dado la proliferación de nuevos asentamientos humanos en los últimos años aunque con escasa infraestructura urbana, lo cual sumado a la urbanización presente en la cabecera municipal, a las localidades ya existentes, al uso de suelo, al tipo de propiedad presentes en el municipio y a la existencia de zonas territoriales destinadas al trabajo agrario es que se puede clasificar al municipio como semirural urbanizado con zonas semiurbanas.

Además esta proximidad geográfica de San Pedro respecto a la ZMO también coloca al municipio en una ubicación estratégica, lo cual lo ha convertido en la puerta de entrada para aquellas comunidades que se encuentran al oeste del municipio con dirección a la sierra, y necesitan tener comunicación con la ZMO especialmente con la ciudad de Oaxaca de Juárez (Véase mapa 3).

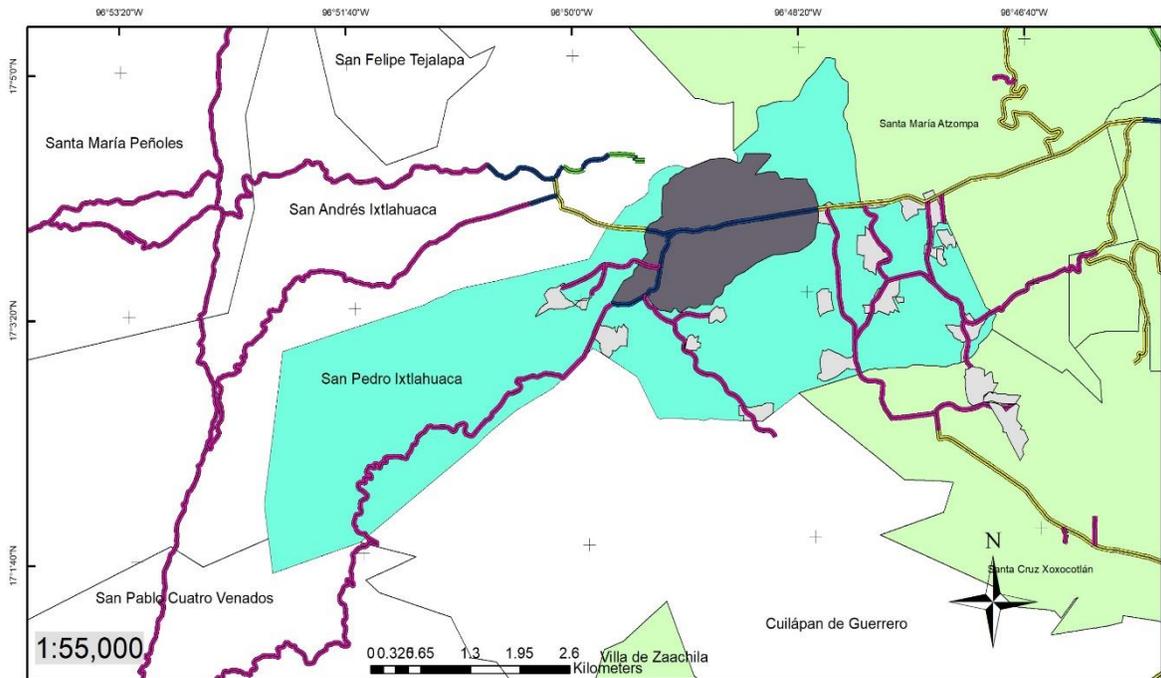
Mapa 2. Extensión de la mancha urbana entre San Pedro Ixtlahuaca y la ZMO



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2017).

Tal y como se puede apreciar en el mapa 3 las principales vías de comunicación terrestre como avenidas, calles, caminos y carreteras son mínimas y en su mayoría son caminos de terracería de sólo dos carriles que se bifurcan de las vías principales. Esta red de caminos permite la conectividad de todos los asentamientos humanos del interior del municipio, posibilitando su conexión con la carretera San Pedro Ixtlahuaca-Oaxaca, principal vía de comunicación del municipio con la ciudad de Oaxaca de Juárez. En lo que respecta a la conectividad de las personas con sus tierras de trabajo ésta se da por medio de pequeños caminos de un solo carril o por medio de veredas.

Mapa 3. Vías de comunicación y conectividad



SIMBOLOGÍA	
	Limite Municipal
	Zona Metropolitana de Oaxaca
	San Pedro Ixtlahuaca
Tipo de Localidad	
	Localidades
	Cabecera Municipal
Red vial	
Tipo De Vialidad	
	Avenida
	Calle
	Camino
	Carretera

Título: Vías de comunicación y conectividad
 San Pedro Ixtlahuaca
 Fecha de elaboración: Abril de 2018
 Elaboró: Hazael Gamboa Figueroa
 Fuente:
 INEGI: Marco Geoestadístico, junio 2017.
 INEGI: Cartografía geoestadística Urbana Rural amanzanada al 2015

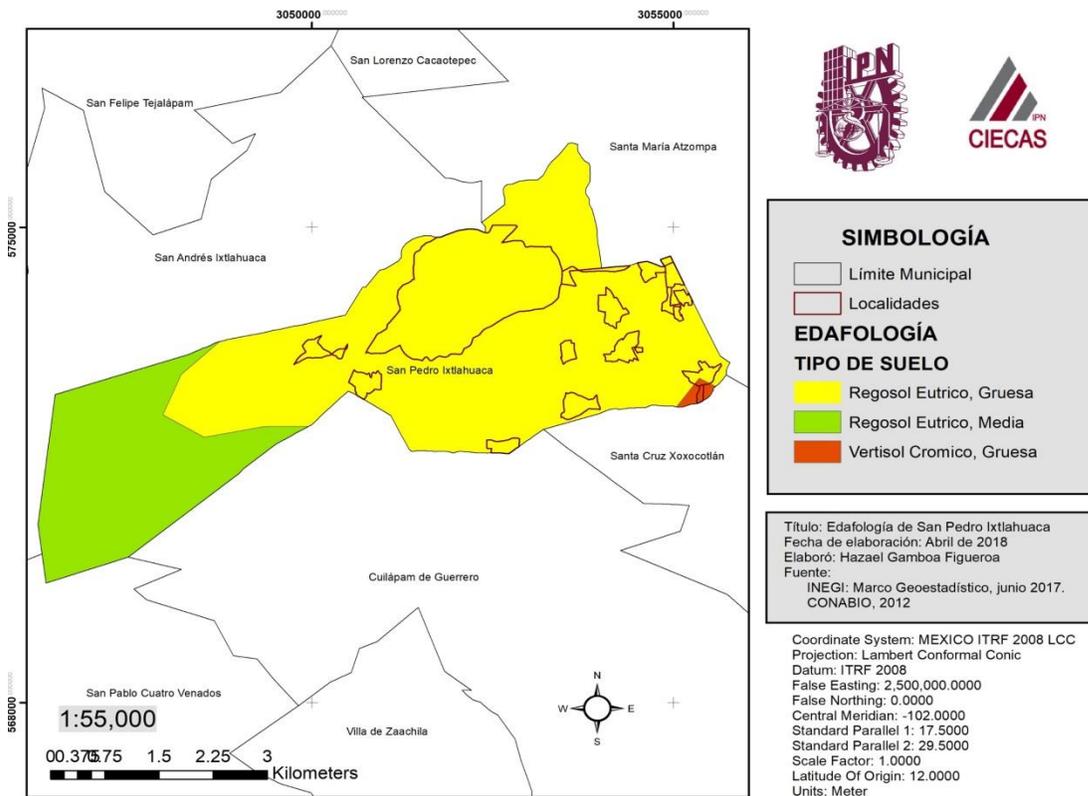
Coordinate System: MEXICO ITRF 2008 LCC
 Projection: Lambert Conformal Conic
 Datum: ITRF 2008
 False Easting: 2,500,000.0000
 False Northing: 0.0000
 Central Meridian: -102.0000
 Standard Parallel 1: 17.5000
 Standard Parallel 2: 29.5000
 Scale Factor: 1.0000
 Latitude Of Origin: 12.0000
 Units: Meter

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2017).

En lo que se refiere a las condiciones naturales, destaca el tipo de suelo y su edafología.⁸ La mayor parte del territorio del municipio se distingue por presentar un tipo de suelo Regosol Eutrico (Gruesa-media) tal y como se aprecia en el mapa 4. Frecuentemente son suelos someros cuya fertilidad es variable y su productividad está condicionada a la profundidad y pedregosidad, lo cual condiciona el cultivo de granos con resultados de moderados a bajos (INEGI, 2015).

⁸ Ciencia que se ocupa del estudio de la naturaleza, las condiciones que presentan los suelos y la relación que estos mantienen con los seres vivos que viven sobre ellos, especialmente las plantas, seres vivos que ocupan un lugar fundamental en el suelo, dado que crecen en él y viven allí mismo.
 ... vía Definición ABC <https://www.definicionabc.com/general/edafologia.php>

Mapa 4. Edafología del Municipio de San Pedro Ixtlahuaca



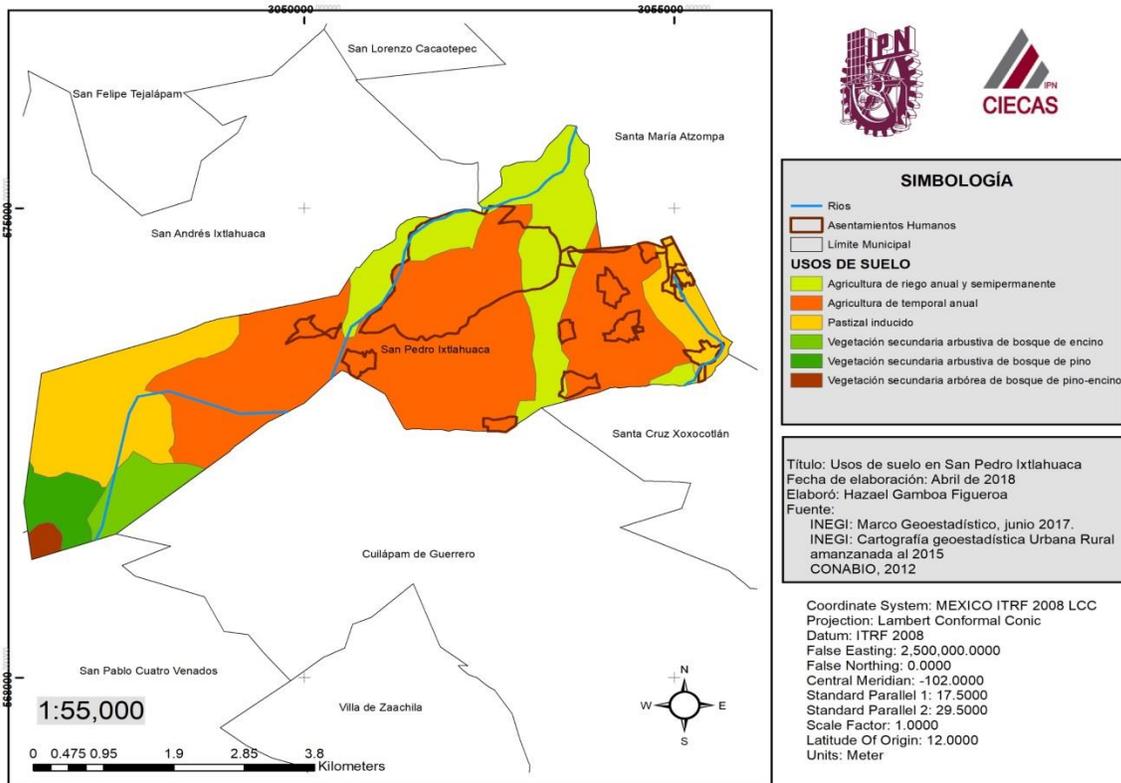
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2017) y CONABIO (2012).

Si bien las condiciones del suelo influyen directamente en el uso de éste, históricamente la dotación de recursos naturales ha definido la ubicación de los asentamientos humanos. En el caso de municipio de San Pedro la ubicación de las zonas destinadas a la agricultura en cualquiera de sus modalidades ha influido de forma directa en el surgimiento de nuevos asentamientos humanos, lo cual es una condición que se vive en la gran mayoría de las zonas rurales de México, aunque de un par de décadas a la fecha esta condición se ha visto modificada principalmente por el abandono del campo por parte de población joven y la multifuncionalidad del territorio, lo cual ha provocado que la oferta y demanda de vivienda ya no se dé cerca de la parcela o milpa sino que se dé donde el suelo sea más barato.

Tal y como se puede apreciar en el mapa 5 la mayor parte del territorio del municipio es destinado a la agricultura con cerca del 75 por ciento de la superficie, característica particular de las zonas rurales. Condición especial merece las áreas

destinadas a la agricultura se riego o semipermanente como se puede apreciar en el mapa 6, es en dicha franja donde se encuentran la mayor parte de tierras ejidales fuera del núcleo principal.

Mapa 5. Usos de suelo en el Municipio de San Pedro Ixtlahuaca



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2017) y CONABIO (2012).

Otra característica que identifica a las zonas rurales es el tipo de régimen de propiedad que existe (pública, social y privada). En el caso del estado de Oaxaca estos tipos de regímenes de propiedad representan gran parte de extensión territorial en la mayoría de los municipios rurales, por lo cual se requiere la existencia de un mecanismo apropiado para su inclusión en una posible planeación territorial. Y es que hay que recordar que los mecanismos de planeación territorial analizados en un principio son muy laxos respecto a estos tipos de régimen y su relación e integración con los asentamientos humanos con excepción de los ordenamientos comunitarios.

Para el caso específico de San Pedro Ixtlahuaca, las tierras de uso común se encuentran al oeste del municipio sin interactuar de forma profunda con alguna de las localidades del municipio con excepción de la colonia llamada “La Concepción”, con una extensión cercana a las 700 ha² lo cual equivale al 30 por ciento del total del territorio, mientras que las zonas delimitadas por el núcleo agrario o ejido representa el 12 por ciento del territorio municipal, dejando que la propiedad privada ocupe poco más del 58 por ciento de la superficie del municipio tal y como se puede observar en el mapa 6.⁹

Y es que son estas dos características elementos fundamentales para considerar al municipio de San Pedro Ixtlahuaca como municipio rural, además de elementos como la dispersión de localidades asentadas a lo largo y ancho del territorio, una población de tamaño limitado, escasa infraestructura y equipamiento urbano.

⁹ Nota: “Tenencia de la tierra es la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra [...] es una institución, es decir, un conjunto de normas inventadas por las sociedades [...] para regular los derechos de propiedad de la tierra”. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación, 2003, s/p). Disponible en <http://www.fao.org/docrep/005/y4307s/y4307s05.htm#bm05>

Principales categorías de tenencia de la tierra:

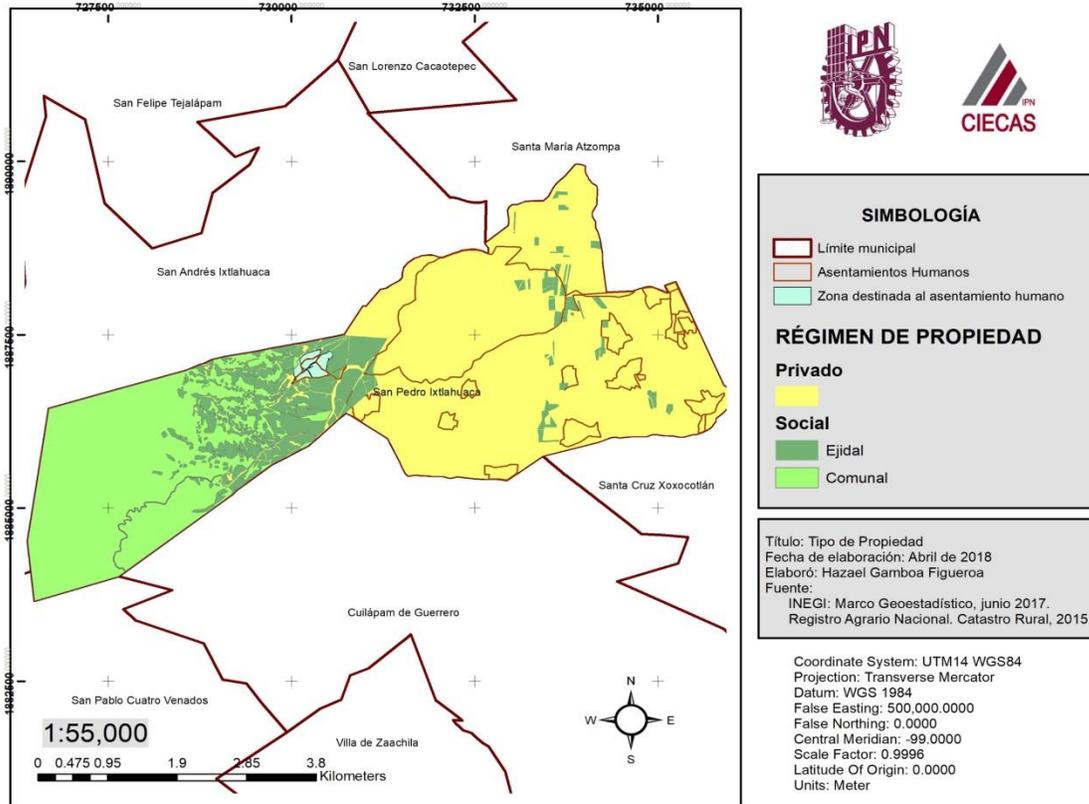
Propiedad privada: Se da cuando la asignación de los derechos de propiedad se le otorgan a un privado, que generalmente es una persona, un grupo de personas o una persona jurídica.

