



# De la ocupación caótica a un programa de ordenamiento territorial para Chiapas

*Guillermo Montoya, Miguel Ángel Castillo, Miguel Ángel Vásquez, José F. Hernández, Manuel Ramos, Esteban Méndez, Susana Sitter, Diego Díaz, José R. Mijangos\**



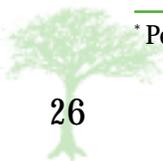
**E**l proceso de ocupación del territorio chiapaneco se explica por el modelo de desarrollo adoptado en la entidad: el primario exportador. Se caracteriza porque en una parte existen enormes extensiones de tierras dedicadas a la producción para el mercado externo: las zonas de las planicies y de los valles; y en la otra, pequeñas unidades productivas destinadas a la reproducción de la fuerza de trabajo en zonas montañosas, que viven en condiciones de muy baja marginación. El resultado son desequilibrios territoriales en todos los ámbitos: asentamientos dispersos y poco comunicados, centralización de las actividades terciarias e industriales, un

sistema de ciudades altamente concentrado y un crecimiento urbano desordenado.

Este proceso, que ha sido no sólo depredador, sino anárquico, refleja la ausencia de políticas de ordenamiento del territorio, por lo que de seguir en esta inercia, en el mediano y largo plazos la situación será insostenible, con serias amenazas políticas y sociales. La situación actual ya es crítica en términos de conservación de los recursos naturales, dotación de infraestructura, condiciones de vida, redistribución del ingreso y generación de empleo. Si bien en mucho es resultado de las influencias externas, también se debe a las dinámicas internas.

**Se puede ver en el ordenamiento territorial la posibilidad de una “reinención del territorio” que resuelva los problemas ocasionados por la “superposición de lógicas y temporalidades diversas” asociadas a las complejas transformaciones derivadas de la globalización, la posmodernidad y el nuevo orden político, y su expresión en una nueva territorialidad de los procesos de desarrollo.**

\* Personal de las divisiones de Conservación de la Biodiversidad y Sistemas de Producción Alternativos de ECOSUR.





Por todo lo anterior, y en concordancia con el Plan Nacional y Estatal de Desarrollo, varias instituciones gubernamentales, tanto federales como estatales han venido impulsando el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial (PEOT), tocándole a ECOSUR la tarea de desarrollar el trabajo académico. El objetivo del presente escrito es mostrar los principios rectores que justifican un proceso de ordenamiento territorial, algunas cuestiones torales referentes a la metodología y resultados preliminares.

### Ordenamiento territorial. ¿Para qué?

De acuerdo al Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, se establece que como objetivo central debe implementarse “una política de ordenación del territorio que integre todos los ámbitos que ocupa el sistema de asentamientos humanos, desde las localidades rurales, pequeñas y dispersas, hasta las grandes metrópolis, en un esquema de actuación que combata las causas estructurales de la po-

breza y marginación; que permita maximizar la eficiencia económica del aprovechamiento del territorio y que fortalezca la cohesión política, social y cultural del país” (Sedesol, 2001).

El ordenamiento territorial se define como “una estrategia de desarrollo que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, promueve patrones equilibrados de ocupación y aprovechamiento del territorio” (Ibid). Sus objetivos son los siguientes:

- Prevenir, controlar, corregir y, en su caso, revertir los desequilibrios que se observan en el desarrollo del país.
- Consolidar las formas de ocupación y aprovechamiento compatibles con las características del territorio.
- Propiciar patrones de distribución de la población y de las actividades productivas consistentes con la habitabilidad y potencialidad del territorio.

