



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA



FACULTAD DE CIENCIAS

MAESTRÍA EN MANEJO DE ECOSISTEMAS DE ZONAS ÁRIDAS

**APROPIACIÓN SOCIAL DEL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO
EN VALLE DE GUADALUPE, BAJA CALIFORNIA, MÉXICO.**

Tesis que para obtener el grado de
MAESTRO EN CIENCIAS
En Manejo de Ecosistemas de Zonas Áridas
presenta
Pablo Abdiel Álvarez Morales.

Ensenada, Baja California, enero de 2010.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE CIENCIAS

**TÍTULO: Apropiación Social del Ordenamiento Ecológico en Valle de Guadalupe,
Baja California, México.**

Tesis que para obtener el grado de
Maestro en Ciencias en Manejo de Ecosistemas de Zonas Áridas presenta
Pablo Abdiel Álvarez Morales

Aprobada por:

Dra. Juana Claudia Leyva Aguilera
Directora

M. C. Guadalupe Concepción Martínez Valdés
Co-directora

Dra. María Concepción Arredondo García
Sinodal

Dra. Martha Ileana Espejel Carbajal
Sinodal

Ensenada, Baja California, enero de 2010.

Agradecimientos

CONACYT

**DIRECCIÓN GENERAL DE ECOLOGIA DEL
ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

PERSONAS ENTREVISTADAS

ÍNDICE

1	PRESENTACIÓN	7
2	INTRODUCCIÓN	8
2.1	<i>Área de estudio</i>	9
2.2	<i>Antecedentes</i>	11
2.3	<i>Problemática</i>	12
2.4	<i>Justificación</i>	14
2.5	<i>Objetivos</i>	16
2.5.1	<i>Objetivo general</i>	16
2.5.2	<i>Objetivos específicos</i>	16
3	METODOLOGÍA	17
3.1	<i>Revisión documental de los Instrumentos de Planeación</i>	17
3.2	<i>Grado de Involucramiento</i>	17
3.3	<i>Análisis del Discurso</i>	18
3.4	<i>Triangulación</i>	21
3.4.1	<i>Entrevistas semi-estructuradas</i>	21
3.4.2	<i>Observación Simple</i>	21
4	RESULTADOS Y DISCUSIÓN	22
4.1	<i>El proceso de ordenamiento ecológico del Valle de Guadalupe a través del tiempo</i>	22
4.2	<i>Actores Sociales en los Instrumentos de Planeación del Valle de Guadalupe (1995-2006)</i>	24
4.2.1	<i>Actores Clave en el proceso de ordenamiento ecológico del POE CSM-VG</i>	25
4.3	<i>La participación pública de los actores sociales en el proceso de ordenamiento ecológico</i>	28
4.4	<i>Relaciones interparticipantes de los diferentes actores sociales en el Ordenamiento Ecológico del Territorio</i>	33
4.5	<i>Conceptualización del Ordenamiento Ecológico del Territorio</i>	37
4.6	<i>La problemática de los Recursos Naturales expresada a través del Ordenamiento Ecológico: el caso del Agua en el Valle</i>	39

4.7	<i>El proceso de ordenamiento ecológico como un espacio para expresar demandas y problemas en el Valle de Guadalupe</i>	41
4.8	<i>El proceso participativo en el Ordenamiento Ecológico Territorial del Valle de Guadalupe y la visión de actores clave a tres años de su decreto</i>	45
4.9	<i>El análisis del proceso de ordenamiento ecológico del Valle de Guadalupe en el contexto de los procesos participativos</i>	54
5	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	59
5.1	<i>Factores relacionados al proceso de ordenamiento ecológico</i>	60
5.2	<i>Factores relacionados a la participación pública</i>	60
5.3	<i>Factores relacionados a las relaciones entre los actores sociales</i>	61
5.4	<i>Recomendaciones</i>	61
6	REFERENCIAS	66

RESUMEN

El uso y manejo de los recursos naturales, y la manera en que el ser humano se apropian de ellos, es un tema de suma importancia e interesante como objeto de estudio. Los Instrumentos de Política Ambiental de carácter oficial, pretenden propiciar la participación pública especialmente el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) que tiene como objetivo general definir políticas de uso del suelo y aprovechamiento de los recursos naturales. En esta tesis se realizó un análisis retrospectivo de las formas de participación pública en el OET del Valle de Guadalupe. Asimismo se analizó la percepción social de actores clave sobre el OET en términos de su utilidad, aplicación y participación pública a dos años de su decreto para con todo ello proponer recomendaciones que faciliten la apropiación social de este instrumento de planeación. Mediante una revisión documental se identificaron los actores sociales que han estado relacionados con las propuestas de planeación realizadas desde 1995 hasta el 2006, los cuales se han ido diversificando. Después, se determinó el grado de involucramiento de los actores sociales relacionados al proceso de ordenamiento ecológico para identificar a los actores clave con base en su participación e injerencia. Enseguida se analizó el proceso participativo con la metodología denominada Análisis del Discurso, la cual consistió en la revisión y codificación en categorías predeterminadas (*a priori*) y emergentes (*a posteriori*) de las minutas de los talleres y los oficios producto de la consulta pública. Se observó que los actores sociales se involucraron de manera diferenciada, así como construyeron conceptos del OET diferentes. Las relaciones entre los participantes afectaron el proceso de ordenamiento, el cual fue utilizado en su mayoría por los asistentes a los talleres y la consulta pública como un espacio para exponer demandas y problemas del Valle de Guadalupe. La problemática del agua surgió como un tema aglutinador de los diferentes actores sociales. Se triangularon los anteriores resultados con observación simple y entrevistas a actores clave para contrastar y complementar lo obtenido en el análisis de los textos. En las entrevistas se pudieron analizar otras situaciones relacionadas al proceso participativo del OET. En particular fueron situaciones que obstaculizaron o interrumpieron la participación de los actores sociales y en un desgaste de la figura del Equipo Técnico. Por último, los entrevistados aportaron comentarios sobre la aplicación del OET, coincidiendo que no se ha logrado su instrumentación debido a deficiencias en el sector gubernamental, escasa difusión, seguimiento y falta de organización. Se contrastó la presente investigación con otras experiencias en procesos participativos, encontrándose que el estudio de dichos procesos es importante para lograr una participación pública adecuada en los procesos de planeación. Por último, con base en los resultados, se identificaron factores que intervinieron en la participación pública y se elaboraron una serie de recomendaciones finales para promover esta participación en procesos de planeación y ordenamiento del territorio.

