

# Ordenamiento territorial por consenso. Procuración de acuerdos ambientales entre partes en conflicto<sup>1</sup>

BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ\*

El ordenamiento territorial se ha convertido en una de las principales políticas públicas para incidir en procesos de urbanización y desarrollo, y sobre todo para tratar de prevenir un mayor deterioro ambiental. Sin embargo, la experiencia observada en México muestra muy poco avance en la implementación de los programas de ordenamiento. En este ensayo se analizan las raíces de este problema y se señala que gran parte del problema de implementación se debe a que los programas son diseñados con un enfoque ecologista que desatiende los aspectos sociales, relacionados con la construcción de acuerdos y consensos entre las partes involucradas. Tomando como base términos de referencia usados en México para el diseño de programas de ordenamiento, se comparan dos modelos alternativos de ordenamiento territorial y se identifican aspectos clave para hacer de los programas diseñados un instrumento que cuente con el compromiso de los actores involucrados.

RESUMEN - ABSTRACT

*The territorial organization has become one of the main public policies to impact on urbanization and development processes, and mainly in trying to prevent a greater environmental deterioration. Nevertheless, the experience observed in Mexico shows very little advance in the implementation of organization programs. In this test, the roots of this problem are analyzed and it is indicated that great part of the implementation problem is due to the fact that programs are designed with an ecological approach ignoring social aspects related to agreement and consensus arrangement between involved parties. Having as a basis reference terms used in Mexico for the design of organization programs, two alternative models of territorial organization are compared, and key aspects to turn designed programs into an instrument which has the commitment of the involved actors are identified.*

**Palabras clave:** Ordenamiento territorial, acuerdos ambientales, recursos naturales

## Introducción

Ante la creciente movilización de grupos de interés en contra de proyectos, programas e iniciativas públicas y privadas, crece la necesidad de estudiar las posibilidades de construir consensos dentro de los marcos establecidos para los procesos de toma de decisión. Esta investigación es urgente en diversos campos del ámbito público, y particularmente en aquellos en los que las decisiones pueden afectar intereses diversos y que son muy importantes para el desarrollo del país.<sup>2</sup>

En este ensayo se analizan las posibilidades de lograr acuerdos de ordenamiento entre partes que tienen intereses en conflicto en relación a los programas de ordenamiento territorial. Para realizar este análisis se parte del supuesto de que el ordenamiento territorial es un régimen al que llegan los actores involucrados en el manejo de recursos naturales,

mediante el cual se establecen principios, normas y prácticas relacionadas con los usos del suelo que en principio son aceptables para todos.<sup>3</sup> Asimismo, se supone que dicho régimen define responsabilidades, acota derechos, otorga libertades y delimita oportunidades de acción para los distintos agentes sociales y económicos. Concebir el ordenamiento territorial como un régimen acordado permite centrar las observaciones, no en el producto que resulta de los ejercicios de ordenamiento tal como se describe con detalle en los términos de referencia correspondientes,<sup>4</sup> sino en los supuestos y racionalidades que se usan en los ejercicios de ordenamiento respecto a la cooperación y a las posibilidades de que partes con intereses en conflicto puedan alcanzar el consenso mediante procesos de negociación.

Este enfoque permite ver las propuestas de ordenamiento como creaciones en las que participan expertos y público en general, que incorporan, en mayor o menor medida, los cambios de intereses que se van registrando en distintos gru-

\* Doctor en Planeación Urbana y Desarrollo de Políticas por la Universidad de Rutgers, Nueva Jersey, EU. Actualmente labora como profesor-investigador del Departamento de Estudios Regionales-Ineser del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: basilio@ucea.udg.mx