### ¿Cómo entendemos el territorio?

El territorio es el ámbito en el que nos movemos cotidianamente, nos identificamos, lo reconstruimos y recreamos, y del cual nos sentimos parte.<sup>1</sup> Sin embargo, “nuestros tiempos son de cambio incesante. En efecto, la globalización, la competitividad internacional, el desarrollo inusitado de nuevas tecnologías y su masificación, las transformaciones políticas y las nuevas pautas culturales de los ha-

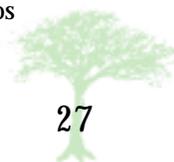
**En la entidad chiapaneca, desde el siglo XIX se fue configurando un modelo de desarrollo basado en la producción primaria, de manera que hoy día el 61% del territorio se encuentra destinado a la ganadería y la agricultura, sin contar otras actividades, como la forestal, la destinada para el abasto de leña para el autoconsumo y las actividades de traspatio.**

bitantes del orbe están marcadas por el cambio. Todos estos fenómenos sin duda impactan en el territorio, pues las sociedades, en la determinación de los modelos y la construcción de su futuro, construyen formas territoriales que reflejan sus intereses sociales, sus carencias y utopías” (Guerro, 2001: 63).

En este contexto, los cambios territoriales han tomado diversos nombres, dependiendo del enfoque o la perspectiva de análisis de los estudios. Así, conceptos como relocalización, desconcentración-recentralización, articulaciones globales-locales, fragmentación del territorio, reurbanización, y hasta desindustrialización y contraurbanización, tratan de dar cuenta de esta nueva realidad espacial. Por ello se puede ver en el ordenamiento territorial la posibilidad de una “reinención del territorio” que resuelva los problemas ocasionados por la “superposición de lógicas y temporalidades diversas” asociadas a las complejas transformaciones derivadas de la globalización, el posfordismo, la posmodernidad y el nuevo or-



<sup>1</sup> Por ejemplo, “para los innus (esquimales), el territorio es vida. Su noción de territorio deriva de la costumbre que se refiere a los lazos afectivos que mantienen con la tierra. En este orden, la tierra es el lugar de su cultura” (Holzer, 1998: 102).





den político, y su expresión en una nueva territorialidad de los procesos de desarrollo. Queda a las sociedades locales y regionales el desafío de una reinención, capaz de fundar un nuevo sentido y orden territorial deseable, y de incidir proactivamente de una manera asociada, entre otros, a un proyecto o visión colectiva del futuro deseado que lleva implícita la construcción de una nueva cultura del territorio y la construcción social del futuro, mediante el uso de la prospectiva territorial participativa.<sup>2</sup>

Como se puede deducir por lo dicho, el ordenamiento territorial es una cuestión nada trivial, y podríamos seguir presentando elementos para abundar en la discusión respecto a la concepción que se tiene tanto del término como de su correspondencia con la realidad. Pero mejor revisemos la metodología propuesta sin que ello signifique soslayar la importancia de la discusión teórica.

### **¿Hay recetas para el ordenamiento territorial?**

Lo que hemos aprendido de esta experiencia es que no hay recetas para la elaboración de los PEOT; de hecho, las recetas son muy peligrosas, la mayoría de las veces asumen supuestos mortales. Antes bien, la plataforma original presentada constituye una guía para el avance en la recopilación, sistematización y análisis de la información, perfectible en toda la plenitud de la palabra.

## **La concentración demográfica en la Selva Lacandona ha propiciado la reciente creación de nuevos centros de población de magnitud considerable, como Frontera Corozal, Palestina y Benemérito de las Américas.**

Así, la metodología para el análisis estatal se elaboró “con la finalidad de orientar los estudios del territorio bajo un marco conceptual que parte de un enfoque sistémico del territorio, en donde el sistema territorial como sistema complejo que es, se aborde por medio de sus componentes, los cuales son: los subsistemas natural, económico y social, así como el marco jurídico normativo” (Sedesol, 2000). Teniendo en mente lo anterior, se identificaron dos fases: la de caracterización, que responde a las preguntas ¿Qué hay? ¿Dónde está? ¿Cuánto?; y la de diagnóstico estructural, funcional e integrado, que responde a las interrogantes ¿Cómo está? ¿Cuál es su funcionamiento?