1 PRESENTACIÓN

El presente trabajo se sitúa desde una perspectiva fenomenológica, es decir, que busca entender los fenómenos sociales desde la propia perspectiva del actor. La herramienta que nos permite acceder de esta manera a la interpretación de dichos fenómenos sociales es la metodología cualitativa, en otras palabras, *“es la investigación que produce datos descriptivos, eminentemente inductiva, donde se busca desarrollar conceptos, intelecciones y comprensiones”* (Taylor y Bogdan, 1998). La investigación cualitativa reivindica elegir un enfoque holístico. Una alternativa a una ciencia en crisis, que *“no sólo no ha logrado contribuir como se esperaba al bienestar de la especie humana, sino por que su versión dominante o convencional se ha vuelto incompetente para comprender la complejidad del mundo contemporáneo”* (Toledo, 2004).

El enfoque de esta investigación pretende eludir esta *“creciente complejidad, a la que la ciencia misma contribuyó, que ha desbordado los actuales métodos y enfoques de la investigación científica convencional”* (Toledo, 2004). No se reduce a evaluar cada una de las partes; eso significaría caer en un enfoque particularista; sino que además, exige llevar a cabo un proceso de integración de éstas.

“La ciencia –afirma Leff (2000)–, que se pensaba liberadora del atraso y de la opresión, del primitivismo y del subdesarrollo, ha generado un desconocimiento del mundo, un conocimiento que no sabe de sí mismo; que gobierna un mundo alienado del que desconocemos su conocimiento especializado y las reglas del poder que lo gobiernan. El conocimiento ya no representa la realidad”. La manera de hacer ciencia la concibe la sociedad en su conjunto, porque, como lo indica Galindo (1988) *“la investigación depende del tipo de sociedad donde se realiza, de la cultura y de la ecología específicas”*. Toledo (2000) agrega que *“el verdadero éxito de la ciencia y la tecnología se mide por sus efectos positivos sobre la realidad humana y social; es decir, por su potencial transformador”*.

2 INTRODUCCIÓN

El ser humano a lo largo de la historia y en las variadas culturas ha desarrollado diferentes relaciones con el medio que lo rodea. Una de estas relaciones es la apropiación de los recursos naturales, es decir, la capacidad que poseen las diferentes comunidades para construir un sentido de pertenencia sobre el lugar donde habitan y los elementos que lo componen.

Toledo (2000a) lo expresa de esta manera: *“desde la perspectiva ecológica, cada civilización presenta un modo particular de articulación entre los seres humanos y la naturaleza. En efecto, cada civilización concibe, percibe, conoce, sueña y se imagina de manera diferente, ese conjunto de elementos naturales que acompaña a toda sociedad”*. Por lo que cuando una civilización le otorga cierto valor a la naturaleza, proyecta su propia estructura como sociedad, su estilo de vida, cosmovisión, modelos económicos y social, la forma en que construyen conocimiento y la manera en que se apropian de la naturaleza (Toledo, 2000a).

En la actualidad el estudio sobre el uso y manejo de los recursos naturales, y la manera en que se apropian de ellos cada nación, región y comunidad, es de suma importancia, aunado a los problemas ambientales que prevalecen en muchas regiones y ecosistemas del planeta. Como consecuencia, y para el caso de México, se han creado Instrumentos de Política Ambiental de carácter oficial, los cuales *“promueven, restringen, orientan o inducen a la consecución de ciertos objetivos de política pública bien definidos”* (SEMARNAT, 2001).

El Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) es uno de ellos. Este Instrumento de Planeación tiene como objetivo general definir políticas de uso del suelo y aprovechamiento de los recursos naturales. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) define al ordenamiento ecológico como: *“El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos”* (SEMARNAT, 2001)

El OET está instituido por la misma ley desde 1988 y a partir de entonces ha ido evolucionando, así como, han surgido distintas propuestas metodológicas. *“Los cambios más considerables son los de índole conceptual que permiten al Ordenamiento Ecológico constituirse como un instrumento de política pública para maximizar el consenso y minimizar el conflicto en la sociedad. Esto ha provocado que este instrumento goce de buena aceptación entre los diferentes sectores ya que ven en él una forma de arribar a un consenso entre preservación del ambiente y desarrollo económico y social”* (SEMARNAT, 2006b; V). Esto tiene su origen en la publicación del Reglamento de la

LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico, donde este Instrumento de Planeación se plantea como un “*proceso de planeación que promueve la participación social corresponsable, la transparencia del proceso al hacer accesible la información que se genera y las decisiones que involucran; así como el rigor metodológico en la obtención de información, los análisis y la generación de resultados*” (SEMARNAT, 2003:42). El OET, por lo tanto, también se debe ver desde la perspectiva de un proceso de reapropiación del medio ambiente y los recursos que lo componen; un proceso de concientización sobre el estado y deterioro de los ecosistemas, la relación del hombre con su territorio, el uso y manejo de sus recursos; todos ellos elementos constituyentes de la realidad humana.