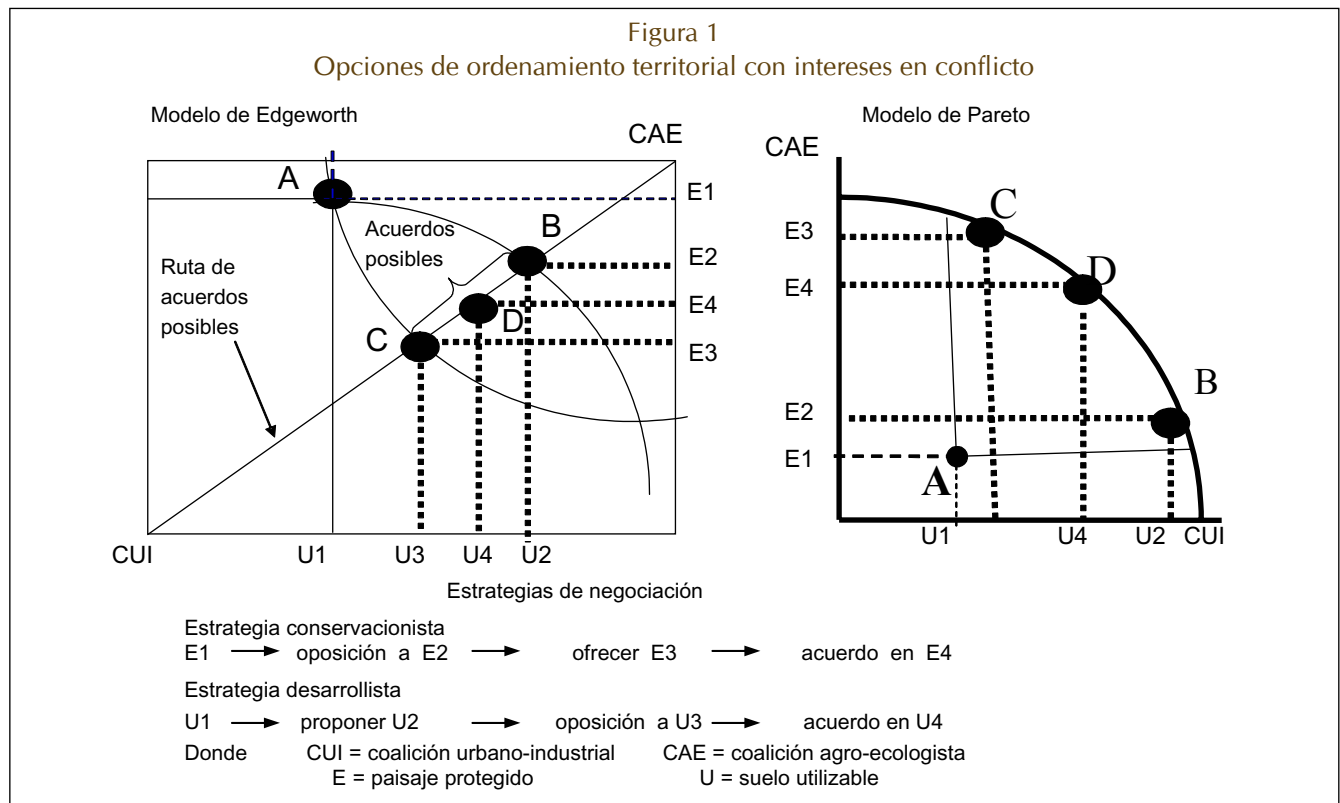
pos sociales. Con esto no se afirma que los programas de ordenamiento que se hacen para un determinado territorio sean construidos en forma necesariamente participativa, sino que, por la naturaleza del problema que intentan resolver, dichos programas no deberían de concebirse como ejercicios de política pública excluyentes. La exclusión es una opción que se puede intentar, pero las posibilidades de que un programa de ordenamiento construido por esa vía dé lugar a una propuesta aplicable son menores en una sociedad plural que en una donde prevalece un régimen autoritario. En este sentido, podemos afirmar que la procuración de un ordenamiento territorial por consenso es una meta acorde con las aspiraciones democráticas de una sociedad.