La fase de diagnóstico determina la funcionalidad actual del sistema territorial y proporciona las bases para revertir, prevenir o modificar los efectos e inercias negativas presentes en la entidad federativa. Con esta metodología se alcanzará un análisis de los procesos y mecanismos que inciden en el funcionamiento de los subsistemas, de manera que se

aborda el sistema territorial como un todo integrado y dinámico para evidenciar los nexos más relevantes, así como las interrelaciones e interacciones existentes, no sólo dentro del mismo, sino también considerando los factores externos para lograr un estudio de gran visión que no pierda el nivel de detalle suficiente para todas las entidades.

Se pretende la construcción de un panorama nacional en medios digitales que funcione como una plataforma de información para la planeación estratégica y moderna que requiere el México actual y para la configuración de una nueva gestión territorial, además de contar con los elementos necesarios que den bases

y potencien la instauración de un sistema de información geográfica estatal para el ordenamiento del territorio que, con la participación interinstitucional, se mantenga como una fuente de información confiable y eficiente, de tal suerte que sea un elemento orientador en la toma de decisiones para instrumentar una política territorial estatal y regional.

<sup>2</sup> Es el caso de los Ordenamientos Ecológicos Participativos (OEP) que proponen “utilizar al sistema productivo local como objeto de estudio, evaluación y análisis comunitario, paso necesario para la planeación campesina para el manejo y conservación de los recursos naturales. Esta planeación requiere del reconocimiento de las unidades ambientales que conforman el espacio a apropiarse, la evaluación de las potencialidades y limitaciones derivadas de sus características sistémicas, para así lograr la optimización de la producción en concordancia con los principios ecológicos y no en su contradicción” (García et al., 2001: 50).



## Los subsistemas y sus contenidos

Se caracterizará al territorio del Estado y se analizarán los patrones de ocupación a los que se encuentra sujeto, mediante la descripción de los subsistemas que conforman al Sistema Territorial. Las descripciones se fundamentarán en información de fuentes oficiales y en las investigaciones de campo o gabinete que el caso demande, conforme a lineamientos y procedimientos existentes. A continuación se presenta el contenido de cada subsistema.



za y marginación, así como en la distribución de los asentamientos humanos respecto a los recursos naturales.

### Algunos resultados

En la entidad chiapaneca, desde el siglo XIX se fue configurando un modelo de desarrollo basado en la producción primaria, de manera que hoy día el 61% del territorio se encuentra

destinado a la ganadería y la agricultura, sin contar otras actividades, como la forestal, la destinada para el abasto de leña para el autoconsumo y las actividades de traspatio. Hasta la década de los ochenta, el sector primario aportaba al producto interno bruto (PIB) poco más de un tercio del valor de la riqueza generada; otro tanto ocurría con la absorción de fuerza de trabajo, al alcanzar a ocupar alrededor del 60% de la Población Económicamente Activa. No obstante, desde los noventa hasta la época ac-

**Desde el punto de vista productivo, la importancia que guarda el sector agrícola para la población de la entidad ha inducido a un poblamiento agrario que se expresa en que hacia 2000, el 93.3% de las localidades tengan menos de 500 habitantes.**

### Subsistema económico

Se caracterizará:

- La estructura en la tenencia de la tierra.
- Las actividades productivas, considerando los tres sectores de la economía por tipo y rama de actividad.

Temáticamente, en la caracterización y análisis de las actividades productivas será importante considerar los insumos empleados y su origen, los paquetes tecnológicos, el destino de la producción, la localización e infraestructura de apoyo, niveles de especialización y contingentes poblacionales involucrados.

### Subsistema social

Se caracterizarán:

- Distribución de los asentamientos humanos.
- Dinámica demográfica.
- Condiciones de vida.