La elaboración del OET está dividido en varias etapas, según cada metodología, pero en términos prácticos se puede dividir en cinco: caracterización, diagnóstico, pronóstico, propuesta e instrumentación. Cada etapa debe ir acompañada de un proceso de gestión, es decir, involucrar, dialogar y consensuar con los distintos sectores económicos y actores sociales relacionados con el área a ordenar, mediante un proceso participativo, el cual, se puede definir como la práctica que involucra a miembros de la sociedad en la agenda de planeación, toma de decisiones y en actividades para elaborar políticas dentro de organizaciones o instituciones responsables del desarrollo de políticas públicas (Rowe y Frewer, 2005). El logro de esta modalidad es por supuesto, una consecuencia del nivel de organización social y política de las comunidades rurales (Toledo, 2000b). La etapa de instrumentación, más que un paso metodológico, se articula básicamente, como consecuencia del proceso participativo a lo largo de las anteriores etapas. La aplicación de la primera, depende del éxito de la segunda.

2.1 *Área de estudio*

El Valle de Guadalupe se ubica a 25 Km al norte de la ciudad de Ensenada y a 85 Km al sur de la ciudad de Tecate, con una extensión de 66,353 hectáreas (has) y se localiza en la parte media de la cuenca hidrográfica que nace en Sierra Juárez (figura 1). Esta cuenca presenta el chaparral como vegetación predominante, además, a lo largo de ella cruza un arroyo llamado Guadalupe en la zona del valle con el mismo nombre. El Valle de Guadalupe cuenta con un ecosistema tipo mediterráneo, con laderas dominadas por vegetación de chaparral en buen estado de conservación y con planicies cultivadas con plantas introducidas. Posee una historia agrícola basada en cultivos de origen mediterráneo europeo, como el cultivo de vid, olivo, hierbas de olor y hortalizas adaptadas al ambiente de lluvias invernales y veranos secos, que ha permitido el desarrollo de un sector agroindustrial de importancia económica en la región y de imagen internacional para el estado de Baja California y el país, ya que se produce el 90% del vino nacional (SPA, 2006).

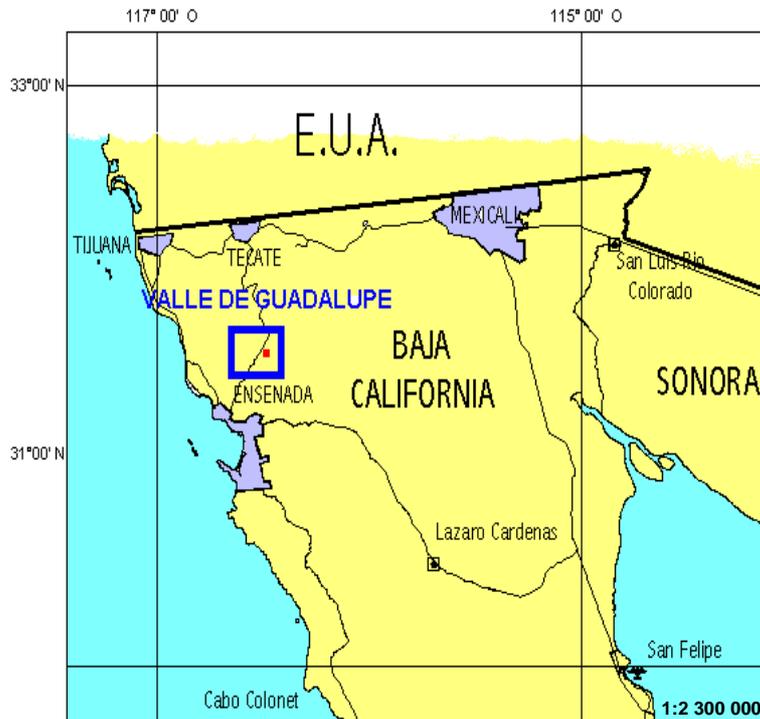


Figura 1. Localización regional del área de estudio (SPA, 2006).

La población que habita esta región es muy variada. En el Valle coexisten una amplia gama de comunidades. Están las comunidades indígenas autóctonas y los asentamientos indígenas oriundos del sureste mexicano; los agricultores y pequeños propietarios rurales (horticultores, ganaderos, etc.); los residenciales campestres o los llamados “neo-rurales”; las empresas vinícolas y restauraneras, así como las dedicadas al turismo; y las instancias y autoridades gubernamentales involucradas. Las variedades de culturas, niveles socioeconómicos y vocaciones son muy contrastantes.

Los grupos indígenas autóctonos conocidos como Kumiai, quienes han habitado el Valle por cerca de dos mil años, mantienen fuertes lazos con sus parientes de las Reservas del Condado de San Diego, California, E.U.A., y es el grupo más numeroso de indígenas nativos de Baja California. Los Kumiai residen en dos comunidades del Valle de Guadalupe. San Antonio Nécua al sureste, y al norte en San José la Zorra. Estas comunidades poseen tierras comunales, ganado, y en menor escala todavía recolectan frutos silvestres, y cultivan maíz, frijol, cebada, trigo y frutales (SPA, 2006).