Propiedad comunal: En este tipo de propiedad puede existir un derecho de propiedad colectivo, donde cada miembro perteneciente a la comunidad tiene el mismo derecho de explotar la propiedad.

Los ejidos: Los ejidos son un tipo de régimen de propiedad exclusiva de México y respaldada por el estado mexicano. En un principio la constitución de 1917 concibió a los ejidos como aquellas parcelas de usufructo común.

Morett y Cosío (2017, s/p) consideran que “En la actualidad, prácticamente las únicas diferencias que existen entre los ejidos y las comunidades agrarias son que en estas últimas la ley no permite que las parcelas de labor sean tituladas de manera personal (aunque se trabajen individualmente) y que los comuneros no pueden vender sus tierras; sin embargo, por acuerdo en asamblea de la mayoría de los miembros de una comunidad pueden mudarse al régimen ejidal y así acceder a parcelas individuales e, incluso, posteriormente a su venta si así lo decide una asamblea calificada”. Morett-Sánchez, J. Carlos, & Cosío-Ruiz, Celsa. (2017). Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 14(1), 125-152. Recuperado en 16 de agosto de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722017000100125&lng=es&tlng=es.

Mapa 6. Tipo de Propiedad



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2017) y CONABIO (2012).

En el caso de la distribución poblacional para el 2015 el INEGI reportó que en San Pedro vivían 8561 habitantes, de los cuales poco más de la mitad se concentra en sólo cinco de sus 17 localidades.

Como en la mayoría de los municipios mexicanos, la mayor concentración de población se da dentro de la cabecera municipal. En el caso de San Pedro cerca del 30 por ciento de su población se concentra en la cabecera municipal, el resto se dispersa en las comunidades del propio municipio, localidades que en su mayoría se encuentran ubicadas al este lo cual se podría explicar por las relaciones que se construyen, entre los habitantes del municipio con la ZMO y una fuerte tendencia hacia la conurbación contenida sólo por las condiciones topográficas.

Tabla 1. San Pedro Ixtlahuaca: Distribución poblacional de las principales localidades

Nombre de la localidad	Población	Porcentaje de población municipal	Cabecera municipal
San Pedro Ixtlahuaca	2751	32.13	✘
Loma Bonita	699	8.16	
Buena Vista	482	5.63	
José Guadalupe Martínez García	412	4.81	
Las Razas	389	4.54	
Resto de localidades	3828	44.71	
Total	8561	100	

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2015)

En lo que respecta a la infraestructura y equipamiento urbano, el municipio de San Pedro para el año 2016 reportó un registro total de 2197 viviendas donde sólo 1591 se encontraban habitadas, con un promedio de 4.29 personas por hogar lo que refleja que existe un aumento en la infraestructura de vivienda, pero no en su ocupación. El 66.44 por ciento disponen de drenaje, el 45.27 por ciento disponen de agua entubada en la red pública, el 90.05 disponen de energía eléctrica y el 16.52 por ciento cuenta con piso de tierra (INEGI, 2015).

Cabe mencionar que aun cuando las personas reportaron contar con el servicio de drenaje en el censo del INEGI 2010, este servicio es mediante fosas sépticas y letrinas más no por una red de drenaje. En el caso del servicio de agua potable entubada sólo 7 localidades reciben este servicio, lo que equivale que cerca del 47 por ciento de la población disponga de este servicio en su vivienda. Siendo abastecidas por un único pozo conocido como “El Calvario”.

En lo que concierne al resto de servicios públicos establecidos por el artículo 115 constitucional, el municipio de San Pedro tiene poca o nula participación, destacando, por ejemplo, que el municipio no cuenta con el servicio de limpia, recolección, traslado y tratamiento de residuos, siendo los propios

habitantes los que se encargan de realizar la disposición final de sus propios residuos, que en su mayoría son quemados al aire libre. No se cuenta con mercados o central de abasto, así como rastro, aunque sí cuentan con un panteón que se ubica en la cabecera municipal.

En suma, se puede apreciar que el municipio se encuentra en un estado de transición donde las zonas con características semi urbanas han ido en crecimiento, sobre todo en la zona fronteriza con la ZM aunque con una limitada infraestructura urbana. Por otro lado la condición del uso de suelo, régimen de propiedad y la permanencia de asentamientos humanos con una estrecha relación con el desarrollo de sus actividades productivas y los recursos naturales hacen que se mantenga esta noción de ruralidad en el municipio.

De ahí la importancia de analizar los aspectos más importantes de un territorio no sólo en su composición y sus características físicas sino en la forma en cómo se relaciona con su población, por lo cual es necesario exponer algunos de los aspectos más relevantes del comportamiento poblacional, a fin de contar con un panorama más claro de la composición del municipio de San Pedro como construcción social.

3.2 Aspectos demográficos

La planeación territorial, en décadas recientes se ha vuelto una tarea multidisciplinaria, lo cual ha significado la inclusión de nuevos campos de trabajo, a partir de ello es que los aspectos demográficos y el comportamiento de la población han aparecido como elementos básicos para el diagnóstico del territorio, además de ser componentes necesarios para la creación de otras variables. Por lo tanto, entender los aspectos demográficos de una población permite establecer y evaluar los procesos de cambio de ésta, así como identificar algunos aspectos relevantes en el dinamismo de las localidades que integran al municipio. Por lo cual, con el fin de exponer de forma más precisa la realidad de San Pedro Ixtlahuaca a continuación se señalarán algunos aspectos relacionados al comportamiento poblacional.

Desde hace 20 años el municipio ha presentado un crecimiento poblacional constante según lo reportado por los censos del 2000 y 2010 realizados por el INEGI, así como el intercensal 2015 (Tabla 3). En el periodo 2000-2015, el municipio presentó una tasa de crecimiento anual de 5.87 por ciento, lo cual está por encima del 1.35 por ciento registrado a nivel nacional en el mismo periodo.

Tabla 2. Comportamiento Poblacional en San Pedro Ixtlahuaca (2000-2010)

Municipio	Población	Año		
		2000	2010	2015
San Pedro Ixtlahuaca	Hombres	1758	3322	4147
	Mujeres	1846	3500	4414
	Total	3604	6822	8561

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2000, 2010 y 2015).

Este crecimiento poblacional se entiende como resultado de un crecimiento natural ya que, con base en la Encuesta Intercensal del 2015, las personas de cinco años y más que reportaron haber sido residentes en otra entidad para marzo del 2010 fue sólo del 1.57 por ciento, lo que significa que sólo 119 personas provenientes de otra entidad llegaron a vivir al municipio de San Pedro Ixtlahuaca después del 2010, aunque se desconoce el porcentaje de población que posiblemente llegó a vivir al municipio proveniente de otro municipio del propio estado de Oaxaca.

Profundizando un poco en el comportamiento poblacional, la estructura poblacional muestra que, la población del municipio en su mayoría son jóvenes menores de 24 años, siendo los rangos entre 6 y 11 años y entre 18 y 24 de edad los grupos que representan mayor porcentaje del total de población del municipio con 22 y 21 por ciento respectivamente (Véase grafica 1).

Es importante señalar que los aspectos demográficos e información estadística señalada constituyen un gran apoyo y es fundamental para entender la dinámica poblacional de un lugar determinado, su aporte a un posible plan de ordenamiento territorial es mayor, no sólo señalan la realidad que atraviesa la población en un tiempo

Gráfica 1. San Pedro Ixtlahuaca: Estructura



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2015).

determinado, sino que dan pauta para la creación de escenarios futuros, los cuales son parte fundamental para una planeación territorial. Un ejemplo de ello es la tasa de crecimiento poblacional, la cual puede proporcionar una proyección del aumento de población en un futuro.

Este aumento en la tasa de crecimiento poblacional acompañado de factores como el incremento de población joven menor de 30 años, el abandono del campo por parte de este grupo de población y la pluriactividad de éste, podrían tener una relación directa con el aumento de vivienda al este del municipio principalmente y no sólo ser consecuencia de la conurbación que se tiene con la ZMO.

Este crecimiento poblacional acompañado con el comportamiento económico de la población como se verá a continuación ha ocasionado que el ingreso promedio per cápita anual (dólares PPC)¹⁰ fuera de 6890.074 para el 2014

¹⁰ Nota: Para aproximar la dimensión de ingreso, se considera el ingreso municipal per cápita ajustado al Ingreso Nacional Bruto (INB). Se expresa anualmente y en dólares estadounidenses ajustados por Paridad de Poder de Compra (PPC), con la finalidad de generar la comparabilidad internacional de una de las herramientas analíticas que ofrece el IDH. Dado que se aplica una metodología alineada a los estándares definidos para realizar comparaciones con los referentes internacionales para el cálculo del indicador (PNUD, 2014, pág. 20).

(PNUD, 2014). También ha ocasionado que para el mismo año el pasara de un grado de marginación¹¹ alto en el año 2000 a medio en el 2010, con un índice de 29.44/100, lo cual lo ubica en el lugar 418 a nivel estatal y 1061 a nivel nacional, lo que significó una mejora en las condiciones de vida de la población.

En lo que respecta a la condición de pobreza, la situación que viven las personas del municipio es preocupante, casi la mitad de la población reportó encontrarse en una situación de pobreza moderada, mientras que en el otro extremo solamente 2.5 por ciento de la población reportó no considerarse pobre (tabla 3).

El municipio reportó un Índice de Desarrollo Humano (IDH) para el 2010 de 0.667 lo cual es clasificado como un desarrollo humano medio, dicha clasificación se encuentra por debajo de la media nacional la cual fue de 0.746 y casi a la par de la media estatal que fue de 0.681, cabe mencionar que el estado de Oaxaca se encuentra entre los tres estados con menor clasificación acompañado de Guerrero y Chiapas (PNUD, 2014). Dicha condición de pobreza es sino característica de las zonas rurales sí una constante en casi todo el país, por lo cual los esfuerzos derivados de una planeación territorial deben de estar enfocados a mitigar esta condición de pobreza y marginación.

Tabla 3. Situación de pobreza en el municipio

Tipo de pobreza	Porcentaje del total de población
Pobreza extrema	22.60%
Pobreza moderada	48.50%
Situación de vulnerabilidad social	25.9%
Se considera no pobre	2.5%

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL (2010).

El análisis demográfico dentro de la planeación territorial debe servir como parte del diagnóstico y como base para conocer los problemas de la población en

¹¹ CONAPO clasifica el grado de marginación en: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo. Los datos mostrados corresponden a la información más reciente publicada por CONAPO.

el espacio, además permite contar con bases para abordar dichos problemas en un futuro, y es por ello, que resulta lógico que el conocer ciertos aspectos del comportamiento poblacional permitan el diseño de propuestas de planificación.

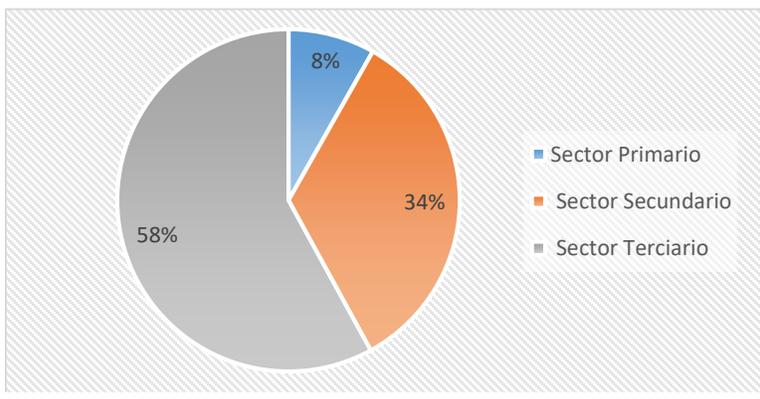
Por ejemplo, identificar que la tasa de crecimiento poblacional está por encima del promedio nacional significa que el municipio está en un proceso de crecimiento y al mismo de expansión tal y como se puede apreciar con el aumento de infraestructura urbana y vivienda, si bien las condiciones sociales y económicas de la población mantienen rasgos característicos de una realidad rural, es posible percibir una transición de lo rural a lo semirural sobre todo en la cabecera municipal y al este del municipio.

3.3 Aspectos económicos

Conocer algunos aspectos económicos del municipio se vuelve fundamental por varias razones, una de ellas es conocer y plantear el potencial económico con el cual cuenta el municipio, lo cual es esencial al momento de diseñar cualquier intervención que contemple un desarrollo local, como lo podría ser un plan de ordenamiento territorial.

Uno de los primeros aspectos a destacar sin lugar a duda es la condición económica de la población, por ejemplo, en lo que se refiere al sector económico en el que se emplean las personas ocupadas, es el sector terciario el que aventaja con casi el 60 por ciento, seguido del sector secundario con cerca de un 34 por ciento, resultado de la limitada oferta de empleo en el municipio y de la alta

Gráfico 2. Población ocupada por sector económico



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2015).

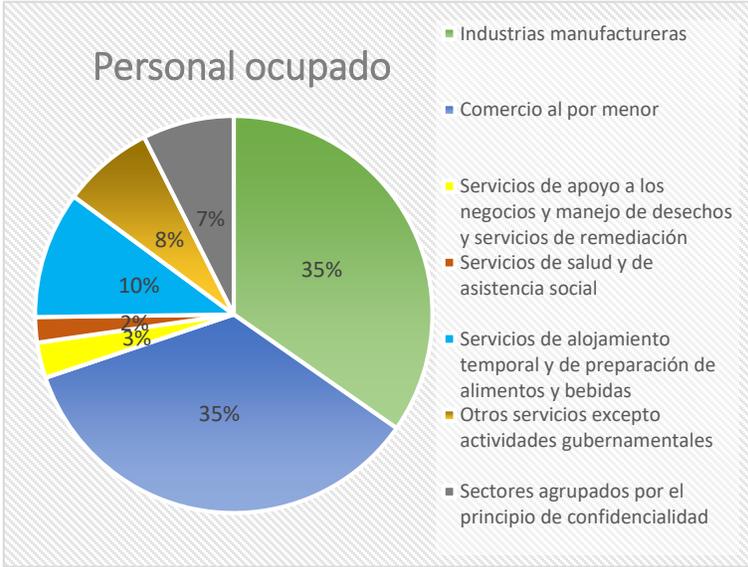
influencia económica que ejerce la ZMO.

Esta distribución se debe a diversos factores, entre los cuales se pueden identificar que, del total de población ocupada, 64 por ciento reportó trabajar en

un municipio distinto al de residencia, es decir que seis de cada diez personas reportaron trabajar en un municipio ajeno a San Pedro Ixtlahuaca, aunque se desconoce cuáles son los principales municipios receptores, se presupone que es la ZMO la principal área receptora por su cercanía e influencia económica que ésta representa.

Esta movilidad en la población ocupada va muy de la mano con el empleo ofertado en el municipio. Y es que de acuerdo con el último censo económico (2014) sólo se reportaron la existencia de 164 unidades económicas (UE), las cuales ocupan solamente a 242 personas (INEGI, 2014).

Gráfica 3. Personal ocupado por actividad económica



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Económico 2014 (INEGI,

farmacias, carnicerías, casas de materiales entre otros giros comerciales (DENUE, 2015; INEGI, 2014).

Como se puede apreciar, es el comercio al por menor y la industria manufacturera las actividades económicas que mayor personal ocupan. Esto se debe a que estas dos actividades son las que mayores unidades económicas generan y por ende mayores oportunidades de empleo.

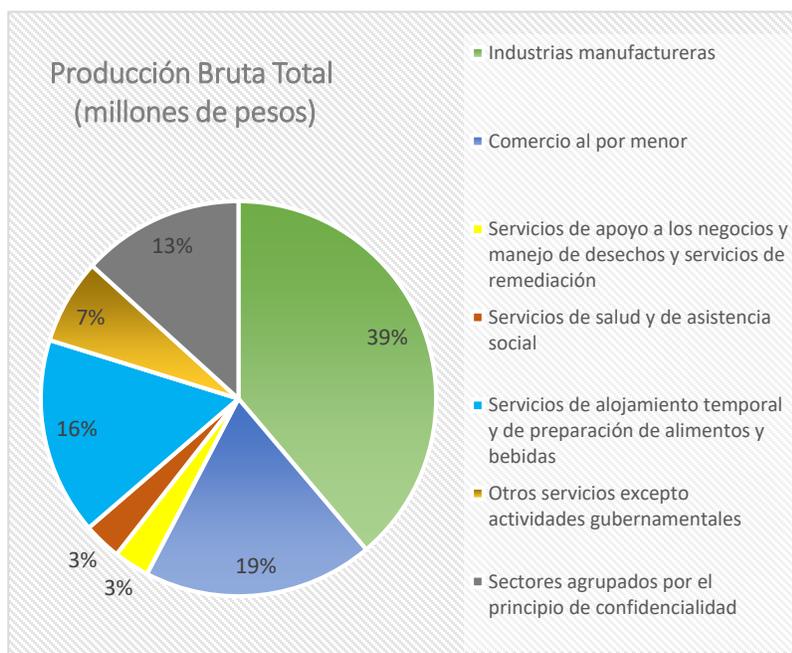
Del total de personal ocupado más del 90 por ciento se auto emplea, es decir, son, familiares y otros trabajadores no remunerados propietarios de su propio negocio, que en su mayoría son: tortillerías, molinos de nixtamal, tiendas de abarrotes o misceláneas,

establecimientos como

De acuerdo con el último censo económico (2014), en el municipio se generó una Producción Bruta Total de 12.876 millones de pesos durante el año censal (1 de enero-31 de diciembre) (INEGI, 2014). Siendo la industria manufacturera la actividad económica que mayor aportó con cerca de cinco millones de pesos, seguido del comercio al por menor con casi 2.5 millones de pesos (véase gráfica 4).