Este enfoque da lugar a varias preguntas sobre el diseño de los programas de ordenamiento y sobre la factibilidad de su aplicación y consecuente logro de metas establecidas. ¿Cuáles son los supuestos y racionalidades teóricas sobre la cooperación y la construcción de consensos que sirven de base para el diseño de programas de ordenamiento territorial? ¿Cómo es el proceso de construcción del régimen de ordenamiento que se logra obtener en una jurisdicción? ¿Qué cambios se pueden introducir a dicho proceso para mejorar la implementación de los programas de ordenamiento territorial? En las páginas que siguen se tratará de dar respuesta a estas preguntas.

### Teoría de negociación y ordenamiento territorial

Al ser propuestos como guía para la toma de decisiones sobre la forma como se usan en una sociedad los distintos recursos naturales, los planes de ordenamiento territorial necesariamente deben estar basados en una serie de supuestos sobre la forma en que ocurren las relaciones entre sociedad y Estado, así como entre los distintos agentes sociales. Estos supuestos se traducen en la práctica del ordenamiento y toman la forma de recomendaciones de acciones que se deberán emprender para la construcción de consensos. ¿Cuál es el menú de explicaciones posibles que están a disposición de quienes participan en el diseño de los programas de ordenamiento? En diversas perspectivas de la teoría de la negociación se destaca como primera opción una concepción utilitarista de los regateos en los que participan los agentes, quienes procuran maximizar sus utilidades con los arreglos obtenidos. Como lo señalan autores como Young (1994), Raiffa (1982), Fisher y Ury (1991) y Odell (2000), en esta opción es necesario suponer que las partes tienen la habilidad para lograr ganancias mutuas en un proceso de negociación.

Este enfoque queda claro en un modelo de dos agentes que participan en un proceso de negociación sobre ordenamiento territorial, uno de los cuales, a quien se denominará aquí la coalición urbano-industrial (CUI), tiende a favorecer



la incorporación de suelos rústicos al mercado inmobiliario para alimentar los procesos de crecimiento urbano industrial de una región (suelo urbanizable); mientras que el otro agente, a quien se denominará la coalición agro-ecologista (CAE), favorece la protección de paisajes naturales y el uso racional de los suelos fértiles para producción de alimentos (paisaje protegido).

En una perspectiva puramente utilitarista, este simple arreglo de dos actores puede representarse ya sea como un juego de búsqueda de equilibrio en una caja de Edgeworth, o bien como un espacio para ampliar el bienestar social en un modelo de Pareto (figura 1). Según se expresa en esta figura, partiendo de una situación inicial (A) en la que el suelo urbanizable se encuentra en U1 y el paisaje protegido en E1, ambos agentes tratarán de moverse en el espacio de los acuerdos posibles, procurando maximizar sus intereses. De esta manera, CUI propondrá moverse hasta el punto B para obtener U2-E2. Ese escenario será combatido por CAE, quien ofrecerá en cambio el punto C con la combinación U3-E3. Este escenario será rechazado, a su vez, por CUI, de tal manera que ambos agentes se verán obligados a entrar en un proceso de negociación que los conducirá eventualmente al punto D. Esto es posible porque ambos consideran que pueden vivir con la combinación U4-E4.

El problema que existe en la construcción de un régimen como el necesario para un programa de ordenamiento, es que, aun con este esquema sencillo y dada la existencia de un espacio contractual —zona de acuerdos posibles, en el modelo de Edgeworth, o para lograr mejoras de bienestar social (eficiencias de Pareto)—, no existe garantía de que los agentes sociales serán capaces de lograr un acuerdo duradero en el que las partes se sometan efectivamente a las reglas establecidas en relación a los usos del suelo y demás recursos naturales.

Algunos aspectos de este modelo de negociación son sujeto de un amplio debate, pero sus postulados básicos se siguen usando como un elemento central en las propuestas de estrategias de negociación o rutas posibles para encontrar acuerdos en temas complejos en los que existen varias partes en conflicto. Por ejemplo, en su estudio de cómo se producen regímenes internacionales, Young (1994) presenta una crítica razonable de este enfoque al señalar que existen múltiples dificultades para que ocurra la cooperación, por lo cual señala que es necesario considerar un modelo alternativo de regateo institucionalizado. Aunque su estudio sea para explicar resultados de acuerdos relacionados con la protección ambiental a nivel mundial, el argumento es perfectamente sostenible para explicar si en una sociedad los agentes sociales se pueden poner de acuerdo en un plan de ordenamiento territorial.