En el abanico de culturas presentes en el Valle, se puede citar la Colonia Rusa, cuyo asentamiento de inmigrantes rusos comenzó con su arribo al Valle a principios del siglo XX, bajo el permiso del entonces presidente de México, Don Porfirio Díaz. El motivo de su llegada a tierras nacionales fue la persecución política-religiosa de aquella época acontecida en su país por parte del régimen zarista, debido a que su religión “Molokan” no les permitía participar en la guerra y prestar

servicio militar, por lo que se negaron a ello. Hoy en día la colonia concentra la mayoría de las pequeñas propiedades del Ejido El Porvenir, destinadas a cultivo (SPA, 2006).

La Secretaría de Protección al Ambiente (SPA, 2006) en el mismo documento, resalta que dentro del área de ordenamiento existen tres polos principales de población, ubicados en distintas delegaciones del municipio de Ensenada. Al norte se encuentran los poblados de Francisco Zarco y El Provenir, mientras que al sur el poblado de Villa de Juárez que pertenece a la Delegación de San Antonio de las Minas. Cabe mencionar que dichos asentamientos están separados por propiedades privadas, muchas de ellas de tipo campestre, y ejidales, dispersadas a lo largo de todo el Valle.

Francisco Zarco se inició con la concentración de pobladores que se dedicaban a trabajar las tierras y de algunos propietarios. El Porvenir es el núcleo urbano del ejido del mismo nombre fundado a finales de los años de 1940. Esta población ha tenido un crecimiento pausado, sin embargo concentra la mayoría de los servicios públicos de la zona. El tercer asentamiento, Villa de Juárez, más conocido por el nombre de su delegación, tuvo un origen irregular, el cual se expropió en 1963 para legalizarlo (SPA, 2006).

Además de estas localidades de relativa importancia, se pueden mencionar otras como: Lucio Blanco, Colonia Artículo 115 y una Colonia Mixteca. Esta última se formó por los jornaleros llegados del interior del país, principalmente del sureste mexicano, a trabajar en los viñedos de la región. Por último, las localidades con poca población, tienen más una tendencia de fraccionar terrenos y venderlos en pequeñas parcelas de campo, sobre todo para personas ciudadinas que buscan construir casas de descanso cuyos propietarios no se dedican precisamente a las labores del campo (SPA, 2006).

2.2 Antecedentes

Para la región conocida como el Valle de Guadalupe se han propuesto y aplicado varios instrumentos de política ambiental desde 1995. El estudio de *Vocación del Uso de Suelo en el Corredor Vitivinícola: San Antonio de las Minas – Valle de Guadalupe* (VUSCV: SM-VG) fue la primera propuesta de planeación que buscó caracterizar la condición en ese momento de los paisajes y el impacto de las actividades resultantes de esta evaluación. Este estudio de vocación respondió a la petición urgente de vitivinicultores, en relación a su interés por decretar los valles como zonas agrícolas o vinícolas, sin embargo no llegó a decretarse. Fue hasta 2003 cuando surge una nueva propuesta llamada *Directrices Generales del Uso de Suelo del Valle de Guadalupe* (DGUS VG), con el propósito de establecer la zonificación de usos del suelo y la normatividad para ordenar la ocupación. Estas Directrices, a diferencia del anterior instrumento, se decretaron con una

vigencia de un año. El último de estos instrumentos que está vigente para la región es el denominado *Programa de Ordenamiento Ecológico “Corredor San Antonio de las Minas-Valle de Guadalupe”* (POE CSM-VG). Después de un año de consulta pública este OET fue publicado y decretado en 2006, procurando plasmar una propuesta con base en la participación de la mayoría de los actores sociales y sectores relacionados con la región. Como parte de su estudio cada uno en su momento aportó aspectos importantes, tales como, estrategias concretas, identificación de la región con un alto potencial de realizar ciertas actividades; además, plantearon la urgencia de implementar directrices administrativas y sobre desarrollo, así como el considerar los proyectos y los programas de las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno y los instrumentos de política ambiental que resultan aplicables (García, 1995; Espejel, et. al. 1999; Zizumbo, 2005; POEBC, 2003; Flores, 2006).

En los últimos años el Valle de Guadalupe ha sido visto como una región con intereses turísticos, una respuesta a ello fue la elaboración del *Programa Sectorial de Desarrollo Urbano-Turístico de los Valles Vitivinícolas de la Zona Norte del Municipio de Ensenada (Región del Vino), Estado de Baja California* (Programa Sectorial). Este programa se elaboró en los últimos dos años, quedando pendiente su publicación y decreto, y se orientó a establecer estrategias y acciones que ordenen la actividad turística y urbana en plena concordancia con el ordenamiento ecológico (POE CSM-VG) y territorial (IMIP, 2009).

En México, *“la planeación e instrumentación a escala regional y local para zonas específicas han sido pobres y, aun cuando los instrumentos legales existen, no se tiene experiencia en la ejecución con enfoque integral”* (Zizumbo, 2005). Como referencia se tiene que, para el periodo 2001-2006, se decretaron 13 ordenamientos ecológicos regionales y nueve locales; por lo que la eficiencia registrada en la formulación de estos instrumentos es baja, si se considera que las iniciativas de OET cubren 88% del territorio nacional y sólo alrededor de 15% cuenta con un ordenamiento ecológico decretado, ya sea de modalidad regional o local (SEMARNAT, 2006a).