Siendo que el fin último de un plan de ordenamiento territorial es el desarrollo de una localidad, conocer las condiciones económicas que atraviesa dicho territorio es fundamental para ello, por ejemplo, entender por qué pese a ser un municipio con un 75 por ciento del total de su territorio como uso de suelo

Gráfico 4. Producción Bruta Total por actividad



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Económico 2014 (INEGI).

agrícola, sólo un 8 por ciento de su población ocupada se dedica al sector primario o cómo afecta a la movilidad que más del 60 por ciento de población ocupada, realice su trabajo fuera del municipio ocupándose en el sector terciario específicamente en la producción industrial.

Dichos aspectos y su análisis son preponderantes para entender el tipo de municipio que es San Pedro y al mismo tiempo tener una idea del potencial que puede tener, así como la transición que está sufriendo.

3.4 Aspectos políticos-institucionales

Gómez Orea (2002) sugiere que para que un proceso de planeación se realice de forma eficiente se requiere de voluntad política, capacidad institucional, seguimiento y control del plan, entre algunos otros aspectos. Por lo cual, conocer la estructura política-administrativa del municipio es de gran ayuda para identificar las capacidades y alcance que puede tener el propio municipio respecto a la planeación territorial.

En el caso de San Pedro Ixtlahuaca, éste se rige por el Sistema Normativo Interno lo que significa que el municipio puede elegir de forma independiente su forma y estructura de gobierno. Además de ello, este tipo de sistema normativo permite la presencia de autoridades auxiliares o de forma paralela a las autoridades del ayuntamiento, que en la mayoría de los casos son representantes de la asamblea de ejidatarios, que para el caso de San Pedro dicha autoridad auxiliar se verá representada por el comisariado ejidal.

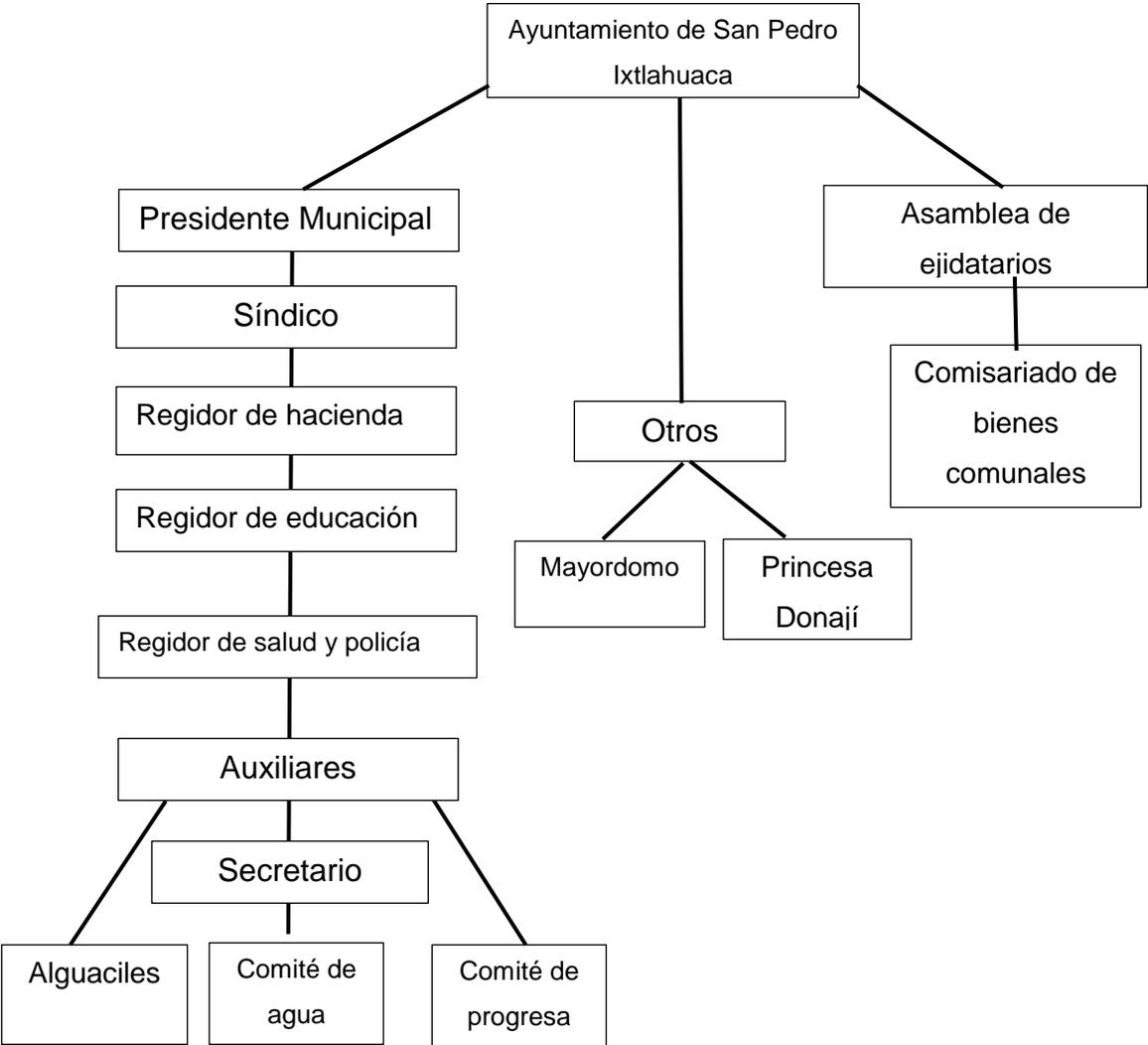
En lo que se refiere a la estructura administrativa organizacional, el municipio cuenta con oficina del presidente, secretaría de ayuntamiento y de regidores. Siendo responsabilidad de la oficina del presidente municipal tareas administrativas especiales como: el desarrollo integral de la familia (DIF), el desarrollo económico, obras públicas, y demás tareas administrativas que se encuentren fuera de las responsabilidades del síndico municipal o de regidores.

Aunque en su estructura administrativa no se encuentra un área destinada a la planeación como tal, siguiendo una lógica administrativa se podrían integrar estas actividades en el área de obras públicas, tarea administrativa que pertenece a la oficina del presidente municipal.

Una característica por destacar de la organización política-administrativa del municipio de San Pedro Ixtlahuaca es que si bien, se rige bajo un sistema de “usos y costumbres” el comportamiento administrativo del municipio es algo distinto asemejándose más a una organización tradicional basada en partidos políticos. Por ejemplo, el escalafón de puestos de autoridad ha dejado de ser

practicado por la comunidad, es decir autoridades como topil, mayor, policía, etcétera han dejado de existir en la comunidad, centrándose en la elección de las autoridades del ayuntamiento mediante planilla la cual tiene al candidato a la presidencia municipal como representante de ésta. Esta condición refleja claramente que la elección de las autoridades del ayuntamiento en un proceso es similar a cualquier proceso electoral realizado a lo largo del país, con la diferencia que en el municipio no existe presencia de partidos políticos.

Figura 1. Organigrama del Ayuntamiento de San Pedro Ixtlahuaca



Fuente: Elaboración propia con base en el Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio de San Pedro Ixtlahuaca, Oaxaca (2014).

Además de las autoridades auxiliares ya mencionadas, existen otro tipo de autoridades auxiliares del ayuntamiento, que de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (LOMEO) en su artículo 17 son categorías administrativas dentro del nivel de gobierno municipal: Las Agencias municipales aquellas localidades que cuenten con un censo no menor de diez mil habitantes, y las Agencias de Policía para aquellas localidades que cuenten con un mínimo de cinco mil habitantes.

Con base en lo anterior, en el municipio de San Pedro existen Agentes de policía en las comunidades de Los Audelo, La Concepción y Buena Vista. Dichas autoridades son reconocidas por la legislación siendo nombrados por la Asamblea General de las propias localidades, estas autoridades auxiliares del ayuntamiento de acuerdo con el artículo 77 de la LOMEO “actuarán en sus respectivas demarcaciones y tendrán las atribuciones que sean necesarias para mantener en términos de esta Ley y disposiciones complementarias, el orden, la tranquilidad y la seguridad de los habitantes del lugar donde actúen”.

Si bien, el municipio mantiene características particulares de los municipios regidos por SNI como la no participación de partidos políticos en la elección de autoridades municipales, o la figura de agente de policía como auxiliar administrativo, al igual que los aspectos económicos y sociales en los últimos años la estructura política-administrativa ha sufrido cambios y transformaciones tales como la desaparición de puestos de autoridades (topil, mayor, policía), la profesionalización del cuerpo de policías, la no inclusión de la asamblea de ejidatarios en atareas administrativas del ayuntamiento e incluso la elección del ayuntamiento por medio de una planilla ha provocado ha propiciado que se contemple la idea que el municipio se encuentre en un proceso de cambio y transición, que si bien seguiría considerándose como un municipio regido para el SNI, las condiciones en que se dan las relaciones de poder entre los pobladores de San Pedro cambiarían alejándose un poco del derecho consuetudinario y acercándose al derecho positivo.

Aun en medio de esta transición, las condiciones observadas en el municipio motivan la revisión de aquellos instrumentos de planeación empleados en municipios de “usos y costumbres” donde la planeación territorial se ha dado principalmente mediante un instrumento especial llamado *ordenamiento territorial comunitario* (Salazar *et al.*,2013; Fernández y Urista, 2006; Toledo, 2006), el cual tiene como principales características: aplicarse en localidades con un alto porcentaje de territorio ocupado por un régimen de propiedad comunal y por lo mismo contempla la participación activa de las autoridades comunales de la localidad, el fortalecimiento del núcleo agrario y la conservación y protección del medio ambiente.

Lo anterior dice Azuela (2013), podría significar un contratiempo al momento de realizar una tarea de planeación territorial, pues en ocasiones son las autoridades ejidales y no las del ayuntamiento las que mayor peso reflejan en el diseño de un plan de ordenamiento territorial, pero en el caso de San Pedro Ixtlahuaca la posibilidad de que suceda esta condición que aborda Azuela (2013) es mínima ya que la participación de las autoridades ejidales en asuntos político-administrativo poco a poco ha disminuido; si bien, mantienen presencia y representatividad en la estructura administrativa del ayuntamiento su participación en los últimos años se ha limitado a asuntos culturales y religiosos.¹²

Aun cuando las autoridades ejidales han sido limitadas en asuntos político-administrativos, la proporción de tierra bajo régimen de propiedad comunal dentro del municipio sigue siendo alta con cerca del 30 por ciento, por lo cual contemplar la mayor participación posible de los actores sociales de la comunidad se vuelve fundamental en el diseño de cualquier acción enfocada a la planeación del territorio, cuidando que no ocurra las vicisitudes que expone Azuela (2013).

En conclusión, y a partir de los aspectos aquí abordadas, es posible entender la realidad por la que atraviesa el municipio actualmente, destacando que:

¹² Nota: Comportamiento observado y analizado por el investigador a lo largo del tiempo que éste vivió en el municipio.

- 1) El municipio se sigue considerando como un espacio rural a partir de una serie de características como: a) el porcentaje de territorio con vocación agrícola, b) la estrecha relación que existe entre algunas localidades y las zonas agrícolas, sobre todo en la franja de agricultura semipermanente, c) el porcentaje de territorio bajo el régimen de propiedad comunal, d) las autoridades y representantes de este tipo de propiedad, que si bien no conservan una fuerte injerencia en la vida política-administrativa del municipio si mantienen una fuerte presencia en la vida pública- social-religiosa del municipio, e) distribución en la población en pequeñas localidades y su limitada infraestructura urbana fuera de la cabecera municipal, f) la existencia de fuertes lazos sociales (sobre todo religiosos) y g) la existencia de grandes extensiones de paisajes vegetales sobre todo al oeste del municipio.
- 2) El municipio vive una serie de transformaciones políticas, demográficas y económicas que han tenido repercusión directa en el territorio, modificando su uso de suelo y su vocación natural. Estos cambios han influido en la proliferación de áreas rururbanas las cuales guardan una estrecha relación funcional con la ZMO.
- 3) Considerando esta relación funcional con la ZMO el municipio se ve inmerso en una nueva ruralidad la cual se puede observar con la diversificación ocupacional, con el desplazamiento de las actividades agrícolas como sector económico preponderante, la demanda de servicios públicos por aparte de las nuevas localidades, y la modificación de las relaciones sociales y económicas entre San Pedro y la ZMO.

Capítulo IV. Exposición y análisis de buenas prácticas

Si bien, la presente investigación es un estudio de caso que comprende una realidad singular. Debido a la metodología de investigación seleccionada, la necesidad de realizar un análisis de experiencias similares se vuelve preponderante. Algo que caracteriza a este tipo de metodología es la recolección de información acerca de la situación existente del fenómeno de investigación (Yin, 2003).

Con el estudio de diferentes experiencias se pretende ampliar, confirmar o rechazar algunas ideas que ayuden en el diseño metodológico de la planeación rural territorial. Esto con un doble propósito, uno que permita contar con una descripción analítica y suficiente evidencia empírica para corroborar postulados teóricos previos y dos, que permita alcanzar la toma de decisiones que sirvan para proponer diversas iniciativas metodológicas para el caso de estudio (Sartori, 2002; Morales, 2010).

Se realizó una búsqueda documental de diferentes experiencias, enfocándose en aquellas donde se hubiera realizado un ejercicio de planeación territorial con un enfoque rural. La revisión se efectuó tanto a nivel nacional como internacional, en el caso de las experiencias internacionales, la búsqueda se concentró en aquellos casos que contaran con una adecuada implementación y efectos positivos en su territorio, es decir, que han sido expuestas como buenas prácticas y referencias replicables para otras zonas rurales. Cabe declarar que en el caso de las experiencias nacionales se tuvo una fuerte limitante en cuanto a la no existencia, de un inventario nacional de municipios o localidades que cuentan con un plan de ordenamiento territorial, aunado a ello el acceso al documento que constituyó el plan no es debidamente publicado por lo que el acceso a la información fue el principal obstáculo para elegir los casos mexicanos.

A partir de la revisión bibliográfica y documental se pudo tener acceso y posteriormente revisión de 27 casos nacionales los cuales se enlistan en el Cuadro 1.

1Cuadro 1. Experiencias nacionales en Ordenamiento Territorial Comunitario

Experiencias en Ordenamiento Territorial Comunitario (OTC)							
No.	Localidad	Municipio	Estado	No.	Localidad	Municipio	Estado
1	San Juan Chicomezúchil	Ixtlán	Oaxaca	15	San Juan Lachao	San Juan Lachao	Oaxaca
2	Santa Catarina Minas	Ocotlán de Morelos	Oaxaca	16	Santa María Zoogochí	Ixtlán	Oaxaca
3	Santo Domingo Tejomulco	Sola de Vega	Oaxaca	17	Ejido Plan de la Noria Poniente	José María Morelos	Quintana Roo
4	San Miguel el Grande	Tlaxiaco	Oaxaca	18	Comunidad de Ajuno	Pátzcuaro	Michoacán
5	Santa Cruz Zenzontepec	Santa Cruz Zenzontepec	Oaxaca	19	Ejido La Lajita y Palos Prietos	Arteaga	Michoacán
6	San Pablo Villa de Mitla	San Pablo Villa de Mitla	Oaxaca	20	Ejido Las Lomas	Buenavista Tomatlán	Michoacán
7	Santiago Atitlán	Santiago Atitlán	Oaxaca	21	Ejido Los Copales y Anexos	Arteaga	Michoacán
8	Santa María Yucuhiti	Santa María Yucuhiti	Oaxaca	22	Villa Escalante	Salvador Escalante	Michoacán
9	Santiago Tlazoyaltepec	Santiago Tlazoyaltepec	Oaxaca	23	Comunidad de Tepenahua	Nuevo Urecho	Michoacán
10	Santa María Ecatepec	Santa María Ecatepec	Oaxaca	24	Ejido Tehuehuetla	San Miguel Totolapan	Guerrero
11	San Miguel Chimalapa	San Miguel Chimalapa	Oaxaca	25	Pascala de Oro	San Luis Acatlán	Guerrero
12	Santa María Tecomavaca	Santa María Tecomavaca	Oaxaca	26	Ejido La Botella	Petatlán	Guerrero
13	Comunidad agraria de San Juan Bautista Guelache	San Juan Bautista Guelache	Oaxaca	27	Ejido Los Bajitos	Técpan De Galeana	Guerrero
14	San Pedro Chicozapotes	Cuicatlán	Oaxaca				

Fuente: Elaboración propia

Una vez analizado cada uno de los casos de forma particular, fue posible identificar que la metodología empleada para su ejercicio de planeación territorial fue la Evaluación Rural Participativa (ERP), si bien en cada uno de los casos se pueden presentar pequeñas variaciones en su aplicación, en la mayoría de las experiencias se dieron similitudes no solo en las etapas generales del ejercicio de planeación, sino en temas específicos como el fortalecimiento del núcleo agrario,

la conservación del medio ambiente y en el grado de participación de los diversos actores de la comunidad en el desarrollo del plan.