Algunas de los problemas destacados por Young, y que merecen ser tratados de manera explícita en la construcción de un plan de ordenamiento territorial, son los siguientes: los agentes pueden desarrollar conductas estratégicas para obtener el máximo beneficio posible de un arreglo determinado; las partes que participan en una negociación (en este caso industriales, campesinos, ecologistas etc.) no tienen intereses homogéneos y deben incurrir en procesos de regateo interno, los cuales dan como resultado la posición que asumen finalmente; es muy difícil tratar simultáneamente con todos los vínculos existentes entre los distintos asuntos que forman parte de una negociación; dadas ciertas circunstancias, los agentes suelen otorgar determinadas concesiones a cambio de obtener beneficios en otras áreas; además, está el hecho de que los agentes tienden a sentir desconfianza de que los demás participantes cumplirán con lo pactado en los acuerdos.

Más aún, el modelo da por hecho que existen condiciones, mismas que son difíciles de encontrar en la práctica, especialmente cuando se debate un tema tan complejo en un escenario multipartidista, como puede ser el caso de las negociaciones necesarias para la aprobación de un ordenamiento territorial. Esto incluye los supuestos de que se conocen desde el principio las identidades de los participantes y que éstas se mantienen estables a lo largo del tiempo, que hay una especificación completa de las estrategias disponibles para las distintas partes y que éstas conocen el resultado de cada combinación posible y pueden establecer un orden de preferencia para los distintos resultados.

Dada esta serie de dificultades, cabe esperar que todo ejercicio de construcción de propuestas de ordenamiento territorial se base en un trabajo más detallado de análisis de grupos de interés, estrategias disponibles y escenarios de negociación. En este análisis sería necesario revisar los supuestos sobre la cooperación que existen en los modelos de ordenamiento propuestos y tratar de entender los procesos políticos que hay detrás de la aprobación de un acuerdo determinado.

Una segunda vertiente analítica que se usa en esta tarea es la que se conoce como desarrollo de modelos cognitivos que tienen su base en los procesos de aprendizaje social y en las conceptualizaciones que distintos grupos sociales hacen de los problemas ambientales. Ésta es una vertiente que ha ganado mucho terreno en los estudios de movimientos sociales y de las contribuciones que hacen al debate de asuntos públicos los grupos heterogéneos de individuos que convergen bajo un mismo paraguas discursivo, como ocurre con las organizaciones no gubernamentales (ONG). Esta vertiente, según afirma Young, reconoce la existencia de fuerzas difíciles de capturar en los modelos racionales como son los

sistemas de creencias, las culturas de toma de decisión y las actitudes respecto al riesgo y la incertidumbre. En esta vertiente, el conocimiento consensual respecto al problema y los méritos de soluciones alternativas tienen un papel muy importante.

Según esta vertiente, los acuerdos surgen cuando existe una convergencia de perspectivas. La formación de comunidades epistémicas, definidas como coaliciones de expertos y tomadores de decisión que comparten puntos de vista sobre el funcionamiento de los sistemas ecológicos y sociales, juega un papel importante en la forja de acuerdos. Ese mismo papel es jugado por el desarrollo de lo que se llama marcos conceptuales maestros, que se construyen en periodos de amplia movilización social (Verduzco, 2002). De los postulados propuestos por esta perspectiva se desprende que la convergencia analítica y del discurso científico en torno al comportamiento de variables ecológicas y su relación con dinámicas económicas, demográficas y urbanas puede ayudar a crear consenso sobre una propuesta determinada de ordenamiento.