2.3 Problemática

La región del Valle de Guadalupe se caracteriza por una marcada complejidad social y ambiental. El primer aspecto debido a la variedad de culturas, definidas por una gama de comunidades distribuidas en todo el valle, así como, diversas actividades económicas. El segundo, por una particular y amplia diversidad de paisajes propios de la región, que hacen de este lugar interesante en términos ecológicos y atractivo para fines turísticos (figura 2). La actividad principal es la agrícola con cultivos de tipo mediterráneo, sobre todo vid y olivo. Además, se desarrollan

actividades como el turismo recreativo, ecoturismo, conservación, agroindustria, ranchos, conjuntos habitacionales, servicios, comercios y ganadería (SPA, 2006).

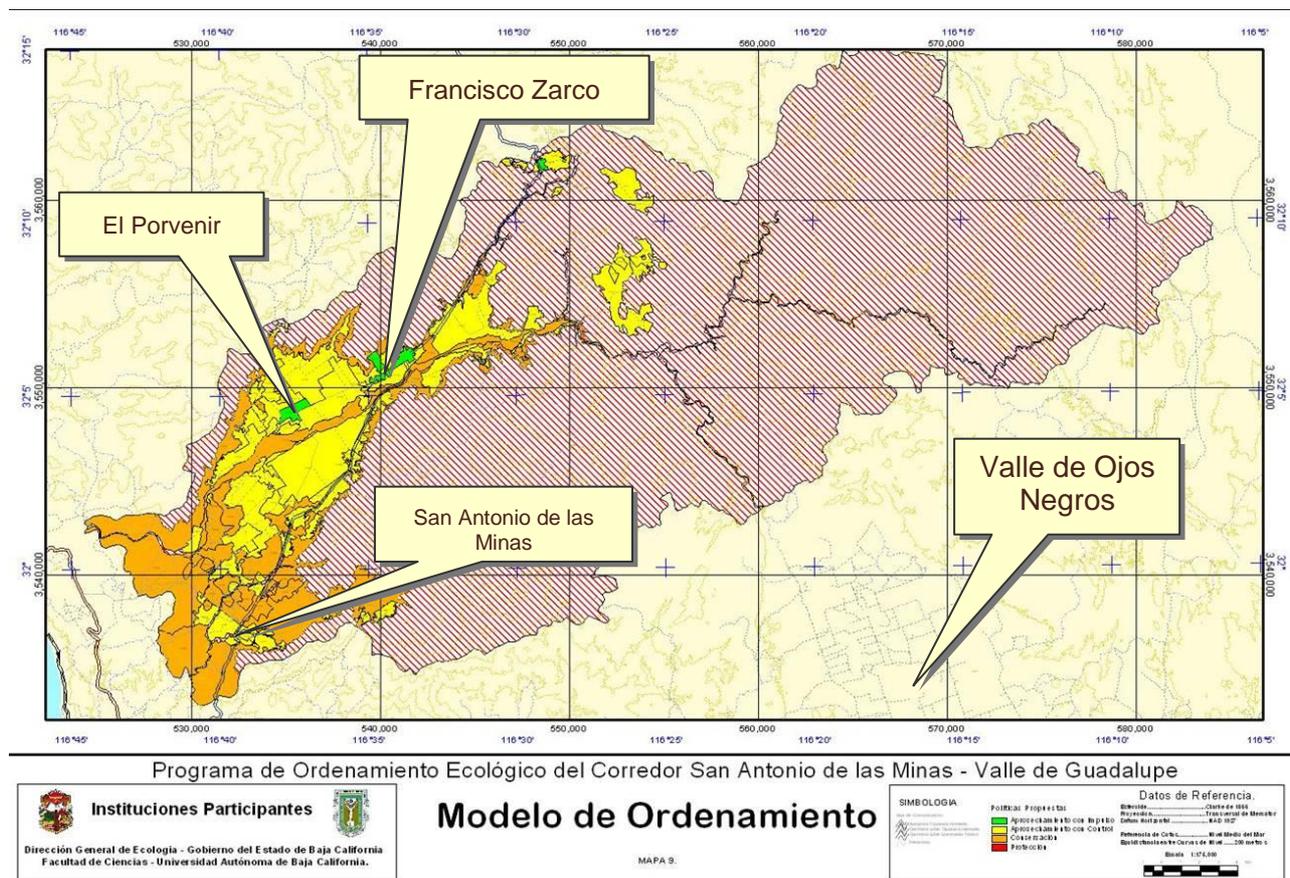


Figura 2. Modelo de Ordenamiento Ecológico del corredor San Antonio de las Minas-Valle de Guadalupe (SPA, 2006).

Sin embargo, actualmente el Valle está pasando por un proceso de desarrollo desordenado, común en las zonas agrícolas del país (Zizumbo, 2005), lo cual favorece la desintegración cultural y ejerce presión sobre los recursos naturales. Asimismo, “*se presentan conflictos derivados de intereses económicos internos y externos por los diversos sectores económicos que compiten por sus recursos naturales, que por un lado, los presionan y los degradan, y por el otro, limitan su conservación y el aprovechamiento integral de los principales atributos que caracterizan al Valle de Guadalupe*” (Zizumbo, 2005; SPA, 2006).