Para el análisis se hará énfasis en los aspectos sociales y culturales que contribuyan a identificar cuantitativa y cualitativamente a la población en condiciones de rezago, pobre-

**Los rendimientos de las áreas en donde se practica el cultivo de maíz no son del todo los óptimos, de manera que los pequeños productores han optado por la introducción de otros sistemas que les permitan vincularse al mercado y poder obtener una mínima liquidez para la compra de varios productos industrializados de los cuales dependen.**

### Subsistema natural

Se caracterizarán los recursos:

- Suelo.
- Agua.
- Vegetación.
- Fauna silvestre.
- Aire.
- Fenómenos perturbadores, por ejemplo, fallas y deslizamientos de tierra, ciclones, inundaciones y sequías.





en donde se ubica la población rural en extrema pobreza. Pero veamos más despacio cada uno de los subsistemas. A continuación se muestran algunos de los productos generados en cada uno de ellos.

### Subsistema natural

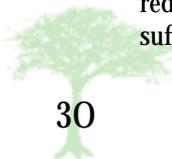
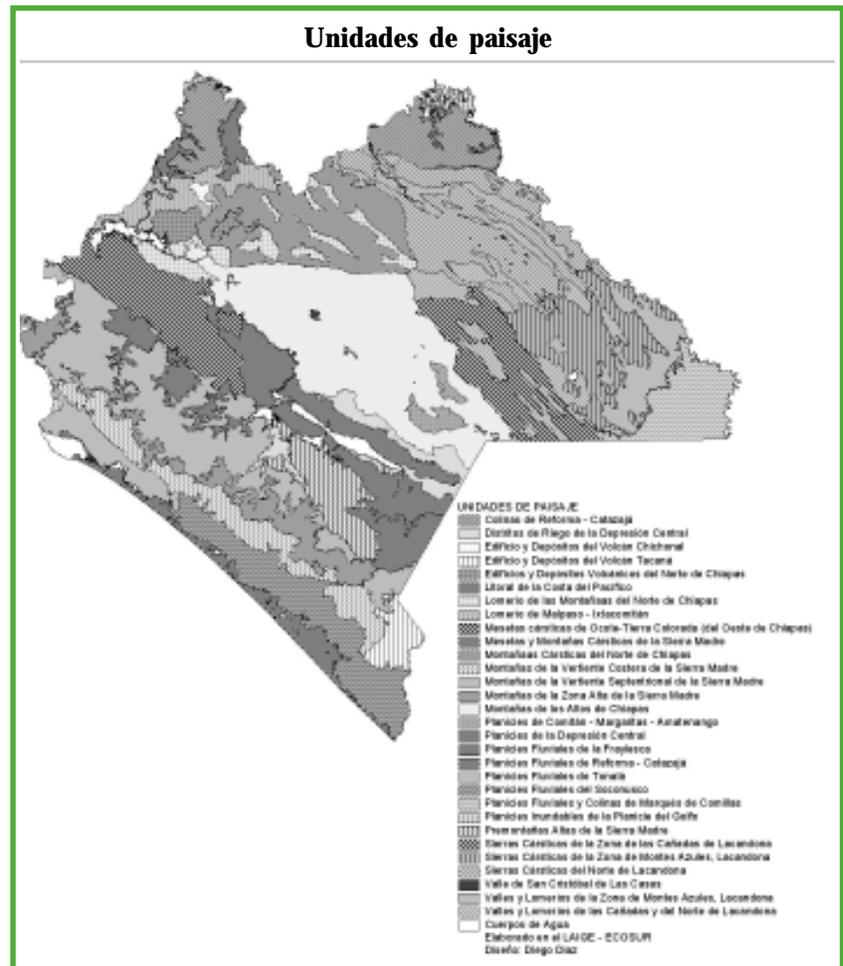
El resultado de la sobreposición digital de los temas de morfopedología y zonificación ecológica permitió la definición de unidades homogéneas en cuanto a procesos de génesis de las formas del terreno, condiciones de los mismos y los ambientes naturales definidos por la zonificación ecológica. Este método produce resultados muy rápidos y precisos; sin embargo, una desventaja de la sobreposición digital es la enorme cantidad de peque-