Si bien, la realidad (económica, social, cultural) en la mayoría de los casos no se asemeja al caso de estudio, sí existen similitudes como el régimen de gobierno, el tipo de propiedad, existencia autoridades ejidatarias, etcétera; por lo tanto el análisis de la metodología empleada en la elaboración de su plan de ordenamiento territorial es pertinente y en un sentido de representatividad es que se seleccionaron dos casos, los cuales se exponen a continuación.

4.1 Experiencias nacionales

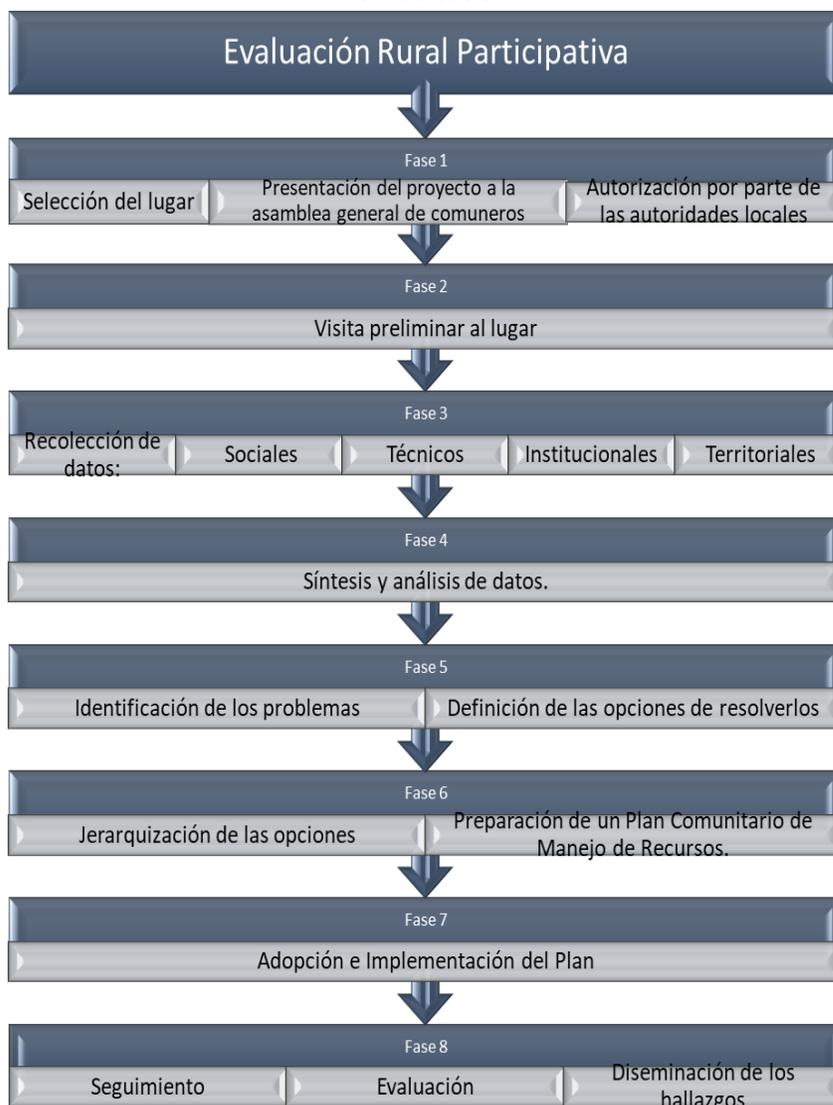
Después de una revisión bibliográfica exhaustiva se escogieron dos casos, el de la comunidad agraria de San Juan Bautista Guelache, Santos Degollado en Oaxaca y el del Ejido Plan de la Noria Poniente, Mpio. José María Morelos en Quintana Roo, ambos casos representativos de lo que se conoce en México como Ordenamiento Territorial Comunitario (OTC).

Ambos casos fueron seleccionados por la pertinencia respecto al caso de estudio y por presentar particularidades en cada uno de ellos, por ejemplo el caso de Guelache fue elegido por presentar similitudes con el caso de estudio como: cercanía con la ciudad de Oaxaca de Juárez de aproximadamente 10 km, fuerte influencia de la ZMO hacia el municipio, presencia de régimen de propiedad comunal, y régimen de gobierno SNI entre algunos otros; mientras que el caso de Ejido Plan de la Noria fue elegido por ser un claro ejemplo de un ejercicio de OTC, es decir, por presentar un ejercicio de planeación territorial en un área rural en su forma tradicional (escaso desarrollo, predominio de la actividad agraria, y de paisajes naturales susceptibles de ser protegidos), además de su reciente creación (2015) y por presentar también una organización basada en el derecho consuetudinario.

Con la exposición del caso de San Juan Bautista Guelache en el estado de Oaxaca se pretende conocer, qué es lo que hizo un municipio que se encontraba en condiciones parecidas a las observadas en el caso de estudio al realizar su

propio ejercicio de planeación territorial, así como observar cuál fue la metodología que emplearon para su elaboración, esto con el propósito de identificar cuáles fueron los obstáculos u oportunidades a las que se enfrentaron con la implementación de dicha metodología, con el fin de valorar su posible aplicación en San Pedro Ixtlahuaca.

Figura 2. Esquema metodológico de la Evaluación Rural Participativa



Fuente: elaboración propia a partir de Geaac.org v Grupo Mesófilo A. C.

Se empleó una metodología llamada “Evaluación Rural Participativa” (ERP). Este tipo de metodología ha sido la más recomendada y utilizada en el ámbito local (comunidad) en México por contar con una serie de premisas como: 1) considerar que la solución de los problemas de manejo de recursos naturales se encuentra en el conocimiento y participación de los integrantes de la propia localidad, 2)

buscar que la solución de los problemas se dé mediante el consenso entre los diferentes grupos, participantes e interesados y 3) que la priorización de acciones

y proyectos se dé de acuerdo a los intereses y necesidades de la población (Lagunas, Beltrán, Urciaga y Ortega, 2008).

La ERP se enfoca principalmente en buscar la participación tanto de las autoridades de la localidad como de los principales actores locales (comuneros), también toma en cuenta el tipo o formas de organización interna de la localidad, tanto para una posible propuesta de solución de los problemas, como para la elaboración y evaluación de los planes y acciones generadas.

Para realizar el diagnóstico se implementan talleres participativos dentro de la comunidad con el fin de realizar un inventario y cartografía del medio natural, se establece un marco sociohistórico con el fin de entender el contexto local, distrital y regional bajo el cual se ha desarrollado la localidad, también se contempla la historia agraria de la localidad, lo cual ayude al levantamiento y construcción de un catastro predial. Por último, se elaboran estudios de diferentes aspectos como: las instituciones presentes en la localidad (autoridades municipales, autoridades agrarias y organizaciones para la producción), demográficos (población, pirámide poblacional, marginación, servicios, etc.), del medio físico (altitud, topografía hidrología, clima, suelos, capacidad de uso de los suelos), medio natural, vegetación y sistema de producción (agricultura, fruticultura, ganadería), recursos forestales y servicios ambientales (Ordenamiento territorial de la comunidad agraria de San Juan Bautista Guelache, 2001).

Con ayuda del equipo técnico y con base en el diagnóstico se genera cartografía básica como mapas temáticos de ubicación, atlas de riesgo, censos poblacionales, de sistema de producción agropecuaria, de los servicios ambientales, del manejo de recursos forestales y posibles proyecciones a futuro.

Para las últimas fases del proyecto (implementación, seguimiento, evaluación y recopilación de nuevos hallazgos), nuevamente la participación de los comuneros se hizo presente, siendo ellos los encargados de realizar esta fase del proyecto (Ordenamiento territorial de la comunidad agraria de San Juan Bautista Guelache, 2001).

Se puede identificar que en la metodología de ERP las fases intermedias (diagnóstico, recolección de datos y análisis de estos) conllevan cierta rigurosidad, es decir, su diseño y análisis es más detallado, la información recopilada y/o generada es basta y numerosa además de generar insumos para la realización del proyecto, también busca exponer y conocer la realidad territorial de la localidad al momento de iniciar un proyecto de planeación territorial; caso contrario lo que sucede en las últimas fases (implementación, seguimiento y evaluación) las cuales se vuelven más laxas careciendo de especificidad para su realización, no presentan detalles o elementos a implementar para su mejor ejecución, aunque quizás esto tenga que ver con el hecho de ser tareas un tanto más complejas que las primeras fases del ejercicio.

Otro caso es el del Ejido Plan de la Noria Poniente perteneciente al Mpio. José María Morelos en el estado de Quintana Roo. Al igual que con la comunidad de San Juan Bautista Guelache, el ejido de la Noria se rige bajo el sistema de usos y costumbres, el cual reconoce a la asamblea general de ejidatarios como la máxima autoridad en la toma de decisiones. La comunidad se localiza a unos 17 km de la cabecera municipal y su principal actividad económica es la agricultura, pero cerca del 75 por ciento del ingreso familiar corresponde a programas gubernamentales lo cual pone a la localidad como una un área rural incluso rural marginal de acuerdo con la clasificación de García Ramón (1992).

Si bien, este caso mantiene diferencias significativas con relación al caso de estudio su exposición es motivada por representatividad, ya que la mayoría de los casos donde se ha implementado un OTC es en comunidades muy parecidas a esta experiencia. Con la descripción del caso se pretende identificar las ventajas y desventajas que pueden presentarse en la metodología empleada en los OTC, y si ésta se puede emplear en un municipio con características completamente distintas.

Se implementó una metodología basada en la participación de los diversos actores de la comunidad, donde se privilegió la discusión y consenso, con el fin de construir acuerdos para la realización del plan de ordenamiento territorial.

La participación de la comunidad en el proceso de planeación del uso del territorio busca impulsar el desarrollo institucional de las organizaciones sociales, con el propósito de generar esquemas de gobernanza, dando a la asamblea de comuneros mayor injerencia y mayor peso de decisión, de igual forma posibilita que el ejercicio de planeación fomente el desarrollo institucional de las estructuras ejidales con el fin de que sean las propias autoridades las primeras en vigilar, actuar y responder ante cualquier contratiempo.

El proyecto comienza con la construcción del marco institucional con base en la conformación de una agenda dentro del cabildo ejidal en colaboración con el comisariado ejidal, así como con las organizaciones y comités de productores existentes. El propósito de dicha agenda es el levantamiento de acuerdos, arreglos institucionales, definición de responsabilidades y mecanismos de participación, una vez construida la agenda se busca diseñar un marco de referencia y un diagnóstico sobre el uso del suelo y el estado actual de los recursos naturales. En lo que respecta al marco de referencia se recopila información documental sobre el medio ambiente, historia, cultura y socioeconomía, se elaboran bases de datos sobre las características físicas (clima, geología, geomorfología, hidrología, suelos), biológicas (vegetación, fauna), demográficas (población, migración, indigenismo, escolaridad, ocupación, ingreso familiar, solares y servicios), productivas (unidades de producción) y usos de suelo (silvícola, agroforestal, silvopastoril, conservación de la biodiversidad y para los asentamientos humanos). (Ordenamiento comunitario del territorio del Ejido Plan de la Noria Poniente, 2013).

En lo que se refiere a los mecanismos de participación se propone el diseño de talleres, poniendo énfasis en la determinación de la situación actual de los recursos naturales y del territorio en general (diagnóstico), así como en la identificación de problemas-causas y posibles alternativas de solución, dando su validación ante el cabildo y la asamblea de comuneros.

La metodología empleada permite identificar la dinámica familiar-comunitaria y su interacción con el medio ambiente y el uso de suelo de la

localidad. En lo que respecta a la participación de la asamblea comunitaria y los ejidos dentro del proceso de planeación, estos cuentan con mayor peso en la toma de decisiones. Por último, con la implementación de acuerdos formales (modificación de estatutos comunitarios) se facilitó hasta cierto grado su implementación a corto, mediano y largo plazo.

Si bien, se puede denotar cierta inclinación a la conservación y manejo de los recursos naturales, si es posible la aplicación o replicabilidad de ciertos aspectos metodológicos al caso de estudio, como por ejemplo, la implementación de acuerdos formales y la inclusión de las acciones o programas generados por el plan de ordenamiento en los estatutos comunales. Esto último posibilitaría no sólo la permanencia en el tiempo del plan, sino también la apropiación del propio plan por parte de los ejidatarios de la comunidad, recordando que en el caso de estudio el régimen de propiedad social mantiene fuerte presencia.

Cuadro 2. Aportaciones de las experiencias nacionales

Experiencias Nacionales	
Fortalezas	Amenazas
Alta participación de la comunidad Inclusión de la población en el proceso de planeación Identificación de problemas desde la comunidad Requiere de poco apoyo técnico Formalización de la propuesta y acuerdo surgidos del OT Modificación e inclusión de los programas y acciones generadas en el OT en los estatutos comunitarios	Generalmente la participación se limita a los ejidatarios Marco normativo limitado
Posibilidad de generar esquemas de gobernanza	

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, el rasgo característico en el diseño de este tipo de metodologías es la participación de los comuneros en representación de la comunidad en general. Desde la fase 1 con el diseño de mecanismos para la

presentación y después autorización del proyecto, pasando por los diferentes talleres participativos implementados en el diagnóstico, identificación de problemas, definición de acciones para resolverlos, hasta la última fase del proyecto con el seguimiento y evaluación de éste.

Si bien, la ERP es una metodología diseñada especialmente para la implementación de proyectos de desarrollo rural, ésta se concentra en el proceso de apropiación y manejo sostenible de recursos naturales por parte de una comunidad rural, motivo por el cual no se adapta plenamente a las necesidades y características del municipio de San Pedro Ixtlahuaca, pero esto no significa que no pueda ser retomada en bloque o selectivamente algunos de sus elementos con ciertas modificaciones en su diseño, como el considerar la participación de la asamblea de ejidatarios más que en la dirección del proyecto como un actor clave para su diseño.

Por último, las experiencias presentadas hasta el momento presentan una visión del contexto rural tradicional, es decir, si bien la premisa es el desarrollo local, éste se basa prioritariamente en el desarrollo agrario y conservación de los recursos forestales, circunstancias o características que para el caso de estudio son difíciles de reproducir por las condiciones que se viven en el municipio, tales como la tendencia a la rururbanización.

4.2 Experiencias internacionales

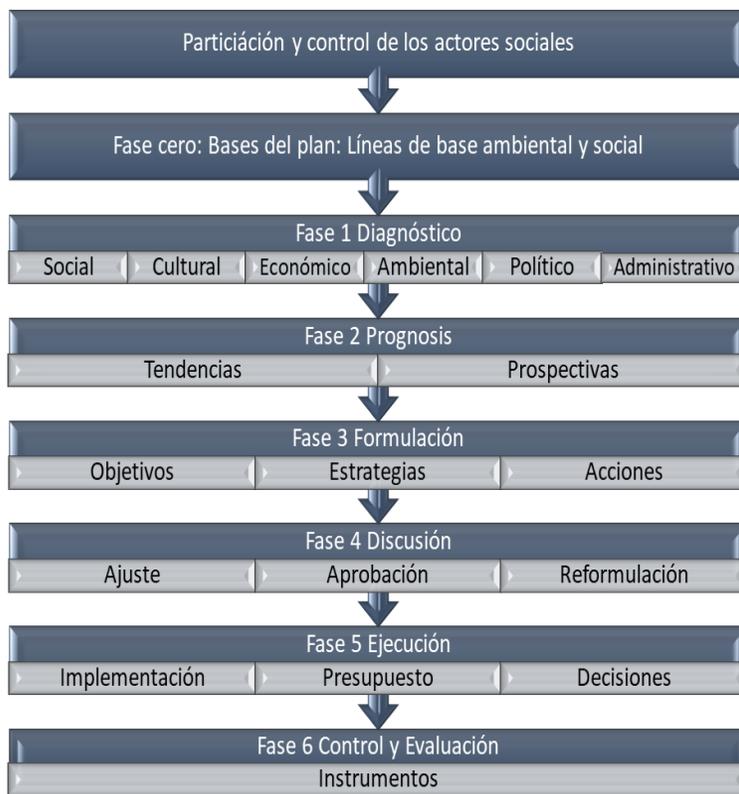
Continuando con el análisis de diversas experiencias en OTR, la exposición de casos internacionales es pertinente. En América Latina en general y en Argentina en particular, el crecimiento y desarrollo de ejercicios de planeación territorial en el último par de décadas ha traído consigo el diseño de instrumentos, planes y programas en OT, lo que significa la generación de nuevo conocimiento, el cual es de gran utilidad para la presente investigación.

Los casos seleccionados tienen la particularidad de generar una planeación de lo rural a partir de la visión de la nueva ruralidad, lo cual se vuelve pertinente

para el caso de estudio. Con la exposición de estos casos se busca analizar cómo a partir de la metodología de planeación se puede potenciar esta condición de la nueva ruralidad vista en algunas zonas rurales.