El POE CSAM-VG en la etapa de *Caracterización* describe aspectos relacionados a la problemática del Valle. Por ejemplo, “*la falta de oportunidades de empleo, aunado a la pérdida de sus amplios territorios tradicionales, ha obligado a los varones Kumiai a emplearse en ranchos y agroindustrias vecinas, como vaqueros, jornaleros agrícolas, así como en maquiladoras de El Sauzal*” (SPA, 2006). Aunado a ello, más adelante en la etapa de *Diagnóstico*, el mismo documento evidencía los impactos sociales sobre el desarrollo del Valle como los segundos en importancia. Estos impactos tienen su fuente en problemas sociales como: estratificación social marcada; conflictos de tenencia de tierra; incremento de la competencia por los usos del suelo; demanda de

infraestructura, equipamiento y servicios públicos; mayor presión social por los terrenos; aumento de la plusvalía de terrenos; y segregación étnica, social y cultural, por mencionar los de mayor contribución (SPA, 2006).

En particular para el POE CSM-VG, la problemática radica en que dicho Instrumento de Planeación a pesar de estar decretado, su ejecución está estancada, debido a que aun no está instrumentado como ya se mencionó antes. En otras palabras, no se ha puesto en práctica el programa de ordenamiento ecológico para apoyar la toma de decisiones (SEMARNAT, 2006b). La gravedad de la situación radica en que la fase de instrumentación “*tiene por objeto promover la aplicación de las acciones, proyectos y programas identificados en las estrategias ecológicas para resolver y prevenir conflictos ambientales y lograr los lineamientos ambientales*” (SEMARNAT, 2006b). Entonces, ¿cómo lograr que el Valle de Guadalupe se desarrolle bajo los preceptos del OET? ¿Cómo evitar conflictos y lograr armonía entre desarrollo y conservación? ¿Por qué no está instrumentado un ordenamiento elaborado en el seno de un proceso participativo? ¿Cómo fue este proceso participativo? ¿Quiénes participaron y cómo lo hicieron? ¿Qué factores pueden promover o dificultar que las comunidades y sus habitantes se apropien e instrumenten el OET que ellos mismos construyeron?

2.4 Justificación

Los Instrumentos de Planeación que han tenido o tienen injerencia en el Valle de Guadalupe, han hecho valiosas aportaciones en materia de ordenación y planeación para la región. Sin embargo, Zizumbo (2005) en su propuesta resalta que en los trabajos realizados hasta entonces ha sido “*pobre el análisis del Valle de Guadalupe en función del marco social para la elaboración e instrumentación de los Instrumentos de Planeación*”. Lo anterior se ve reflejado en la escasa información que tienen estas propuestas acerca del marco socioeconómico; no se tiene clara la ruta que habría de seguir la instrumentación del OET en gestión; y la participación de los diversos actores ha estado limitada; a pesar que parte de ellos han promovido este tipo de estudios; por lo que trae consigo un cierto sesgo hacia determinadas actividades, en este caso agropecuarias y de conservación (Zizumbo, 2005; Flores, 2006). Esta puede ser una causa del porque hoy en día el POE CSM-VG, aun no está instrumentado, incluyendo la concreción oficial del *Comité* y la falta de la *Bitácora del Ordenamiento*. Ambos elementos centrales y necesarios de todo ordenamiento para su instrumentación y adecuado funcionamiento.

En este sentido, se esperaría una participación del mayor número posible de actores sociales, así como de sectores, involucrados en el área a ordenar, para que juntos al ir construyendo el

Instrumento de Planeación a través del análisis y las propuestas sobre los aspectos técnicos del documento, hagan suyo el producto final del OET y como consecuencia sea más factible su instrumentación. Sin embargo, es importante resaltar, como lo dice la SEMARNAT (2006b) líneas arriba, los últimos avances han sido en los aspectos de política pública, por lo que aun es prematuro afirmar que se logra tener un proceso participativo en los ordenamientos, agregando la marcada complejidad social que caracteriza al espacio rural.

Como parte de las observaciones de Zizumbo (2005) expone que es necesario desarrollar un proceso de planeación participativa que considere a grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, de administración pública y especialmente de la población en general, con el fin de incorporar su visión local. Cabe señalar con énfasis sobre la importancia de dicho proceso de planeación participativa, ya que actualmente el Valle está pasando por un proceso de desarrollo desordenado, común en las zonas agrícolas del país, lo cual favorece la desintegración cultural y ejerce presión sobre los recursos naturales. En este sentido, para lograr un desarrollo adecuado de las diferentes actividades se requieren de instrumentos de planeación donde se integren las actividades económicamente viables y compatibles con los atributos naturales y culturales del valle.

Por si fuera poco, el espacio rural ha adquirido un nuevo papel para constituirse en un espacio cuyo desempeño y desarrollo afecta y debiera interesar a toda la sociedad (Quintero, 2004).

Además, Quintero (2004) menciona que en las comunidades rurales, y sus relaciones entre ellas y con los centros urbanos, coexisten un sinnúmero de actores sociales. Ramírez (2004) ahonda describiendo que este mundo rural es cada día más complejo y demanda acciones que beneficien a todos los actores rurales, entre los que se cuentan: mujeres, jóvenes, ancianos, niños, emigrantes, comerciantes, artesanos, industriales, jornaleros, comuneros, productores comerciales y de subsistencia, entre otros. *“Esta heterogeneidad y diversidad de la sociedad rural es una de sus principales riquezas, por lo que exige establecer diseños operativos para que las políticas públicas no continúen dispersándose. Ello implica identificar los principales sistemas en los que se requiere la intervención a través de políticas construidas mediante el acuerdo de los actores de la sociedad rural”* (Ramírez, 2004).