Ante la existencia de este tipo de problemas y la imposibilidad de escapar a la existencia de intereses en conflicto, la durabilidad de los acuerdos en los que se basa una propuesta de ordenamiento y la aplicabilidad de los programas que de ella emanan estarán determinadas por la manera como se procesan las diferencias en procesos de regateo entre las distintas partes. El proceso de regateo está muy influido por los arreglos institucionales existentes; éstos pueden contribuir o no a que los agentes puedan sobreponerse a los problemas de cooperación que han sido identificados por la teoría. Dichos arreglos son importantes no sólo en la etapa de negociación de los acuerdos necesarios, sino en la etapa previa y en la etapa posterior, que es en la que se aplican las medidas contempladas en el plan de ordenamiento.

En las secciones siguientes se sugiere que el peso dado a estos problemas en la preparación de los programas o planes de ordenamiento puede variar hasta el grado de dar lugar a modelos alternativos de ordenamiento territorial en los que la perspectiva de la construcción de consensos es más o menos privilegiada.

## **Dos modelos de ordenamiento territorial**

Con el propósito de exponer claramente el argumento central de este trabajo, es necesario distinguir los modelos convencionales de ordenamiento territorial de lo que sería un modelo de ordenamiento basado en el consenso de partes con intereses en conflicto. La diferencia entre ambos no es sólo de nombre. Los modelos convencionales no reconocen explícitamente la existencia de partes con intereses en con-

flicto como un elemento fundamental que debe ser tratado extensivamente en los programas de ordenamiento.

En cambio, lo que se llama aquí ordenamiento territorial por consenso es un modelo en el que la construcción de propuestas de usos del suelo o de manejo de los demás recursos naturales está basada en el reconocimiento explícito de la pluralidad de intereses existentes en una sociedad, así como en la necesidad de crear espacios de participación y negociación para el diálogo entre quienes tienen intereses diferentes. Más aún, el modelo de ordenamiento territorial por consenso reconoce los procesos de realineación de intereses y el dinamismo que presenta en una sociedad plural la formación de coaliciones en torno a determinadas soluciones de ordenamiento. Se debe reconocer que avanzar hacia un modelo por consensos puede resultar difícil en un contexto sociopolítico en el que hay una fuerte tradición de soluciones diseñadas desde los aparatos del Estado. Innes y Connick (1999) consideran que el problema es cómo traer a todos los involucrados para lograr acuerdos consensuados sobre la situación que guardan los recursos y hacer un plan para su manejo adecuado. Según estos autores, existen varios aspectos que pueden hacer difícil el logro de consenso. En su estudio sobre el proyecto para las zonas de esteros de San Francisco, en el estado de California, identifican los siguientes problemas básicos: el alcance y complejidad de los asuntos tratados por el programa, el tamaño del área afectada y la cobertura de información técnica que es necesario integrar en el programa. Asimismo, incluyen como problemas el número y la diversidad de actores, y los poderes económicos y políticos que tienen los involucrados son igualmente retos importantes para cualquier programa de manejo.

Uno de los principales obstáculos para avanzar hacia la construcción de consensos para el ordenamiento territorial es la excesiva simplificación con la que se trata el problema de la cooperación entre agentes con intereses en conflicto. En el caso de México, esta simplificación es más que evidente si se revisan los términos de referencia propuestos desde el gobierno para la realización de los planes de ordenamiento estatal. El problema de cooperación tiende a simplificarse en dichos términos, lo cual queda de manifiesto cuando se hace el pequeño esfuerzo de imaginar si dichos términos de referencia serían escritos de la misma manera si el patrocinador de los trabajos necesarios para un programa de ordenamiento fuera una ONG con orientación ambientalista, un organismo internacional o bien una coalición de entidades que han decidido hacer un esfuerzo colectivo en ese sentido. En los modelos que se proponen en las tablas 1 y 2, se sugiere que indudablemente hay una relación directa entre patrocinadores de ejercicios de ordenamiento, definición del problema de la cooperación entre agentes sociales, soluciones anticipadas a