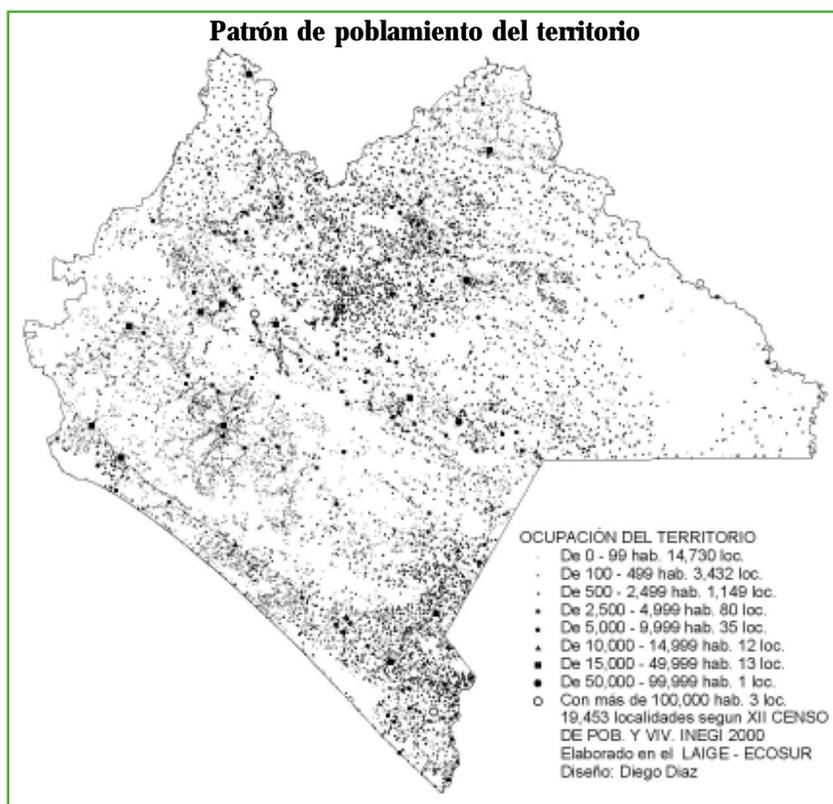
tual, la participación porcentual de las actividades primarias en el producto ha ido decayendo de manera sostenida. En menor medida lo ha venido haciendo la demanda de mano de obra (Montoya *et al.*, 2002).

En este largo proceso de ocupación del territorio se fueron gestando sistemas productivos incoherentes ecológicamente: extensivos, con alta exposición a la erosión, expuestos al uso de pesticidas, alejados de los mercados regionales, con muy baja productividad y por ende casi nula rentabilidad. Es decir, sistemas productivos no sustentables y con externalidades negativas hasta más no poder (Montoya, 1998), configurando un círculo perverso de pobreza y deterioro de la base de recursos naturales *in crescendo*.

Desde el punto del funcionamiento del territorio, se fue configurando un sistema de ciudades muy desequilibrado, que más que integración y fluidez en la movilidad de las personas y mercancías, generaba desintegración, como el caso de la zona norte que se articula más con Tabasco que con el centro de la entidad. A pesar de los esfuerzos por ampliar la red carretera, aún siguen siendo insuficientes para incrementar la conec-

tividad entre los principales centros urbanos, de manera que destacan localidades dispersas en extensas áreas





93.3% de las localidades tengan menos de 500 habitantes. Dicho poblamiento se ha basado en la ocupación del territorio vía colonización, en la que las mencionadas etnias han destacado por su marcada tendencia a ocupar selvas y demás superficies forestales. En el caso de tseltales, la tendencia dominante ha sido a ocupar el extenso territorio de la Selva Lacandona,<sup>3</sup> mientras que los tsotsiles se han diseminado por casi toda la geografía chiapaneca, sobresaliendo en la colonización de la selva de El Ocote en el occidente del estado.