En este espacio se desarrollan un conjunto de actividades económicas, más allá de la agricultura, actividad que ha caracterizado al entorno rural desde el comienzo de la historia. Este tejido de actores contenidos en dicho espacio rural y los recursos naturales que lo componen constituyen la base de actividades económicas y sociales cada vez más numerosas, complejas (Quintero, 2004), y que pueden resurgir como una base productiva importante para toda una región e incluso un país. Las principales actividades siguen siendo las agrícolas (incluyendo la ganadería y

el aprovechamiento forestal). Además, Quintero (2004) enumera un conjunto adicional de actividades que han ido surgiendo y que tienen una gran importancia relativa y que por lo general se asocia a un mayor nivel de desarrollo. Dentro de estas “nuevas” actividades figuran las vinculadas a la agroindustrialización, el turismo y las artesanías regionales, donde la misma autora pareciera haber tomado al Valle de Guadalupe como un claro ejemplo de esta manifestación.

2.5 *Objetivos*

2.5.1 *Objetivo general*

Proponer recomendaciones para apoyar la participación pública de los actores involucrados en el proceso de Ordenamiento Ecológico, que facilite la apropiación social del Instrumento de Planeación.

2.5.2 *Objetivos específicos*

1. Realizar un análisis retrospectivo de las formas de participación pública para identificar los actores clave en los procesos de planeación de los instrumentos que se han propuesto para la región del Valle de Guadalupe.
2. Identificar factores que ayudan o dificultan la participación pública en función de las relaciones entre los actores clave involucrados en el Ordenamiento Ecológico del Valle de Guadalupe.
3. Analizar la percepción social de los actores clave sobre el Ordenamiento Ecológico del Valle de Guadalupe en términos de su utilidad, aplicación y participación pública a dos años de su decreto.

3 METODOLOGÍA

3.1 *Revisión documental de los Instrumentos de Planeación*

Para comenzar con el análisis retrospectivo del proceso de Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) que se realizó en la región enmarcada como Valle de Guadalupe entre los años 2004 y 2006, se construyó una breve cronología de las actividades y las etapas metodológicas correspondientes a este OET.

En seguida, como primera aproximación para analizar el proceso de ordenamiento ecológico en Valle de Guadalupe se tomaron en cuenta las anteriores propuestas de planeación para esta región que se han elaborado en los últimos 15 años. Para obtener información sobre cuáles actores sociales han participado y las formas de participación que se han dado en estas diferentes propuestas se realizó una revisión documental. Los Instrumentos de Planeación que se incluyeron se enlistan a continuación:

- *Vocación del Uso de Suelo en el Corredor Vitivinícola: San Antonio de las Minas – Valle de Guadalupe (VUSCV: SM-VG).*
- *Directrices Generales del Uso de Suelo del Valle de Guadalupe (DGUS VG).*
- *Programa de Ordenamiento Ecológico: Corredor San Antonio de las Minas –Valle de Guadalupe (POE: CSM-VG).*
- *Programa Sectorial de Desarrollo Urbano-Turístico de los Valles Vitivinícolas de la Zona Norte del Municipio de Ensenada (Región del Vino), Estado de Baja California (Programa Sectorial).*

Con base en la información extraída de la bibliografía revisada se construyó una tabla, en cual se incluyó el propósito general del estudio, la institución encargada de realizarlo, los actores sociales participantes y las formas en las que participaron.

3.2 *Grado de Involucramiento*

Después de haber establecido el panorama general de los actores sociales que han estado relacionados con la planeación territorial en el Valle, se identificaron los actores sociales que estuvieron relacionados con la elaboración del OET para esta región. Enseguida se procedió a agrupar los actores sociales con características, intereses o poder político similares para poder analizar el papel que desempeña cada uno de ellos, como lo menciona Fischer (2000). Una vez acotados los actores sociales, se determinó el grado de involucramiento para cada uno de ellos,

basado en la técnica de Fischer (2000). En lugar de calificar el nivel de poder y apoyo hacia el proyecto en cuestión como lo usa este autor, se utilizó la participación y la injerencia en el proceso de ordenamiento ecológico. La participación se midió con el número de ocasiones que intervinieron de manera directa los actores sociales en alguna de las reuniones, como los talleres participativos y/o la consulta pública; mientras que la injerencia se desglosó en cuatro formas de intervención: comentario, pregunta, observación y mención. El comentario fueron aquellas participaciones en las que se resolvieron preguntas, se expresaron puntos de vista, opiniones, quejas o cualquier crítica relacionada o ajena al OET. La segunda se entendió como las participaciones relacionadas a la formulación de preguntas de cualquier índole relacionadas o no al OET. Las observaciones estuvieron definidas como todas aquellas sugerencias, aportaciones y propuestas relacionadas al OET. Las menciones, a diferencia de las tres primeras, fueron las ocasiones que dicho actor social fue mencionado en el discurso de otro actor dentro del proceso de ordenamiento ecológico. Una vez contabilizadas estas participaciones, se les aplicó un ponderador de menor a mayor, respectivamente para obtener el grado de injerencia. Al contrastar su participación contra su injerencia se obtuvo el grado de involucramiento de cada actor social.