Una de las experiencias por presentar es el caso de Santa Rita Jujuy, área perteneciente a la provincia de Jujuy, Argentina a 1 hora de la ciudad de San Salvador. Cuenta con una extensión aproximada de 1240 km² y una población de 7500 habitantes (INDEC, 2010). Su proyecto de ordenamiento territorial se desarrolló en el 2009 con el propósito de lograr un desarrollo, desde lo local concertando la imagen deseable del territorio propuesta por los propios habitantes del lugar.

Figura 3. Metodología empleada en la comunidad de Santa Rita. Juiuv



Fuente: Elaborado a partir de (Zelarayán, Failde de Calvo v Fernández. 2011: 17)

Se implementó un Modelo de desarrollo territorial (MoDet) con el fin de orientar las líneas de acción y de trabajo desarrolladas desde lo local para lograr la imagen deseable del territorio. Optaron por utilizar la metodológica propuesta por Méndez Vergara (2000) (véase Figura 3).

En el Diagnostico se empleó la elaboración de mapas para conocer el estado actual en ese momento del territorio, se empleó un análisis FODA

por cada zona establecida, esto junto con Matrices relacionales permitió sistematizar de mejor manera la información obtenida. Dentro de los aspectos

ambientales se analizaron las vías de acceso y de comunicación, relieve, suelos, caudales, riego y calidad del agua para lo cual se emplearon estudios de litología, estratigrafía, geomorfología e hidrografía. También se valoraron aspectos como el clima, la precipitación, humedad relativa, balances hídricos, riesgos naturales, fauna y áreas protegidas (Zelarayán, Failde de Calvo y Fernández, 2011).

En lo que se refiere a aspectos socioeconómicos se analizaron aspectos como las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), salud, educación, infraestructura, actividad agropecuaria, actividad comercial, servicios, etc. Por último, en lo que se refiere a los aspectos político-administrativos se realizó un análisis de su administración municipal y su estructura administrativa.

Se utilizó el método *Análisis Jerárquico* (AHP- The Analytic Hierarchy Process-Proceso Analítico Jerárquico) con el soporte del software Expert Choice, para de manera eficiente y gráfica organizar la información de cada problema planteado, descomponerlo y analizarlo por partes, con el fin de poder lograr una mejor visualización de los efectos de cambio en los niveles y sintetizar (Zelarayán, *et al*, 2011).

Para la formulación del plan, se emplearon objetivos, estrategias y acciones de acuerdo con la imagen o situación deseada buscando que fueran lo suficientemente flexibles al grado de permitir un seguimiento y evaluación, y si fuera necesario un ajuste. Objetivos que posteriormente se pusieron a discusión para su aprobación, ajustes o reformulación ante todos los actores sociales interesados. Una vez logrado el consenso de los principales objetivos por alcanzar, se puso en marcha su ejecución mediante la organización de los recursos técnicos, logísticos y administrativos.

En lo que respecta al diseño, una de las características por destacar del proyecto fue que se establece que todas sus etapas serían participativas integrando a todos los actores relacionados con la planeación y evaluación de su gestión, pero de una forma más colaborativa más no de dirección como se aprecia en las experiencias antes expuestas. Dicha participación se dio mediante lo que

denominaron mesas territoriales y/o asambleas, las cuales estaban integradas por organizaciones, líderes locales y ciudadanía de todo el territorio a manera de asegurar la participación de todos los sectores y la formulación de objetivos que reflejaran los intereses comunes.

Se emplearon diversas herramientas para sistematizar la información generada en el diagnóstico (matrices, análisis FODA, árbol de decisiones, etc.), mismas que sirvieron de gran apoyo para traducir y ejemplificar el trabajo técnico en un vocabulario apto para toda la población y partes interesadas.

Con respecto a la pertinencia de aplicación en el caso de estudio, la metodología propuesta por Méndez Vergara es muy generosa no se limita a un contexto (territorial-social-institucional) específico, lo que posibilita su aplicación para el municipio de San Pedro Ixtlahuaca, pero con ciertas modificaciones o adaptaciones por las condiciones político-institucionales, territoriales y económicas que se viven en el municipio, por ejemplo, la incorporación de los ejidatarios no sólo como un actor sino como un agente social y actor clave para la implementación de un plan de ordenamiento territorial.

La segunda experiencia internacional es la del departamento de Tunuyán perteneciente a la provincia de Mendoza, Argentina. Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC, 2010) el Departamento contaba con una población de 49458 habitantes, si bien, la población total del Departamento es muy alta, los actores involucrados para la elaboración del proyecto de OT mencionan que para el proyecto utilizaron la definición de área rural empleada por la Encuesta de Condiciones de Vida Rurales¹³ (ECVR), ya que

¹³ “A partir del año 2009, luego de una revisión de los criterios previamente utilizados, se decidió realizar una clasificación en zonas urbanas y rurales a nivel de radios censales, en base a la densidad poblacional y el porcentaje de población ocupada en actividades agropecuarias. La densidad de habitantes indica la concentración poblacional que presentan los radios y, generalmente, se relaciona con el grado de urbanización de la zona. Teniendo en cuenta las características de la explotación agraria en Mendoza, particularmente la que se desarrolla en las zonas de oasis con mayor densidad poblacional, se consideró relevante combinar la densidad poblacional con el porcentaje de personas ocupadas en actividades agropecuarias. De acuerdo con estos criterios, se consideran rurales los radios que tienen las siguientes características: - Radios con una densidad menor de 500 habitantes por km² - Radios con una

era más pertinente que la usada en el Censo Nacional de Población desde el punto de vista conceptual y metodológico para la provincia de Mendoza.¹⁴

Establecen que este cambio les permitió incluir tanto a la población que se encuentra dispersa a lo largo del Departamento como aquella que aun, cuando se concentra en los distritos antes mencionados, está directa o indirectamente vinculada con la actividad agropecuaria permitiendo un mejor señalamiento de la población en áreas rurales (Sallenave, 2014).

Figura 4. Metodología empleada en la comunidad de Tunuyán



Fuente: elaborado a partir de (FAO, 2013).

Para la realización del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal de Tunuyán, se empleó una metodología llamada “Desarrollo Territorial Planificado y Negociado” (DTPN) (véase Figura 6). Con este enfoque se pretendía reducir las asimetrías territoriales, sociales y económicos, mediante la creación de acuerdos socialmente legitimados (FAO, 2013). El DTPN se enfoca en facilitar el dialogo entre

todos los involucrados. “Su función es, esencialmente, la de presentarse como persona neutral ante los actores del proceso de desarrollo territorial. En esta

densidad igual o mayor de 500 habitantes por km² y con población mayoritariamente ocupada en actividades agropecuarias”. (ECV 2009-2012). Para más información véase Encuesta de Condiciones de Vida. Mendoza. http://deie.mendoza.gov.ar/backend/uploads/files/2017-08-29%2010:35:57_ECV%20Metodolog%C3%ADa%202009-2012.pdf

¹⁴ Según el INDEC se entenderá por población rural aquella población en localidades de menos de 2000 habitantes. Visto en https://www.indec.gob.ar/textos_glosario.asp?id=41.

función, el facilitador debe poder promover un análisis conjunto del sistema, estimular el diálogo además de una negociación eficiente entre los diversos protagonistas” (FAO, 2013: 10).

Para la conformación del diagnóstico se incluyen componentes como: generalidades, valoración del territorio, análisis del medio físico y sus recursos naturales, caracterización del sistema económico, valoración socioeconómica, valoración del sistema de asentamientos humanos y espacios adaptados, marco legal e institucional, mapeo de actores sociales y demandas críticas identificadas; se emplean herramientas como entrevistas de profundidad a los actores sociales para identificar algunas demandas, implementación de sistemas de información geográfica (SIG), modelo de cambios en el uso de suelo, mapa de riesgos, etc. lo que posibilita la construcción de un diagnóstico participativo e interdisciplinario. A la par o de forma paralela se diseñan estrategias de comunicación tanto internas, entre los integrantes de las mesas de trabajo, como externas, hacia el resto de la comunidad en general, autoridades, instituciones y estudiantes de los diferentes niveles educativos (Sallenave, 2014).

Una vez construido el diagnóstico se recomienda la implementación de talleres distritales, con el propósito de crear acuerdos socialmente legitimados a partir de la participación de los actores locales, buscando el protagonismo de los actores haciéndoles ver el análisis de su propia realidad y las capacidades con las que cuentan para propiciar su propio desarrollo.

Como resultado de los talleres se busca implementar un análisis prospectivo para la construcción y validación de escenarios a corto, mediano y largo plazo así como determinar cuáles van a ser los programas, proyectos y líneas de acción generales y sectoriales a implementar dentro del POT. Es importante señalar que en esta última etapa intervienen tanto el equipo técnico, instituciones de la sociedad como las autoridades departamentales (Sallenave, 2014).

Al igual que en el caso anterior la metodología DTPN es adaptable a casi cualquier territorio y cualquier contexto. Su diseño es simple, pero robusto, permite que sean los actores locales los encargados de proponer y negociar con sus pares las acciones y proyectos necesarios para lograr un mejor desarrollo local. Este tipo de acciones escalan más allá de una participación o involucramiento de los actores locales en la construcción del OT, involucra un sentido de gobernanza.

La división en mesas de trabajo permite la especialización y mayor atención en cada una de las tareas por hacer, también permite la multidisciplinariedad en el proceso y la incorporación de especialistas en cada tema, así como la inclusión de todos los involucrados en cada una de las mesas de trabajo.

La negociación y aceptación de las condiciones al momento de realizar el estudio posibilita la construcción de escenarios futuros a corto, mediano y largo plazo, pero de una forma consensuada y negociada más no impuesta.

En lo que se refiere a una posible implementación de esta metodología para el municipio de San Pedro sería un poco más complicado por el hecho de que se requiere de muchos recursos tanto económicos como técnicos, del apoyo de un equipo técnico especialista en algunos temas en específico, lo cual es complicado de realizar sin el apoyo de instituciones gubernamentales externas al municipio, pero eso no significa que no se puedan retomar ciertas características o acciones expuestas en los casos internacionales tales como: a) la realización de un diagnóstico detallado y profundo, b) la implementación de una fase cero y las bases del plan, c) la implementación de un análisis prospectivo y la elaboración de escenarios futuros, d) búsqueda y participación de actores claves y e) la constante comunicación entre los mismos tomadores de decisión como hacia la comunidad en general.

Cuadro 3. Aportaciones de las experiencias internacionales

Experiencias Internacionales	
Fortalezas	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Diversos métodos de participación • Participación local fomentando un enfoque de gobernanza • Diagnóstico amplio y detallado • Construcción de bases de datos a nivel local • Base de datos acorde a las necesidades del programa • Visión prospectiva y Creación de escenarios futuros • Flexibilidad en su aplicación • Aprovechamiento de los canales de comunicación y difusión abiertos gracias a la participación de los actores locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Poca o nula información existente sobre el territorio por planear • Requerimiento de un equipo técnico especialista en temas específicos • Se requiere de un mayores recursos humanos, económicos y técnicos • La necesidad de construir Bases de datos más detalladas • Altos costos financieros para su aplicación

Fuente: Elaboración propia

4.3 Principales aportes de las experiencias presentadas

Ahora bien, una vez expuesto de manera generar cada una de las metodologías implementadas para la construcción de cada plan de ordenamiento territorial rural, se puede percatar que existen tanto similitudes como diferencias en cada una de ellas.

Quizás una de las características que mayor destaca o que por lo menos mayor llama la atención, es la inclusión de la comunidad y la participación de la misma en cada una de las fases del proyecto de planeación, se podría debatir en qué grado la comunidad debería de involucrarse tanto en la construcción como en el diseño del POT, pero lo que es indiscutible es que sin importar el grado de participación es necesario la creación de mecanismos que propicien un sentido de gobernanza.

La necesidad de crear bases de datos acorde a las características y requerimientos de la localidad también ha sido un tema recurrente según la evidencia empírica presentada, obstáculo que se ha superado con la conformación de diagnósticos bastos, extensos y minuciosos, con los cuales se busca sentar una base sólida que permita conocer la realidad social, económica, territorial e institucional al momento de comenzar un ejercicio de planeación.

Otro punto clave identificado a partir de las experiencias presentadas es la necesidad de formalizar los acuerdos, programas, proyectos y acciones alcanzados durante o como resultado del ejercicio de planeación. Dicha formalización se debe de dar tanto en los mecanismos legales internos de la estructura pública (para el caso mexicano Bando de Policía y Buen Gobierno y/o reglamentos especiales) como en aquellos mecanismos internos de las organizaciones o agrupaciones (estatutos comunitarios, reglamento interno de cualquier A.C., etc.) que convergen en el territorio sujeto al ejercicio de planeación.

Contar con una visión prospectiva y estratégica, que permita el diseño de posibles escenarios ha sido una exigencia que quizás en las primeras experiencias vividas en México no se presentaba, pero que con el constante aprendizaje se ha vuelto una tarea recurrente y necesaria. Por último, la incorporación de instrumentos que permitan un seguimiento, control y evaluación del propio plan de ordenamiento son mecanismos indispensables para la permanencia en el tiempo del plan, para el rediseño o ajuste de éste, si así lo requiriese en un futuro.

A partir de la caracterización que se tiene del caso de estudio y con base en la revisión de las experiencias antes presentadas, así como de la literatura y evidencia empírica, se propone tomar como base la metodología de ERP empleada en los OTC complementándola con la metodología empleada para el diseño de un POTR propuesta por Méndez Vergara, esto por el enfoque que presentan respecto a las zonas rurales y su visión de considerarlas como áreas susceptibles de desarrollo, además de establecer mecanismos que pueden potencializar las características de cada territorio.

Capítulo V. Propuesta para el diseño de un POTM en San Pedro Ixtlahuaca

Tal y como se ha abordado a lo largo de la investigación, actualmente se reconoce al territorio como un factor de desarrollo, lo cual ha significado la implementación de diversas acciones que faciliten el desarrollo de éste, siendo la planeación y ordenamiento del mismo algunas de las acciones que potencializan dicho desarrollo.

En las últimas décadas se ha visto al ordenamiento territorial como un procedimiento estratégico, que busca optimizar y racionalizar el uso del suelo con el fin de contribuir al desarrollo de un territorio determinado. Con base en la revisión bibliográfica, teórica, legal y empírica se puede entender que el ordenamiento territorial más que un reglamento o una tarea empleada por el Estado, es una actividad y un proceso dinámico que evoluciona y cambia con el tiempo, por lo tanto, es necesario crear mecanismos que permitan este dinamismo sin tener que hacer grandes cambios, o la reformulación de los mecanismos generados.

El municipio de San Pedro Ixtlahuaca cuenta con características muy particulares, algunas de las cuáles son poco comunes de encontrar en algún otro municipio de Oaxaca o incluso de todo México, por ejemplo, es un municipio que se rige bajo un régimen SNI, mantiene una tercera parte de su territorio bajo el régimen de propiedad comunal y quizás la característica que mayor destaque es que comparte frontera común con la zona metropolitana más importante del estado de Oaxaca, pero por cuestiones naturales y geográficas la continuidad y contigüidad del tejido urbano se ha visto interrumpida, provocado que a diferencia de los municipios vecinos cuya principal característica es su alto grado de urbanización, el municipio de San Pedro Ixtlahuaca se encuentre en una situación territorial de ruralidad y escaso desarrollo.

No obstante, se reconoce una intensa interacción entre sus pobladores con la zona metropolitana, enfatizando las condiciones de la nueva ruralidad determinada principalmente por la transformación de las relaciones económicas, políticas y sociales del territorio a raíz del estrecho vínculo e interacción entre las zonas rurales y las ciudades (Grammont, 2008; Vargas, 2009).

Por lo cual, el objetivo de la presente investigación es contribuir con el diseño de una metodología en ordenamiento territorial, que pueda responder a las necesidades de un municipio rural que construye fuertes relaciones funcionales con una zona metropolitana, y así potencializar las características específicas del territorio, siempre bajo el marco normativo mexicano.

Lo que se pretende a través de la presente propuesta es poner en manifiesto la importancia de contar con un modelo de planeación y gestión territorial, que sea lo mayormente adaptable a las circunstancias y particularidades que se encuentran en un ámbito rural que transforma sus actividades tan características y sufre la presión de la conurbación. Así mismo, se busca dar la idea que, dicha propuesta no es una metodología general para cualquier tipo de territorio no urbano, pero se diseña una propuesta flexible, modificable y adaptable a las condiciones del contexto territorial bajo el cual se desarrolle el ejercicio de planeación.

Si bien, existen elementos comunes que se pueden encontrar en las distintas metodologías por muy diversas que estas puedan ser. Identificar las diferencias y elementos susceptibles de intervención se vuelve el punto clave para que la presente propuesta pueda lograr cierto grado de éxito y credibilidad suficiente para ser tomada en cuenta en un ejercicio formal de planeación territorial en el municipio de San Pedro Ixtlahuaca.

Es necesario mencionar que esta guía metodológica es una obra colectiva que conjunta, una serie de visiones y propuesta recogidas de una larga revisión documental, donde el conocimiento previo del contexto territorial y situacional del municipio ayudaron para su diseño.

Metodología

En la presente propuesta se es posible identificar una serie de fases generales como: 1) introducción, fase preliminar o bases para la elaboración del plan; 2) diagnóstico y análisis del contexto territorial del municipio; 3) fase prospectiva, formulación del plan, gestión territorial, ejecución, formalización y por último 4) control, seguimiento y evaluación del plan.