Por otra parte, el proceso de urbanización reciente en la entidad ha generado la conformación de conglomerados urbanos de gran magnitud, como Tuxtla Gutiérrez y Tapachula, y de lugares medianos, como San Cristóbal de Las Casas, Comitán de Domínguez y Villa Flores, todos éstos alimentados por una creciente ola de inmigración tanto de localidades y municipios circunvecinos como de otras regiones o lugares del país. La incapacidad de estas localidades para ofrecer servicios a sus habitantes ha sido

ños polígonos que en parte se generan como resultado de conjugar información derivada de diferentes fuentes y escalas. Con el objeto de minimizar este inconveniente, se aplicaron procesos para eliminar en forma automática áreas menores a dos hectáreas y en forma manual se procedió a revisar toda la cobertura para eliminar zonas que por su forma y posición no representaran significativamente una unidad del paisaje; se eliminaron áreas de hasta 40 hectáreas en forma manual. Las unidades del paisaje así resultantes se expresan por la combinación de los dos temas sobrepuestos, por ejemplo, se pueden tener lomeríos bajos de cimas redondeadas en zonas cálidas húmedas o templadas. A cada uno de los polígonos de las unidades del paisaje se le asoció la información correspondiente al tipo de vegetación que mantie-

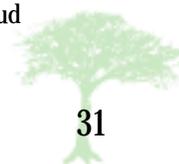
ne, suelos, pendiente dominante, etcétera.