Tabla 1  
Modelo convencional de ordenamiento territorial

<i>Organizaciones patrocinadoras de ejercicios de ordenamiento</i>	<i>Definición de problemas de cooperación</i>	<i>Soluciones anticipadas sobre conductas de los agentes sociales</i>	<i>Actividades contempladas en la práctica del ordenamiento</i>
Gobierno federal	Sólo ocurre bajo la sombra del Estado	Ordenamiento por decreto	Caracterización sociodemográfica por unidad territorial
Gobierno estatal	Debe tener un fundamento legal	Zonificación como herramienta de control	Consulta pública controlada desde la agencia de gobierno
Gobierno municipal	Grupos de interés con base territorial	Atención de demandas conforme a tipo de actividad y nivel de ingreso	Desarrollo de material de información y educación del público
	Acción asociada a recursos disponibles		

dichos problemas (hipótesis de soluciones) y actividades contempladas en la práctica del ordenamiento. Lo que interesa enfatizar aquí es que esta relación da como resultado la configuración de un modelo de ordenamiento determinado que se refleja en acciones concretas y, por lo tanto, en posibilidades o limitaciones en el proceso de implementación.

La tabla 1 presenta lo que aquí se llama “modelo convencional de ordenamiento”. Este es un ejercicio patrocinado por entidades gubernamentales. En este modelo, el problema de la cooperación es percibido como algo que se puede resolver con acciones gubernamentales y regulación. Así mismo, se supone que la acción colectiva es viable sólo cuando se tiene una base territorial común y si se logran reunir los recursos necesarios para avanzar en cierto fin que beneficia a la colectividad. Este modelo contrasta con el presentado en la tabla 2, en el que el patrocinio proviene de una coalición de grupos de interés.

En este modelo de construcción de ordenamiento por consenso hay una mejor definición del problema de la cooperación y se tienen hipótesis más elaboradas sobre las soluciones posibles. Por lo tanto, en las acciones contempladas en el proceso de ordenamiento se da peso específico a la caracterización de involucrados por áreas de interés respecto al uso ordenado de recursos, al desarrollo y aplicación de modelos para facilitar la participación del público y al logro de acuerdos.

### Hacia un modelo de ordenamiento territorial por consenso

No se podría concluir esta discusión de los modelos de ordenamiento sin explorar brevemente cuál parece ser una trayectoria adecuada para avanzar hacia la aplicación de modelos de ordenamiento territorial por consenso. Los modelos convencionales que se han aplicado hasta ahora están apoyados

Tabla 2  
Modelo de ordenamiento territorial por consenso

<i>Organizaciones patrocinadoras de ejercicios de ordenamiento</i>	<i>Definición de problemas de cooperación</i>	<i>Soluciones anticipadas sobre conductas de los agentes sociales</i>	<i>Actividades contempladas en la práctica del ordenamiento</i>
Gobierno federal Gobierno estatal Gobierno municipal	Los grupos son capaces de identificar oportunidades de ganancias mutuas	Identificar oportunidades para lograr consensos en el ordenamiento	Caracterización de involucrados por áreas de interés respecto al uso ordenado de recursos
Asociaciones civiles	Hay coaliciones formales e informales	Regulación del uso y consumo de recursos como medio para inducir mejores prácticas ambientales	Desarrollo y aplicación de modelos para facilitar la participación del público y el logro de acuerdos
Grupos empresariales	Intereses territoriales y no territoriales	Desarrollo de esquemas y espacios para la solución de controversias	Creación de capacidades entre distintos involucrados
	Acción asociada a bases discursivas		

en forma desproporcionada en las teorías que explican el funcionamiento de los ecosistemas, lo cual es explicable por la fuerza que tienen las disciplinas de biología y ecología en las políticas públicas que se han seguido hasta ahora.

Este enfoque obliga a poner un énfasis muy fuerte en la realización de exhaustivas caracterizaciones del medio natural y en descripciones relativamente simples del medio social, mediante índices comúnmente aceptados en los estudios sociodemográficos. Éstos incluyen índices de pobreza, de especialización económica o de crecimiento demográfico. Este enfoque es más que suficiente para identificar las presiones existentes sobre el medio natural y las amenazas que aquejan el equilibrio de los ecosistemas. Sin embargo, para lograr las metas que se plantean los programas de ordenamiento es necesario hacer mejoras sustanciales en el modelo de ordenamiento que se utiliza. Esta necesidad, que es genérica al ordenamiento definido como un diseño de política pública, es aún mayor si el programa debe aplicarse en una sociedad como la mexicana, que atraviesa por un proceso de cambios profundos en las relaciones de poder y en los arreglos institucionales básicos que permiten la convivencia social y la coordinación económica y social. A continuación, se sugieren tres grandes líneas que pueden contribuir a lograr mejores programas de ordenamiento territorial.