Cada una de las fases antes mencionadas responde a un momento particular en el proceso de elaboración y diseño del plan, pero al mismo tiempo es resultado de la revisión documental y teórica. Por ejemplo, las primeras fases obedecen a una reconceptualización de lo rural y de la importancia que éste puede tener dentro de una dinámica económica-social más allá de sus fronteras. Algunas de las fases posteriores son resultado de las experiencias expuestas y la necesidad de contar con una planeación estratégica-participativa.

La metodología propuesta cuenta con seis ejes estratégicos

1. Fortalecimiento del Sistema Normativo Interno
2. La nueva ruralidad como componente vital
3. Integración regional
4. Estructura metropolitana
5. Planeación estratégica
6. Trabajo participativo, colaborativo y concertado

Cada uno de los ejes estratégicos busca establecer directrices a lo largo del proceso de planeación. El primero responde a la condición política del municipio (fortalecimiento del Sistema Normativo Interno) donde se propone retomar las estructuras políticas-administrativas construidas a partir de este tipo de régimen. El segundo (Nueva ruralidad como componente vital) corresponde a la nueva dinámica rural y a las ventajas competitivas que puede traer esta condición en una integración regional.

El tercero y cuarto (Integración regional y Estructura metropolitana) responden a problemas que no pueden ser atribuidos a un área determinada ya que muchos de los problemas surgidos en el municipio son resultado de la interacción de éste con su entorno. El quinto eje (Planeación Estratégica) pretende establecer una visión de futuro, donde se pone de manifiesto que el futuro se puede construir. Por último, el sexto eje (Trabajo participativo, colaborativo y concertado) expone la necesidad de generar estructuras de gobernanza y participación dentro de la comunidad.

A continuación se muestran las fases a seguir.

Acercamiento preliminar

Antes de comenzar con el diseño del plan en sí, se sugiere que exista una fase llamada de introducción, esto con propósito de contar con un plano general de lo que sería el plan, algunos de los actores involucrados, la delimitación del territorio contemplado y la construcción de un marco normativo conceptual acorde a las necesidades.

En el caso del municipio de San Pedro Ixtlahuaca, se propone iniciar con esta fase por varias razones. Por ejemplo, la SEDESOL (2010) establecía que un plan municipal de ordenamiento territorial más que un instrumento técnico, debería plantearse como un instrumento jurídico, por su carácter vinculante y por su capacidad de gestión por parte del gobierno. Si bien, el marco normativo revisado en el capítulo II de la presente investigación establece una serie de complicaciones para poder enmarcar el PMOT en una estructura normativa que le otorgue validez por su naturaleza rural, de acuerdo con la normativa vigente se identificó la existencia de un mecanismo que podría facilitar esta tarea, dicho mecanismo se encuentra presente en el artículo 40 de la LOTDUEO, donde se insta el mecanismo de planeación territorial llamado *esquemas de desarrollo urbano*; mecanismo que posibilita la creación de disposiciones e instrumentos para ordenar el territorio en aquellas poblaciones que cuentan con una población menor a los 10 mil habitantes.

La intención de proponer la revisión y construcción de un marco normativo va más allá de fundamentar y motivar una tarea de estado. Lo que se pretende es que los tomadores de decisión sean capaces de plantear una transversalidad, a través de los diferentes órdenes de gobierno y de los instrumentos que emanan de cada uno de ellos, sin dejar de considerar la congruencia con el sistema de planeación y la heterogeneidad social, ambiental e institucional del municipio donde se realiza el ejercicio de planeación territorial.

La teoría sugiere que entender que el municipio es resultado de una construcción social, da otro punto de vista al momento del diseño metodológico de su propio plan de ordenamiento territorial (Cloke, 2006; Paniagua y Hoggart, 2002; Negrín, 2017). Por lo tanto, establecer desde el principio del ejercicio de planeación un marco conceptual acorde a las características de la zona, daría claridad al momento de diseñar otros aspectos del plan.

Por ejemplo, establecer desde un inicio que la forma tradicional de visualizar a las zonas rurales choca y se contradice con la realidad del municipio de San Pedro. De cómo su cercanía con la ZMO ha modificado y propiciado cambios en su estructura social, política y económica, y por lo mismo su entorno a cambiado, y que ahora visiones cómo la nueva ruralidad explica de mejor manera las condiciones que se viven en el municipio.

De cómo el territorio ha evolucionado como factor de desarrollo sobre todo a nivel local (Pérez, Fernández y Alegre, 2009), y como su planeación y ordenamiento ha dejado de ser una simple tarea de gestión para convertirse en una técnica administrativa para el diseño de políticas (Lira, 2001), el desarrollo de modos sostenibles del uso de suelo (Vinuesa y Galiana, 2010), y sobre todo la identificación de ventajas competitivas del propio territorio (Rentería, 2015).

Otro aspecto que se recomienda en esta fase es la identificación de los posibles actores involucrados en la elaboración del plan, con el propósito de que sean los propios actores locales quienes a partir del reconocimiento de la realidad y actualidad que atraviesa su municipio, puedan contemplar un posible futuro

deseado, así como una propuesta de trabajo en la cual se designen tareas y responsabilidades para los posibles participantes.

Con base en las experiencias expuestas en la presente investigación y la caracterización del municipio, existen actores claves que se recomiendan sean tomados en cuenta, por ejemplo, debido a la condición política-institucional bajo el cual se rige el municipio de San Pedro, un actor clave sería la Asamblea de ejidatarios y el comisariado de bienes comunales, así como los Agentes de policía pertenecientes a cada una de las agencias de policía del municipio (Los Audelo, La Concepción y Buena Vista). Otros actores claves que tomar en cuenta en caso de existir son los productores locales, organizaciones políticas, sociales o civiles.

Preliminar o bases del plan

Dado que en muchos de los casos existe un desconocimiento del tema, en esta fase se pretende dar un primer acercamiento sobre la planeación y ordenamiento del territorio, así como establecer la operatividad para el diseño del plan. Si bien, en una fase anterior (introducción) se elaboró un marco conceptual, éste no se explica por sí mismo, por lo cual se propone que en esta fase se profundice en algunos temas.

Para lograr lo antes mencionado, se propone que se busque dar respuesta a una serie de preguntas como: ¿Qué es el ordenamiento territorial?, ¿Qué es un plan de ordenamiento territorial?, ¿Por qué se necesita un plan de ordenamiento territorial?, ¿Para qué sirve?, ¿Cómo hacerlo?, ¿Qué es lo que debe de contener? ¿Quién o quiénes pueden participar en su elaboración?, ¿Cómo operarlo?, etc. Dar respuesta a esta serie de preguntas ayudará a tener una mayor claridad con relación al tema y sobre lo importante de la tarea a realizar.

Se sugiere analizar la organización y conformación, de un equipo de trabajo y dado que generalmente en un orden municipal existen grandes limitaciones financieras, técnicas, humanas y legales con respecto al orden estatal y nacional, se sugiere que se concreten alianzas y convenios con diferentes organismos tanto

públicos como privados, con el fin de conformar un equipo multidisciplinario e interinstitucional. Dicho equipo técnico deberá contar con especialistas en diversas disciplinas como: sociales, culturales, económicas, la agronomía y geografía, planeación, ingenierías, biológicas, políticas y derecho. Además de la integración de especialistas en el equipo de trabajo, los casos presentados sugieren que la incorporación de algunos de los actores locales (productores, ejidatarios, representantes de la sociedad, autoridades municipales, etc.) es algo imprescindible y de acuerdo con las características del municipio, la incorporación de los ejidatarios del municipio en el equipo de trabajo es indispensable.

Una vez conformado el equipo de trabajo, se sugiere que éste elabore un plan operativo en el cual se establezcan los diferentes roles a seguir por cada una de las partes participantes, la organización institucional, la evaluación de los recursos (técnicos, financieros, humanos) con los que se disponen para la realización de la tarea, diseño de un plan de trabajo y cronograma de actividades.

Es indispensable establecer roles claros a los diferentes participantes, y con base en los casos analizados, la experiencia sugiere que la participación activa de los diferentes actores locales sobre todo de los ejidatarios es fundamental, por el hecho de que son los propios pobladores de la localidad quienes conocen a fondo los problemas que ahí se suscitan, generando un ejercicio de abajo hacia arriba (bottom-up).

Auto reconocimiento

Se sugiere que esta fase sea realizada en su totalidad por la comunidad o con la mayor participación posible de ésta. La intención es que sirva como un prediagnóstico donde la población reconozca y se identifique con su propio territorio, que identifique sus propios problemas y al mismo tiempo proponga sus propias soluciones.

Se propone realizar un ejercicio de experiencia histórico-organizativa para conocer la saga histórica del municipio con el objetivo de poner en manifiesto el

valor de una visión actualizada, el valor de la identidad del municipio y de la pertenencia al grupo social. También permite conocer las áreas que son importantes para la comunidad, lugares que son entrañables o que tienen un valor intangible, estético o sentimental, incluso aquellos que son punto de referencia para la propia comunidad los cuales generalmente son identificados con algún apodo o sobre nombre “el higo”, “cuatro caminos”, “la ronda”, “dragón rojo”, etcétera. De igual forma permite conocer las costumbres y fiestas del pueblo así como su organización y el lugar donde se desarrollan las fiestas patronales.

Por último, en esta fase la población debe de plantear la razón por el cual considera que es importante realizar una planeación territorial (misión) y qué es lo que quiere conseguir o qué es lo que espera con dicha planeación (visión). Se consideran importantes estos conceptos porque es a partir de estos que se planificaran las actividades y acciones a seguir.

Diagnóstico inside

El objetivo primordial de esta fase del plan es el conocimiento profundo e integral del territorio de una manera más técnica, es decir, el análisis tiene que abarcar tanto las características físicas y sociales del lugar como un análisis del cómo y por qué suceden algunos procesos. Se realizan tareas como la recopilación, sistematización y análisis de la información generada tanto por la comunidad en la etapa anterior como del equipo técnico; esto con el propósito de realizar un reconocimiento del territorio a fin de construir un panorama general de éste, además de servir de base para tareas futuras como: la toma de decisiones para el desarrollo del municipio, la identificación de ventajas o potencialidades, desventajas o limitaciones del territorio, el análisis de fortalezas, oportunidades y amenazas.

En esta fase se propone realizar un análisis del contexto territorial “hacia dentro” del municipio, es decir dentro de las fronteras del municipio abarcando una serie de aspectos como: social, cultural, natural, demográfico, económico, ambiental, político-institucional y territorial.

Con base en la caracterización del municipio presentada en el Capítulo III de la presente investigación, es posible identificar la existencia de aspectos primordiales para identificar la realidad (natural, social, económica) que vive el municipio, así como los procesos de transformación de éste. Es fundamental el análisis de los aspectos sociales ya que es a partir del conocimiento de éste que se pueden identificar las condiciones de la población (educación, salud, cultura, valores, PEA, etc.), la distribución de los asentamientos humanos y la articulación entre los asentamientos y la infraestructura física existente para su desarrollo, así como si se ubican en una zona de riesgo, su crecimiento natural, migración, entre otras características; también es posible evaluar la cobertura de servicios y de accesibilidad a los mismos, y determinar la movilidad de la población.

Otro aspecto por tomar en cuenta es aquel relacionado con las condiciones económicas de la población. Su análisis permite identificar las actividades productivas dentro del municipio, la existencia de las unidades productivas y su localización, distribución por sector económico, tamaño de unidad y nivel de producción, etc. de igual forma es posible la identificación y división de las actividades productivas según su sector económico, y valorar si son actividades tradicionales o si son actividades nuevas para el municipio.

Con el propósito de contar con un análisis integral de los aspectos sociales y económicos ya antes mencionados, y de conocer y considerar las condiciones especiales del territorio es que se debe incluir un análisis de los aspectos territoriales del municipio, y de las condiciones naturales del mismo.

En lo que respecta a las condiciones naturales se deben de poner en manifiesto los límites político-administrativo del municipio, la edafología o tipo de suelo, los usos de suelo, y el régimen de propiedad (privado, comunal, ejidal), la distribución de los asentamientos humanos existentes junto con la extensión de la mancha urbana, e incluso el clima de la región con el propósito de conocer cómo podría afectar al proceso de producción de las zonas agrarias.

En lo que se refiere a la distribución espacial de los aspectos sociales de la población, la característica por destacar y analizar es la estrecha relación que existe entre la distribución de los asentamientos humanos y el medio natural que los rodea. Como se ha planteado en el Capítulo II uno de los principales obstáculos conceptual y metodológicamente hablando para establecer un plan de ordenamiento territorial en un ámbito rural, es la no contemplación de esta relación hombre-naturaleza.

Otra fase en este análisis integral responde al estudio de los procesos económicos y su distribución productiva-espacial. Es decir, conocer la infraestructura productiva y vías de comunicación, transporte, localización y articulación de los mercados, parques de producción y las ventajas comparativas del municipio, para así tener una mejor toma de decisiones y diseño de propuestas territoriales de desarrollo.

Por último, el análisis del aspecto político-institucional del municipio se vuelve preponderante por el hecho de contar con un régimen político distinto al tradicional (partidista), siendo el Sistema Normativo Interno bajo el cual se rige el municipio. Si bien, el régimen político es distinto al tradicional, la estructura administrativa del municipio no varía mucho de aquellos regidos por el sistema partidista tal y como se muestra en la Figura 1.

Sin embargo, algo que caracteriza al municipio es la existencia de la asamblea de ejidatarios, organización política-social que tiene presencia en todas las localidades que cuentan con un grupo de ejidatarios organizados, sin embargo su influencia y poder político en la toma de decisiones han ido disminuyendo y acotándose en los últimos años tal y como se expuso en el capítulo III. Por tal motivo es que en el cuerpo de la presente propuesta metodológica se toma a la asamblea de ejidatarios como un actor clave para la realización del PMOT.

Diagnóstico outside

Con el propósito de realizar un diagnóstico más integral y dado que el municipio no se encuentra aislado sino todo lo contrario, está conectado a una región circundante con la que comparte no solo recursos y oportunidades sino incluso problemas, el análisis dentro de sus límites municipales se vuelve insuficiente, por lo tanto mirar más allá permite entender de manera más integral algunos de los problemas que afectan al municipio posibilitando una planeación más integral y completa.

Por ejemplo, es a partir de este análisis que se puede entender el funcionamiento actual del territorio y sus procesos de transformación. En lo que se refiere al funcionamiento y realidad del territorio, es posible deducir que la realidad del municipio (territorial, económica, social) va muy de la mano con la visión expuesta por la nueva ruralidad, ejemplo de ello es el alto porcentaje de población del municipio que trabaja en la ZMO lo cual, no sólo implica un cambio en las relaciones económicas del municipio sino otros factores como la movilidad cotidiana, la conectividad, la infraestructura de comunicación, el consumo del espacio, la construcción de vivienda y de nueva infraestructura (Paniagua y Hoggart, 2002). Este cambio en las relaciones sociales del municipio ha dado paso al reconocimiento de la multifuncionalidad del territorio y que la PEA se vuelva plurifuncional, provocando una movilidad permanente de San Pedro Ixtlahuaca a la ZMO y viceversa.

También el compartir frontera común con la ZMO obliga a analizar a mayor detalle las vías de comunicación (carreteras, caminos, veredas y avenidas) que existen entre San Pedro y la ZMO como hacia las localidades, que se encuentran al oeste del municipio con dirección a la sierra y que requieren conectividad con la ZMO. Y es que es a partir de esta estrecha relación con la zona metropolitana, y la nueva ruralidad que se pueden entender y analizar los procesos de transformación del territorio, por ejemplo, el cambio en el uso de suelo, el abandono, recuperación o transformación de las áreas destinadas a los ejidos del municipio, la expansión

de los asentamientos humanos, la valorización del paisaje, la expansión de la mancha urbana, el posible cambio en el tipo de propiedad, etc.

Una vez realizado el análisis territorial destacando los aspectos antes mencionados, se vuelve relativamente más fácil hacer una síntesis del modelo territorial actual del municipio y su papel a nivel regional, poniendo de manifiesto la interconexión que existe entre San Pedro y los municipios que se encuentran a su alrededor destacando por obvias razones aquellos que pertenecen a la ZMO.

Como resultado se busca generar un pensamiento holístico con la intención de promover una planeación integral y regional.

Prospectiva

En esta etapa del plan se propone tomar como insumo la información generada en las etapas anteriores, principalmente a partir del modelo territorial generado en la etapa de diagnóstico. Es importante establecer una visión estratégica siendo que este enfoque de planeación posibilita la identificación de ventajas y desventajas del territorio, agudiza los métodos participativos facilitando la toma de decisiones colectivas (Rentería, 2015; Hevia, 2003).

Una ventaja de este tipo de planeación es la creación de escenarios futuros (observable en el caso de Santa Rita Jujuy). Este tipo de herramienta posibilita la construcción y diseño de escenarios a partir de las tendencias pasadas y presentes procurando futuros posibles o deseables (Godet y Durance, 2007). Esta tarea de proponer posibles escenarios requiere de un profundo ejercicio de reflexión, participación e imaginación de todos los involucrados en el proceso de planeación, ya que se requiere de una visión holística.