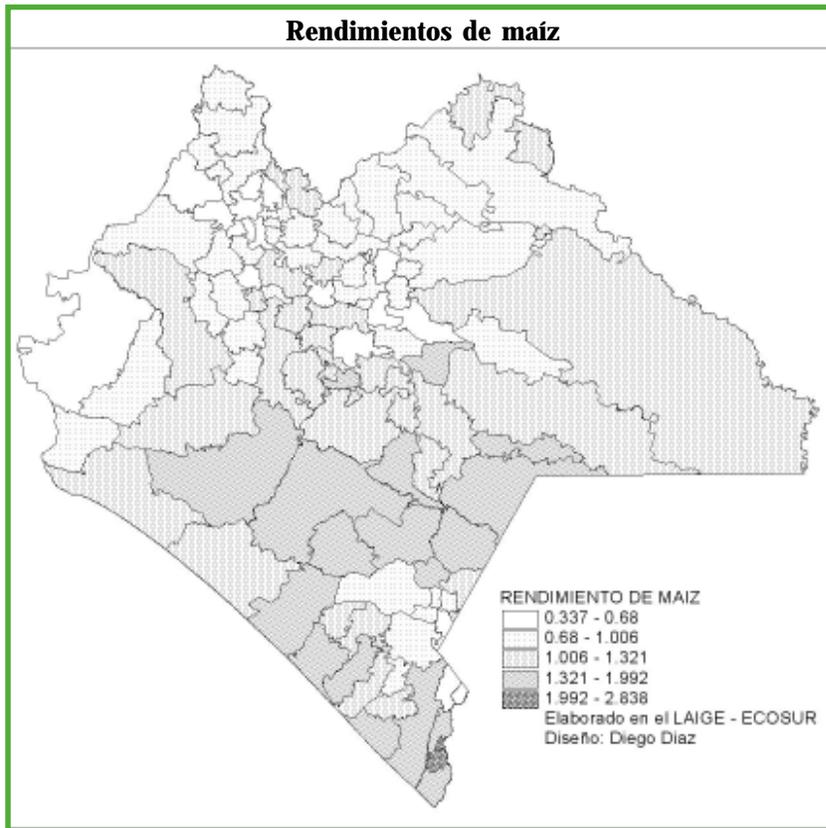
### Subsistema social

La distribución de los asentamientos humanos en Chiapas se ha basado en la combinación de factores de orden cultural y productivos, en donde la pertenencia étnica ha jugado un papel determinante. Ejemplo de ello es la conformación de un *continuum* indígena que puebla el territorio central del estado en la denominada región Altos, desde la cual se han desarrollado intensos procesos de emigración. Desde el punto de vista productivo, la importancia que guarda el sector agrícola para la población de la entidad ha inducido a un poblamiento agrario que se expresa en que hacia 2000, el



<sup>3</sup> La concentración demográfica en la Selva Lacandona ha propiciado la reciente creación de nuevos centros de población de magnitud considerable, como Frontera Corozal, Palestina y Benemérito de las Américas.





tal que la población marginada aumenta cada vez más, provocando con ello una creciente demanda de suelo urbano, viviendas, pavimentación, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado. A partir de esta descripción, puede afirmarse que el estado de Chiapas se caracteriza por un patrón de distribución de la población que al tiempo que se multiplica en numerosas localidades rurales dispersas, tiende también a concentrarse en pocas localidades urbanas, configurando una línea de continuidad que va desde minúsculas localidades de 2 o 3 viviendas hasta los centros conurbados de relevancia estatal, como el de Tuxtla Gutiérrez-Chiapa de Corzo.

### Subsistema económico

Gran parte de la superficie cultivada en el estado corresponde al cultivo de maíz, lo cual responde en gran medida a las necesidades que tiene la

mayoría de las unidades de producción rural, porque el maíz resulta ser una especie de seguro de vida. Sin embargo y paradójicamente, los rendimientos de las áreas en donde se practica dicho cultivo no son del todo los óptimos, de manera que los pequeños productores han optado por la introducción de otros sistemas que les permitan vincularse al mercado y poder obtener una mínima liquidez para la compra de varios productos industrializados de los cuales dependen. De los municipios con mayores rendimientos de maíz son muy pocos los que se localizan en planicies, como el caso de la Fraylesca y algunos del Soconusco, cuyo coeficiente de especialización es elevado en lo que hace a la producción del grano.

### Observaciones finales

Esta novedosa experiencia referida al ordenamiento territorial, todavía in-

conclusa, puede proveernos no sólo de información útil para la toma de decisiones, sino de una herramienta que, construida con todos los actores, nos permita empezar a dibujar el futuro que queremos para nuestro estado. Pensamos que, aun con todas sus deficiencias, la metodología del PEOT, se puede ir perfeccionando con la participación de todos. J

### Literatura citada:

- García, M.A., Ortiz, A.S. y Montiel R. 2001. *Chimalapas: nuestra experiencia en ordenamiento ecológico participativo*. DFID-Maderas del Pueblo del Sureste AC. México.
- Guerrero, Antonio. 2001. "Cambios territoriales y cultura: el caso de la música grupera". En *Cultura y territorio: identidades y modos de vida*. 2º congreso RNIU: investigación urbana y regional. UAP-RNIU. México.
- Holzer Wether. 1998. "Una discusión fenomenológica sobre los conceptos de paisaje y lugar, territorio y ambiente". En Uribe, Graciela (comp.). *Cómo pensar la geografía*. Cuadernos de Geografía Brasileña núm. 1. CIC Ing. Jorge L. Tamayo, México.
- INEGI (Varios números) Censos de población.
- Montoya, G. y Solís, J.R. 2002 "Chiapas en la encrucijada: entre la pobreza o el cambio estructural". *Pueblos y Fronteras* núm. 3. UNAM-PROIMSE.
- Sedesol. 2001. *Programa Nacional de Desarrollo urbano y Ordenamiento Territorial*.
- Vásquez Sánchez, M.A., Castillo, M.A., Montoya, G. 2002. "Informe final de la fase I y II". San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