#### *Mejoras en el entendimiento del sistema social*

Para lograr un uso más ordenado del territorio es necesario que los programas exploren con mayor profundidad cómo es que funciona el sistema social y cómo es que se crean y transforman los arreglos institucionales formales e informales en los que se basan los patrones individuales y organizaciones de uso y ocupación del territorio.

Un aspecto que merece ser analizado con mayor detalle es la relación que existe entre la definición y aplicación de derechos de propiedad y las formas de ocupación del territorio. Existe abundante literatura al respecto, en la que se muestra que los agentes sociales desarrollan estrategias diferenciadas tomando en cuenta los arreglos institucionales que les coartan o dan libertades respecto a la distribución de beneficios asociados al uso de recursos naturales para cierto fin (Buckles, 2000). La regulación y el control excesivo tienden a crear estímulos entre agentes sociales para llegar a acuerdos informales que, en la práctica, dan lugar a procesos de ocupación del suelo de carácter irregular, y por lo tanto ajenos a una supervisión más cercana al interés más general de la sociedad.

Un segundo aspecto directamente relacionado con el anterior es el del análisis de los regímenes que dan lugar a bienes públicos y las consecuencias distributivas que éstos

tienen en la sociedad. Los modelos convencionales de ordenamiento territorial suponen, en forma correcta, que un uso ordenado del territorio y sus recursos genera beneficios sociales. Sin embargo, no dedican espacio suficiente al análisis de las implicaciones que tiene la creación de dichos beneficios en el comportamiento de distintos actores sociales. Algunos aspectos que no son tomados en cuenta en forma adecuada son la distribución social intertemporal de dichos beneficios o las herramientas de política que sería necesario desarrollar para evitar que grupos privilegiados se apropien en forma desproporcionada de los mismos.

#### *Mejoras en el proceso de participación*

Una de las principales fallas de los programas de ordenamiento es el pobre tratamiento que dan al problema de la cooperación entre individuos que tienen intereses encontrados. Como se sugirió en la figura 1, esos modelos confían demasiado en la capacidad de los agentes para lograr ganancias mutuas. Sin embargo, se debe reconocer que la cooperación es un problema complejo y que requiere el desarrollo de capacidades y de arreglos institucionales para que se faciliten las tareas de negociación. La capacidad de participar en la formación de discursos sobre sustentabilidad debe ocupar un lugar especial en la tarea de avanzar hacia un modelo de ordenamiento por consenso.

Un esfuerzo dirigido a mejorar la participación en la definición de los acuerdos requiere de una estructura mínima que contemple comités de ordenamiento (responsables del manejo), comités consultivos de ciudadanos y comités consultivos de técnicos. La definición de estos comités es, a su vez, una fuente constante de conflictos, pues distintos grupos tienen visiones encontradas sobre temas como los siguientes: ¿quiénes son los grupos que deben estar representados?, ¿cuántos representantes deben existir de parte de cada grupo?, ¿quién debe ocupar los puestos de representantes (perfiles) y cómo debe ser el proceso de representación? Adicionalmente, existen problemas en torno a la operación de las estructuras anteriores, ¿cómo se deben convocar las reuniones y con qué frecuencia?, ¿quién debe hacer y para qué fines? Y una vez reunidos, todavía queda el problema de resolver asuntos de procedimiento, como las responsabilidades en las reuniones, el manejo del tiempo y las reglas para alcanzar acuerdos.