La FAO, FAUBA y MAGyP, (2012) proponen la creación de distintos tipos de escenarios, esto con el fin de plantear distintas alternativas de cambio en el territorio: 1) escenario tendencial que serían aquellos más probables siempre y cuando los actores y las circunstancias vistas hasta la actualidad se sigan dando en un futuro; 2) escenario optimista que se basa a partir de diversas hipótesis del

futuro, pero desde un aspecto más positivo o más favorable; 3) escenario pesimista parecido al optimista, pero desde un aspecto más negativo o desfavorable; y por último 4) escenario concertado que se da mediante un consenso entre los diferentes actores, y representa la imagen deseada del territorio por alcanzar.

Estructura metropolitana

Esta fase tiene como finalidad establecer un modelo de planeación basado en la conexión funcional que se tiene con la región específicamente con la ZMO manteniendo una visión a largo plazo. Si bien, San Pedro Ixtlahuaca no forma parte de la zona metropolitana esto no limita que se vea afectado por las diferentes acciones que suceden en dicha zona.

Dado que es necesario referir a la región para contextualizar algunos temas, se vuelve fundamental conocer como el contexto regional puede afectar el desarrollo del municipio, por lo cual contemplar la revisión y análisis de algunos procesos de la región es esencial, por ejemplo se requiere analizar los procesos de expansión urbana de la zona metropolitana, con el propósito de identificar el área urbana estimada y las reservas urbanas vigentes contempladas en los instrumentos de planeación, también se podría considerar la demanda de vivienda y una posible repercusión en la aparición de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio de San Pedro.

Por tal motivo, se recomienda que el plan establezca una estructura metropolitana, congruente con las necesidades presentes y los problemas regionales que podrían tener repercusión para el municipio, a fin de consolidar un proyecto municipio-región distinguiendo escalas o niveles de estas relaciones funcionales.

Gestión territorial

La principal función de esta fase es la gestión. Siendo una de las principales tareas a realizar el establecer un presupuesto para el propio plan, el generar

alianzas con otro tipo de instituciones que posibiliten la ejecución del plan, la reformulación y ajustes del plan de trabajo si es que lo requiere y la divulgación y comunicación del proyecto con la comunidad en general.

Formulación

Se propone que esta fase del proyecto sea lo más clara posible (se recomienda la implementación de matriz de marco lógico) ya que con base en lo establecido en esta fase es que se podrá realizar un control, seguimiento y evaluación del plan.

En esta fase se propone diseñar los objetivos, metas, estrategias, lineamientos, acciones y acuerdos por llevar a cabo a lo largo del plan. Y al igual que las fases previas, la participación de los actores locales (ubicados la fase de introducción y preliminar) es fundamental, sobre todo en la generación de acuerdos y objetivos. Sin olvidar que en su elaboración debe existir correspondencia con el Plan Municipal de Desarrollo.

La definición de los objetivos tiene que estar de la mano con la orientación y las medidas que se pretenden poner en marcha, precisando las cosas que se quieren hacer y lo que se quiere alcanzar, deben ser claros con el fin de que estos sean medibles y evaluables a corto plazo. Las metas van de la mano con los objetivos planteados y estos deben de expresar el punto al que se quiere llegar, o indicar que es lo que se quiere alcanzar. Es importante mencionar que será a partir de las metas que se realizará el seguimiento, monitoreo y evaluación de alcances y resultados. Las estrategias son estas acciones encaminadas a cumplir con un fin establecido y al igual que las acciones tienen que estar enfocadas al cumplimiento de las metas y objetivos. Los lineamientos y acuerdos son estos parámetros tomados en común entre todos los participantes en el proceso de planeación. Por último se establecen los programas y proyectos siendo los primeros de carácter rector y contruidos con los proyectos, y estos últimos como las acciones, obras y actividades concretas a realizar para alcanzar los resultados esperados.

Ejecución

Como su nombre lo dice, la parte importante radica en la implementación y puesta en marcha del plan, así como su divulgación.

Formalización

Con base en las experiencias presentadas esta fase se ha vuelto medular para el éxito o fracaso del plan, así como su permanencia y durabilidad. Gómez Orea (2002) sugiere que para que el proceso de planeación se realice de forma eficiente se requiere principalmente de voluntad política y capacidad institucional, aunque los casos presentados sugieren que otra forma de lograr la permanencia y seguimiento es mediante la construcción de un plan colectivo permitiendo construir sinergias duraderas, el cual para su formalización se sugieren las siguientes acciones:

1. Aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial en reunión plenaria por dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Municipal, y no una mayoría simple
2. La creación de un reglamento de usos de suelo
3. La inclusión de algunas acciones o programas en los estatutos comunales, teniendo la posibilidad de ser inscritos en el Registro Agrario Nacional

En el caso de los dos primeros puntos se entiende que el propósito fundamental es la reglamentación del plan, esto con la intención de garantizar su permanencia aun cuando la administración municipal que impulsó el programa se acabe, es decir, se busca que los cambios políticos en la administración municipal no sean una amenaza latente para la implementación, ejecución y durabilidad del PMOT.

En lo que se refiere al tercer punto, la evidencia documental y empírica sugiere que en el caso específico donde parte del territorio es ocupado por un

régimen de propiedad comunal, la incorporación del PMOT en los estatutos comunales es fundamental.

En el caso de San Pedro Ixtlahuaca la asamblea de comuneros ha dejado de tener injerencia en la administración del municipio, pero aún mantiene un papel importante en la vida política-social del municipio.

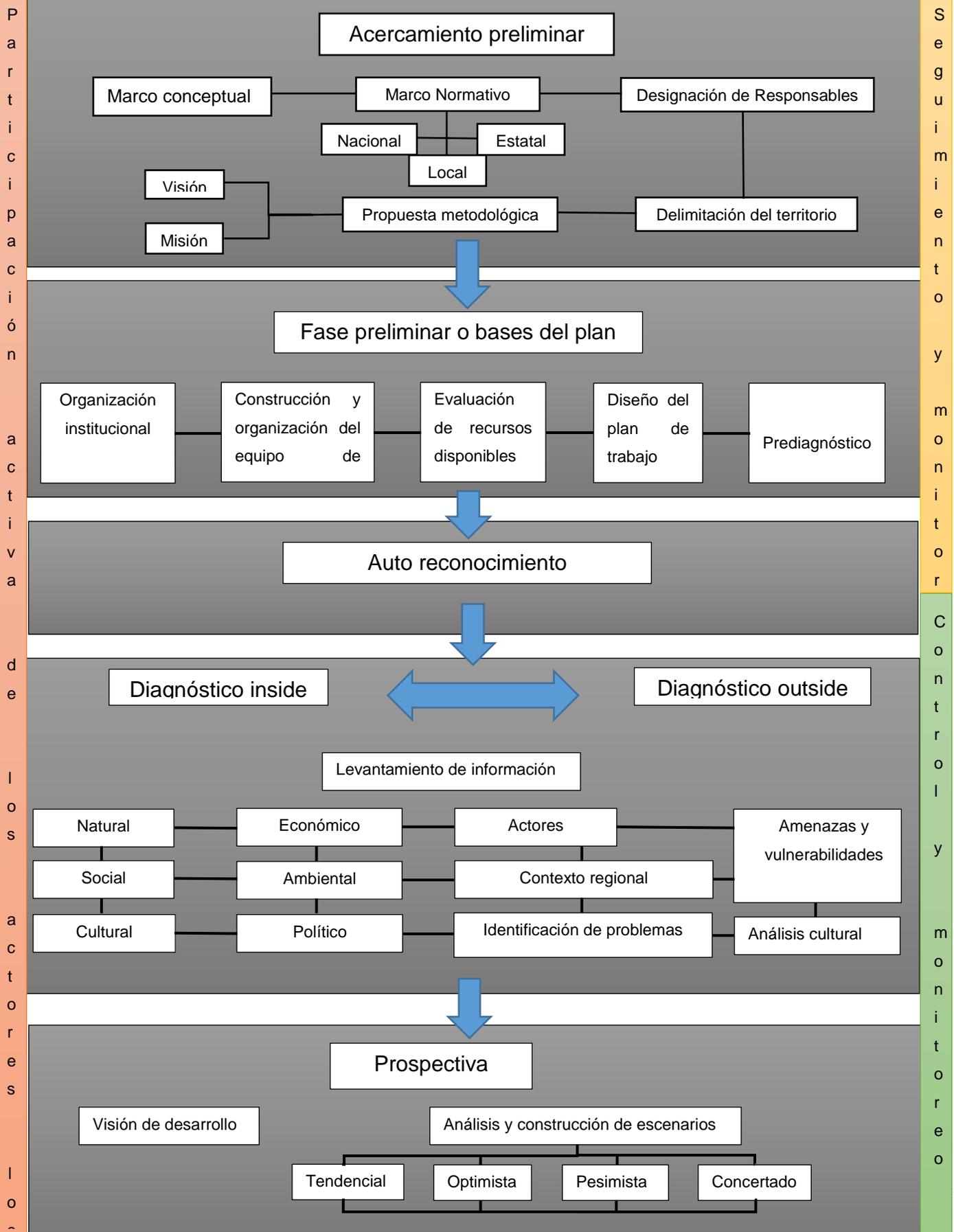
Control, seguimiento y evaluación

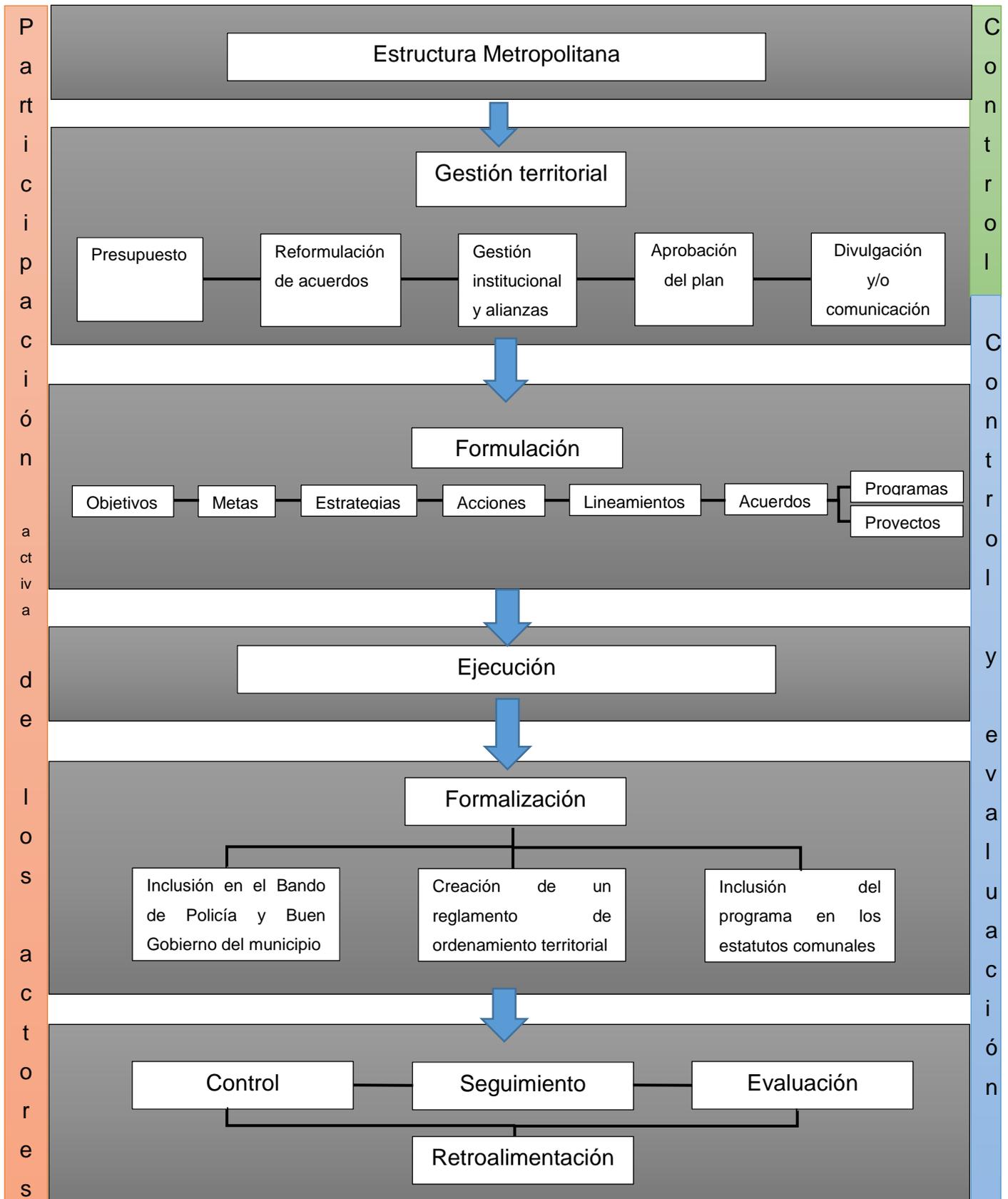
Se considera que esta es la última etapa del proceso de planeación, pero se sugiere que el control y evaluación sea un proceso continuo, que se de en todas las etapas del proceso de planeación, sobre todo en la fase de ejecución ya que la continuidad genera credibilidad.

En esta fase es posible la generación de indicadores en concordancia con los objetivos establecidos en la fase de formulación con el fin de poderlos medir y así evaluarlos.

Se recomienda que sean las autoridades auxiliares del municipio (comisariado ejidal, agencias de policía) quienes se encarguen de esta fase auxiliados por agentes externos al municipio.

Propuesta para el diseño de un Plan de Ordenamiento Territorial en el Municipio de San Pedro Ixtlahuaca





Guía adaptada a partir de la investigación documental y casos presentados a lo largo de la presente investigación.

Conclusiones y Recomendaciones

Actualmente los procesos de planeación se encuentran superados por la diferencia que se presenta entre los instrumentos y las distintas realidades que existen en el territorio, dichos instrumentos de planeación territorial se encuentran desbordados incapaces de responder de manera pronta y oportuna a los cambios producidos por las transformaciones políticas, sociales, económicas y territoriales, provocando que existan numerosos municipios sin un programa o plan en materia de ordenamiento territorial.

Por tal motivo, resulta necesario conocer cómo estos cambios han repercutido en el contexto territorial y cómo es que los instrumentos de planeación podrían responder a dichos cambios.

Mención especial merecen las zonas rurales que históricamente han estado marcadas por la marginación y escaso desarrollo, pero a partir de una serie de transformaciones en las relaciones económicas y sociales es que han sucedido una serie de cambios en la dinámica de estas zonas, provocando una revalorización y una nueva noción de éstas, dando pie a lo que se conoce como nueva ruralidad.

En este sentido, a partir de la última década del siglo XIX es que han existido intentos por adaptar, diseñar o modificar los instrumentos de planeación a fin de poder atender a estas zonas, el problema es que tal y como se observó a lo largo de la presente investigación esto no se ha logrado del todo dejando cosas por hacer, por ejemplo se requiere revisar los instrumentos de planeación no sólo en su composición sino en su diseño y en su metodología con el propósito de lograr adaptarlos a las nuevas realidades presentes en el territorio.

Actualmente existen diversas y múltiples metodologías que buscan ordenar el territorio, pero la mayoría con un enfoque al desarrollo urbano o a la conservación del medio ambiente, que si bien tienen impacto en gran parte del territorio aún persisten zonas que se ven ajenas a este tipo de enfoque.

Si bien, el ejercicio realizado en este trabajo de investigación mostró que aún existen grandes retos por superar, también reveló que se han dado diversos ejercicios con la intención de dar solución a la falta de instrumentos de planeación para las zonas rurales. Por lo mismo, a manera de cierre se realizan una serie de recomendaciones, que se espera sean de utilidad para trasladar la presente investigación a la práctica por parte de los municipios rurales, en especial aquellos que tienen una fuerte presión de urbanización y dependencia económica por una zona metropolitana. Ello no necesariamente para contener el proceso de conurbación, sino con intención de que sea de una manera favorable para sus habitantes.

- Se necesita una reconceptualización de lo que como sociedad podemos entender por zonas rurales, y cómo es que en décadas recientes la realidad de gran parte de estas zonas ha cambiado, sobre todo en aquellas que se encuentran cercanas a medianas y grandes zonas urbanas.
- Muchas de las políticas y acciones propuestas en marcha para la mejora y desarrollo de las zonas rurales observan a su objeto de estudio desde una visión tradicional, por lo cual es necesario extender el debate de cómo esta visión de la nueva ruralidad puede impactar en la construcción de nuevas políticas de desarrollo, sobre todo en aquellas zonas rurales que se encuentran en la periferia de las medianas y grandes ciudades del país.
- Se requiere que el diseño del marco normativo mexicano además de darse por la presión de organismos internacionales (ONU, FMI, BM, etc.) y de buscar una visión progresista, exista una visión de reconocimiento de la realidad que se vive hacia dentro del territorio mexicano, es decir, que no se deje de lado la heterogeneidad del territorio nacional y que se reconozca el valor que pueden tener algunas zonas rurales o de aquellas zonas con un proceso distinto al de la urbanización.
- Dado que el proceso de expansión de las manchas urbanas es hasta cierto punto inevitable, la gestión territorial se vuelve un ejercicio preponderante

para aquellas zonas rurales que se encuentran en la periferia, que aún no sufren un proceso de urbanización, pero como se observó en la presente investigación sí cuentan con una fuerte presión y dependencia hacia éstas.