Finalmente, es necesario hacer mejoras en la institucionalización de la participación ciudadana para la formulación y aplicación de los planes de ordenamiento. Una de esas mejoras es la de dar una mayor participación a la ciudadanía en la investigación que se usa para formular propuestas de ordenamiento. En este campo en particular se han hecho di-

versos avances a escala internacional. Algunas de las líneas de trabajo que parecen haber producido una mayor satisfacción entre los involucrados son la formación de subcomités que analicen aspectos específicos del ordenamiento y la formación de comités de búsqueda neutrales, con expertos cuya participación haya sido consensuada por los involucrados. Este enfoque en particular contrasta con la práctica más común de selección unipartidista de los comités científicos que participan en la investigación necesaria para los programas de ordenamiento.

### *Mejoras en la aplicación de los acuerdos*

Existen varias razones que contribuyen a incrementar las posibilidades de fracaso de los acuerdos que están detrás de un plan de ordenamiento. Entre las que pueden causar más daño se encuentran las siguientes: el grado de consenso requerido para tomar una decisión, la falta de sistemas adecuados de sanciones y estímulos para lograr que los involucrados, sobre todo los más importantes, actúen en la dirección propuesta en los planes en cuestión, la falta de liderazgo de actores políticos y económicos clave, como pueden ser las cabezas del Ejecutivo (estatal, nacional o local), o los presidentes o directores de los principales grupos empresariales de la región y, finalmente, el grado de participación que tienen los grupos de la sociedad civil en los procesos de implementación. En esta parte son especialmente importantes los perfiles adoptados por los grupos de la sociedad civil.

### **Conclusiones**

En este ensayo se han discutido las bases conceptuales con las que se están operando los programas de ordenamiento territorial. La principal crítica que se ha hecho de las mismas es el escaso énfasis que se da a la divergencia de intereses y las variaciones temporales en la construcción de alianzas en torno al uso y manejo del suelo y demás recursos naturales.

La experiencia de planes de ordenamiento que se ha observado en México sugiere que éstos se encuentran demasiado preocupados por las relaciones de tipo ecológico, por lo que aquí se sugiere la necesidad de dirigir mayores esfuerzos al análisis de las fuerzas sociales, que son las que en última instancia determinan la implementación de los programas de ordenamiento. Para ello se ha propuesto un modelo de ordenamiento por consenso y se han identificado áreas en las que es urgente intervenir para avanzar en esa dirección.

### **Notas**

- <sup>1</sup> Una versión previa de este artículo fue presentada en el foro “Hacia una percepción del espacio regional, el ordenamiento territorial”, organizado por El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, BC, noviembre 19, de 2003.
- <sup>2</sup> Este trabajo forma parte del proyecto “Conflicto y Negociación en el Diseño de Política Pública”, que el autor desarrolla en el Departamento de Estudios Regionales-Ineser.
- <sup>3</sup> El concepto de régimen que estoy utilizando está inspirado en la literatura sobre relaciones internacionales. Para una perspectiva más amplia sobre este tema se pueden consultar los trabajos de Krasner (1983) y Young (1994).
- <sup>4</sup> En el caso de México, la Secretaría de Desarrollo Social ha propuesto términos de referencia para los programas de ordenamiento territorial a nivel estatal, los cuales han sido la guía para ejercicios prácticos como el que se ha llevado a cabo en Baja California.

### **Bibliografía**

- Fisher, Roger y Ury William, *Getting to yes: negotiating agreement without giving in*, Nueva York, Penguin Books, 1991.
- Innes, Judith E. y Sarah Connick, “San Francisco Estuary Project”, en Susskind, Lawrence, Sarah McKearney y Jennifer Thomas-Lamar, *The Consensus Building Handbook*, 1999, pp. 801-828.
- Krasner, Stephen (ed.), *International regimes*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1983.
- Odell, John S., *Negotiating the World Economy*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 2000.
- Raiffa, Howard, *The art and science of negotiation: how to resolve conflicts and get the best out of bargaining*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1982.
- Verduzco Chávez, Basilio, *Conflictos internacionales: la internacionalización de la defensa de las comunidades contra instalaciones contaminantes*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2002.
- Young, Oran R., *International governance: protecting the environment in a stateless society*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1994.