- Se propone que aun cuando los procesos de ordenamiento territorial en su mayoría son instrumentos de estado para la gestión del territorio. La participación activa de la población, en la elaboración de acuerdos toma de decisiones y evaluación de estos instrumentos es necesaria y fundamental para un mejor diseño de estos.
- Sin lugar a duda, algo que caracteriza al territorio nacional son los diferentes regímenes de propiedad que existen, condición que llega ser más perceptible en los municipios rurales. Motivo por el cual, el diseño de cualquier instrumento de planeación territorial debe incorporar en la manera de lo posible, no sólo la importancia que tiene el ejido y tierras comunales en el desarrollo del municipio, sino la participación activa de los representantes de dichos tipos de propiedad.
- Si bien, existen diversas estrategias enfocadas al desarrollo de las zonas rurales, aún se presenta la necesidad de diseñar nuevas estrategias que posibiliten el desarrollo de estas zonas. Por lo cual, no se piensa que esta investigación es concluyente todavía se puede ampliar el conocimiento no sólo en lo concerniente al territorio y su gestión, también al reconocimiento y análisis de cómo los habitantes de un lugar en particular construyen y dan forma al territorio que habitan, a la reconfiguración de relaciones sociales, económicas y políticas que se dan en las zonas rurales gracias a su relación con las grandes ciudades del país. Por lo tanto, se exhorta que en la realización de futuras investigaciones se logre profundizar a un más en los problemas que aquejan a las zonas rurales, para así contar con mayores insumos que permitan la generación de soluciones a dichos problemas.

Bibliografía

- Alburquerque, F. (2004). *El enfoque del desarrollo económico local* (Primera ed.). Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.
- Arboleda, G. M. (agosto de 2009). Ruralidad en Contextos metropolitanos, un desafío en procesos de planeación, ordenamiento territorial y gestión. *Soluciones de Posgrado EIA(4)*, 243-266.
- Arreola Muñoz, A. (2006). Principios del Ordenamiento Territorial Comunitario. En S. Anta Fonseca, A. Arreola Muñoz, M. A. González Ortiz & J. Acosta González (compiladores), *Ordenamiento Territorial Comunitario: Un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas* (Primera ed., págs. 71-90). Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Instituto Nacional de Ecología.
- Azuela, A. (2013). El ordenamiento territorial en la legislación mexicana. En Sánchez Salazar M. T., Bocco Verdinelli G. y Casado Izquierdo J. M., *La política de ordenamiento territorial en México: De la teoría a la práctica*. (págs. 47-78). México: UNAM, IGg, CIGA, SEMARNAT, INECC.
- Baena Paz, G. (2015). El antiazar: la planeación prospectiva estratégica. En G. B. Coord., *Planeación prospectiva estratégica: teorías, metodologías y buenas prácticas en América Latina* (págs. 29-53). México.
- Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio de San Pedro Ixtlahuaca, Oaxaca. 7 de noviembre del año 2014.
- Bárcenas, F. L. (2015). *Autonomía y derechos indígenas en México*. (Sexta ed.). México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat.
- Barreiro, F. (2000). *Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local*.
- Bazant, J. (2010). Expansión urbana incontrolada y paradigmas de la planeación urbana. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 19 (3), 475-503.
- Bertalanfy, L. V. (1989). *Teoría General De Los Sistemas* (Séptima ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando? En O. y. Madoery, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (págs. 48-74). Rosario: Homo Sapiens.

- Cabrero, E., & Arellano, E. (2011). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009*. México: CIDE.
- Casellas, A. (2014). *Desarrollo local y territorio. Del crecimiento indiscriminado a la viabilidad social y económica*. Barcelona: Gabinete de Prensa y Comunicación de la Diputación de Barcelona.
- CEMAT. (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio. En C. d. Europa (Ed.), *Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio*, (págs. 1-7). Terremolinos.
- Cloke, Paul J. (2006). Conceptualizing Rurality. Cloke Paul; Terry Marsden; Patrick Mooney ed. *The Handbook of Rural Studies*, sage Publications.
- CONAPO. (2010). Consejo Nacional de Población. Índice de Marginación por Localidad 2010
- CONABIO. (2012). Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
- CONEVAL. (2016). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Correa, E. P. (2001). Hacia una nueva visión de lo rural. En N. Guiarraca (Compiladora), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (Primera ed., págs. 17-30). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- D.O.F., "Ley de Planeación". 5 de enero de 1983
- D.O.F., "Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano". 28 de noviembre de 2016
- D.O.F., "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente". 28 de enero de 1988
- D.O.F., "Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca". 17 de octubre de 2016
- D.O.F., "Ley del Equilibrio Ecológico del Estado de Oaxaca". 10 de octubre de 1998

D.O.F., "Ley Agraria". 26 de febrero de 1992

D.O.F., "Ley de Desarrollo Rural". 7 de diciembre de 2001

Echeverri, R. (2011). Reflexiones sobre lo rural: economía rural, economía de territorios. En R. E. Martine Dirven, *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina* (págs. 13-21). Santiago de Chile: CEPAL.

Escudero, C. S. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planeación regional y local en América Latina*. NU. CEPAL. ILPES. CEPAL.

FAO. (2006). *El proceso de planificación y su aporte al ordenamiento territorial rural*. Santiago: FAO.

FAO. (2013). *El Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN)*. Documento de trabajo de la División de Tierras y Aguas N° 4: *La Facilidad para la Gobernanza Territorial*.

FAO, BID. (2007). En F. Soto Baquero, L. C. Beduschi Filho, & C. Falconi, *Desarrollo Territorial Rural. Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México* (1 ed., pág. 290). Santiago de Chile.

FAO, FAUBA, MAGyP. (2012). *Ordenamiento territorial rural. Conceptos métodos y experiencias*. (J. Paruelo, E. Jobbágy, & P. Lateral, Edits.) Argentina.

Fernández, G. N., & Urista, E. A. (2006). Territorios rurales, Política de planeación y ordenamiento ecológico local-comunitario en México. En S. A. Fonseca, A. A. Muñoz, M. G. Ortiz, & J. A. González, *Ordenamiento Territorial Comunitario* (págs. 19-41). México: INE, SEMARNAT.

García Ramón, M. D. Desarrollo y tendencias actuales en la geografía rural (1980-1990), una perspectiva internacional y una agenda para el futuro. *Agricultura y sociedad*, N° 62, Madrid, 1992, pág. 167-194.

Giarraca, N. (2001). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.

Godet, M., & Durance, P. (2007). Prospectiva Estratégica: problemas y métodos. *Cuadernos de LIPSOR*, N° 20.

Gómez Díaz de León, C., & León de la Garza, E. (2014). Método comparativo. En C. G. León, *Métodos y técnicas cualitativas y cuantitativas aplicables a la investigación en ciencias sociales* (págs. 223-251). México: Tirant Humanidades.

- Gómez Orea, D. (1994). *Ordenación del territorio : una aproximación desde el medio físico*. Madrid, España: Instituto Tecnológico Geominero de España.
- Gómez Orea, D.(2002). *Ordenación Territorial*. Madrid, España: Agrícola Española.
- Grammont, H., Farah, M., & Pérez, E. (2008). *La Nueva Ruralidad en América Latina. Avances teóricos y evidencias empíricas* (1a ed.). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Grammont, H. (2008). El concepto de nueva ruralidad. En Grammont, H., Farah, M., & Pérez, E. (2008). *La Nueva Ruralidad en América Latina. Avances teóricos y evidencias empíricas* (1a ed.). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Gross, P. (1998). Ordenamiento territorial: el manejo de los espacios rurales. (EURE, Ed.) *SciELO CHILE*, 24(73), 116-118.
- Guía metodológica. Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano. (2017).
- Hevia, A. E. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Santiago de Chile: ILPES.
- INEGI.(2014). Censos económicos.
- (2015). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales
- (2015). Finanzas públicas estatales y municipales
- (2015). Censo nacional de población y vivienda:
- (2015). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas
- (2016). Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos.
- (2017). Marco Geoestadístico.
- INDEC. (2010). Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina. Encuesta de Condiciones de Vida. Mendoza (2009-2012).
- Lara Padilla, Y., & Chapela Mendoza, F. (2006). Dilemas Institucionales del Ordenamiento Territorial. En S. Fonseca, A. Arreola Muñoz, M. González Ortiz, & J. Acosta González, *Ordenamiento Territorial Comunitario* (págs. 92-111). Ciudad de México, México: Instituto Nacional de Ecología (INE-Semarnat).

- Lagunas-Vázquez, Magdalena, Beltrán-Morales, Luis Felipe, Urciaga-García, José, & Ortega-Rubio, Alfredo. (2008). Evaluación rural participativa: uso de los recursos naturales en la reserva de la biosfera El Vizcaíno, BCS, México. *Economía, sociedad y territorio*, 8 (26), 451-476.
- Ledo, A. P. (2008). La ordenación del territorio en perspectiva. A propósito del libro: "Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico" de v. Bielza. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIII (802).
- Lira, P. F. (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ILPES.
- Llambí, L., & Pérez, E. (2007). Nuevas ruralidades y viejos campesinismos. Agenda para una nueva sociología rural latinoamericana. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 4(59), 37-61.
- Massiris, Á. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VI(125).
- Massiris, Á. (2008). Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes. *IV Seminario De Ordenamiento Territorial*, VI. Argentina.
- Menta, R. C. (2001). Aspectos Estratégicos del Desarrollo Local. En O. y. Madoery, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (págs. 99-126). Rosario: Homo Sapiens.
- Merino, M. (2007). *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones.
- Mesa, A. M., & Rodríguez, R. M. (2010). *Planificación Estratégica Territorial: Estudios Metodológicos*. (J. D. Gobernación, Ed.)
- Miklos , T., & Tello, M. (2007). *Planeación Prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro*. México: Limusa.
- Miklos, T. (1998). *Criterios Básicos de Planeación* (Primera edición). México.
- Morales, A. B. (2010). *Las unidades de análisis en el método comparativo: un enfoque teórico cualitativo*. Ciudad de México.
- Morales, A. E. (2010). *Modelo para la planeación prospectiva de servicios educativos de nivel medio superior en el estado de México*. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

- Morett-Sánchez, J. Carlos, & Cosío-Ruiz, Celsa. (2017). Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 14(1), 125-152.
- Negrín, Rosmari (2017). *Las políticas de desarrollo rural con enfoque en la reducción de la pobreza en Argentina y Uruguay*. Trabajo preparado para su presentación en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. ALACIP.
- Negrete, G., & Aguilar, E. (2006). Territorios rurales, política de planeación y ordenamiento ecológico local-comunitario en México. En S. Anta Fonseca, A. V. Arreola Muñoz, M. A. González Ortiz, J. Acosta González, (Compiladores), & I. N. (INE-Semarnat) (Ed.), *Ordenamiento Territorial Comunitario: Un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas* (Primera ed., págs. 19-40). México.
- Nohlen, Dieter. (2003). *El Método comparativo*. Recuperado el 4 de abril 2018 de www.rzuser.uni-heidelberg.de.
- OCDE MÉXICO. (2007). *OECD Rural Policy Reviews MEXICO*. División de Competitividad Regional y Gobernanza de la OCDE. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
- Ordenamiento comunitario del territorio del Ejido Plan de la Noria Poniente, Mpio. José María Morelos, Quintana Roo. 2013.
- Ordenamiento territorial de la comunidad agraria de San Juan Bautista Guelache y su mancomun Santos Degollado, Etlá, Oaxaca. 2001.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (2003). Consultado el 16 de agosto 2018 Disponible en <http://www.fao.org/docrep/005/y4307s/y4307s05.htm#bm05>
- Ortegón , E., Pacheco, J., & Prieto, A. (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Paniagua Mazorra, Á., & Hoggart, K. (2002). Lo rural, ¿hechos, discursos o representaciones? una perspectiva geográfica de un debate clásico. *Globalización y mundo rural*, 61-72.
- Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Oaxaca 2016-2022.
- Plan de Ordenamiento Territorial Cuenca del Arroyo Santa Rita Jujuy. 2012.

- Pérez, M., Fernández, L., & Alegre, F. (2009). Planeación en territorios rurales. *Proyección* 6, 1(6).
- PNUD. (2014). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado el 10 de diciembre de 2016, de <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/idh-municipal-en-mexico--nueva-metodologia.html>
- P.O.E., "Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca". 30 de noviembre del 2010
- Prats, J. (2006). El desarrollo como construcción social: génesis de la idea de desarrollo. En J. P. (Coord.), & I. N. Pública (Ed.), *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico* (1a ed., págs. 297-305). La Paz, Bolivia: Plural editores.
- Puig, S. H. (2016). El periurbano, un espacio estratégico de oportunidad. *Biblio3w*, XXI(1.160).
- Ramírez J., J., & De Aguas P., J. (2016). *Configuración territorial de las provincias de Colombia. Ruralidad y redes*. Bogotá: Naciones Unidas.
- Ramos, J. L. (2014). *La ordenación del territorio*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Rentería, A. (2015). Planeación Prospectiva Estratégica: Propuesta Metodológica para Instituciones de Educación Superior. En G. B. (Coord.), *Planeación prospectiva estratégica. Teorías, metodologías y buenas prácticas en américa latina*. (págs. 277-301). México.
- Romero, J. (2012). Lo rural y la ruralidad en américa latina: categorías conceptuales en debate. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 11(1).
- Rosas, M. B. (2013). Nueva Ruralidad desde dos visiones de progreso rural y sustentabilidad: Economía Ambiental y Economía Ecológica. *Polis* (34).
- Salazar, M. T., Izquierdo, J. C., & Verdinelli, G. B. (2013). La política de ordenamiento territorial en México: De la Teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro. En G. B. María Teresa Sánchez Salazar, *La política de ordenamiento territorial en México: De la teoría a la práctica* (págs. 19-46). México: UNAM, IGg, CIGA, SEMARNAT, INECC.
- Sallenave, S. P. (2014). Ordenamiento Territorial: La experiencia de la provincia de Mendoza. En E. J. Paruelo JM, *Ordenamiento Territorial: Conceptos, Métodos y Experiencias*. (págs. 363-368). FAO, MAGyP y FAUBA 2014.

- Samper, C. C. (2013). *Estrategias de desarrollo rural en la UE: definición de espacio rural, ruralidad y desarrollo rural*. Universidad Alicante, Dep. Geografía Humana. España.
- Sánchez Salazar, M. T., & Palacio, J. L. (2008). Análisis comparativo de la primera y la segunda generación de Guías Metodológicas para la elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT). En M. E. Salinas Escobar, & M. E. Escobar (Ed.), *El Ordenamiento Territorial: Experiencias Internacionales* (1a ed., págs. 117-143). Ciudad de México: Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT/Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad de Guadalajara
- Sartori, G. (2002). Comparación y método comparativo. En G. Sartori, & L. Morlino, *La comparación en ciencias sociales* (págs. 29-49). Madrid: Alianza
- Schejtman, A., & Berdegué, J. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Secretaría de la Función Pública (SFP). (2016). *Marco Conceptual de la Planeación Prospectiva*. México.
- SEDATU (2017). Guía Metodológica. Elaboración y actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano.
- SEDESOL (2010). Guía Metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial.
- SEVITRA. (2017). Secretaría de Vialidad y Transporte del estado de Oaxaca.
- Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). *Banco de la República Colombiana*. Recuperado el 2 de junio de 2017, de http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/geografia/ordenamiento_territorial
- Talavera, R. d. (2012). *Usos y Costumbres y Participación Política en México*. (C. d. Social, Ed.) México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Toledo, A. A. (2006). La experiencia del PROCYMAF en la promoción del Ordenamiento Territorial Comunitario. En S. A. Fonseca, A. A. Muñoz, M.

- G. Ortiz, & J. A. González, *Ordenamiento Territorial Comunitario* (págs. 41-53). INE, SEMARNAT.
- Torre , Á., & Wallet, F. (2016). *Regional Development in Rural Areas: Analytical Tools and Public Policies*. Paris, Francia: SpringerBriefs.
- Tur, J. N. (2016). *La visión territorial y sostenible del desarrollo local: Una perspectiva multidisciplinar*. Valencia: Publicaciones de la universidad de Valencia.
- Valdés Hernández, L. A. (1999). El enfoque de análisis de sistemas y la administración para la calidad. *Revista Contaduría y Administración*(195), 49-63.
- Vargas, R. M. (2007). Hacia un modelo de crecimiento ordenado de los centros de población en el Estado de Tlaxcala. Un análisis comparativo desde la perspectiva de servicios públicos de 1999 a 2005. 20. Tlaxcala, México: El Colegio De Tlaxcala A.C.
- Vargas, S. B. (2009). Ruralidades emergentes y dinámicas territoriales: nuevas percepciones y medios de vida. *Eleuthera*, 194-205.
- Vázquez, A. B. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vázquez, A. B. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales* (11), 183-210.
- Vásquez, G. C. (2008). Una conquista indígena. Reconocimiento de municipios por “usos y costumbres” en Oaxaca (México). En A. C. (comp.), *La economía política de la pobreza* (págs. 401-426). Buenos Aires: CLACSO.
- Vinuesa Angulon, J., & Galiana Martín, L. (2010). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Madrid: Síntesis.
- Wong-González, P. (2010). Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI. *Estudios Sociales*, 10-39.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research – Design and Methods, Applied Social Research Methods* (3ra ed., Vol. 5). Newbury Park, CA.
- Zelarayán, A., Failde de Calvo, V., & Fernández, D. (2011). *Plan de Ordenamiento Territorial participativo de la cuenca del Arroyo Santa Rita, Jujuy* (1a ed.). Buenos Aires: INTA Salta.