3.3 *Análisis del Discurso*

Tomando como base el grado de involucramiento de cada actor social, la siguiente etapa metodológica consistió en analizar la manera en que se desarrollaron estos actores dentro del proceso participativo del OET del Valle de Guadalupe. Lo anterior con el fin de identificar los actores sociales clave, así como los factores que ayudaron o dificultaron la participación pública en el proceso de ordenamiento ecológico.

Debido que las fuentes primarias de los datos eran los informes de las minutas de los talleres participativos y los oficios de las consultas públicas del mismo proceso de ordenamiento, realizados entre los años de 2004 y 2006, se buscó un enfoque metodológico cualitativo que permitiera extraer e interpretar la información de estos textos. Además, que permitiera analizar un proceso de construcción social, es decir, la elaboración del OET por diferentes actores sociales a través de su discurso producido en un contexto determinado.

La metodología utilizada se conoce como *Análisis del Discurso*, cuyas dos corrientes principales comienzan a tomar forma en la década de 1970; por un lado, la llamada *Escuela Francesa de Análisis del Discurso*, con los trabajos de Robin (1973), Pêcheux (1975) y Maingueneau (1976). Por el otro, la corriente denominada *Análisis Crítico del Discurso*,

desarrollada por los estudios teóricos de Hodge y Kress (1979) y las investigaciones en gramática y lingüística textual de Van Dijk (1978), Halliday (1978) y Bonnin, (2006).

El potencial de esta metodología es la de poder revelar el proceso de construcción social, que constituye la vida social y organizacional. El *Análisis del Discurso* se enfoca en el proceso a través del cual la realidad social es construida y mantenida. Se puede observar la realidad social a través de este análisis, ya que la realidad social es producida y hecha real a través del discurso, por lo que se puede explorar la relación entre el texto, el discurso y el contexto (Phillips y Hardy, 2002). Además, el objeto de estudio del *Análisis del Discurso* es interdisciplinario; y permite abordar problemas relacionados al poder y la ideología. La propuesta utilizada en el presente trabajo es la desarrollada por Robin (1976): *La relación discurso-coyuntura*, donde coyuntura es entendida como condición de producción y recepción del discurso (Haidar, 1998).

Dentro del mismo *Análisis de Discurso* existen muchos enfoques, los cuales pueden ser clasificados básicamente a través de dos dimensiones teóricas (Phillips y Ravasi, 1998). La primera de ellas concierne a la importancia del texto versus el contexto en la investigación, y la segunda dimensión es el grado de enfoque de la misma investigación entre las dinámicas de poder (estudios más críticos) y los procesos de construcción social (estudios más constructivistas) que constituyen la realidad social (figura 3).

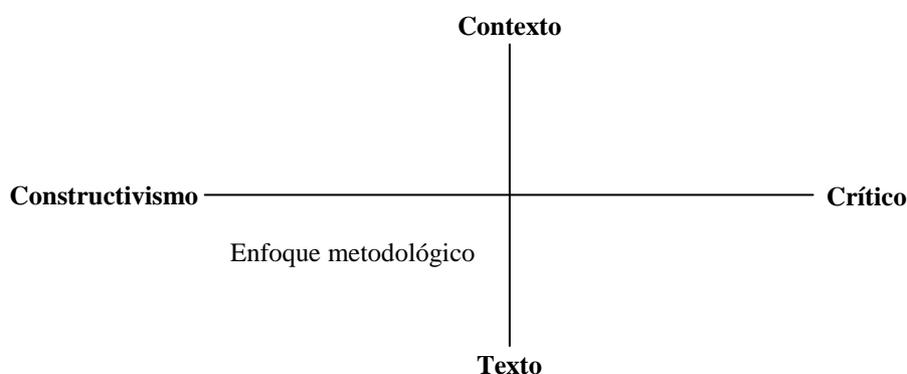


Figura 3. Enfoque metodológico de la presente investigación de acuerdo a las dimensiones propuestas por Phillips y Ravasi (1998). Basado en la figura: diferentes enfoques de *Análisis del Discurso* de Phillips y Hardy, (2002).

La elección del enfoque sobre el cual estará dirigida la investigación dependerá, en primer instancia, de que tan amplio se desee elaborar el análisis, es decir, desde un microanálisis de textos particulares hasta un análisis más amplio de elementos discursivos de un contexto en particular; y en segundo, si se planea explorar la forma en que es construida una realidad social en particular o enfocarse en las dinámicas de poder, conocimiento e ideología que rodean los procesos discursivos. Sin embargo, el hecho de que una investigación esté más inclinada hacia una dimensión no implica renunciar a las demás, ya que son continuos y no dicotomías (Phillips Hardy, 2002). La presente

investigación se basó sobre todo en la serie de textos producidos a través del proceso de ordenamiento visto como un proceso de construcción social, sin dejar de lado el contexto en que fueron producidos los discursos y por supuesto las relaciones que se desataron entre los actores sociales (figura 3).

Desde este enfoque el OET; incluyendo por supuesto las formas de organización social, tales como los talleres participativos y las consultas públicas; se puede ver como un *Discurso*, el cual es toda práctica actual de habla y escritura (Woodilla, 1998), los cuales están siempre antes, durante o después de cualquier práctica humana (Haidar, 1998). Está formado por un grupo de textos interrelacionados, y las prácticas sobre su producción, difusión y recepción (Parker, 1992). Ahora bien, un texto puede ser: los textos escritos, la palabra hablada, imágenes, símbolos, artefactos, etc. (Grant *et al.*, 1998, en: Phillips y Hardy, 2002).

En este caso el *corpus* discursivo, como ya se mencionó, se formó con los productos del proceso de ordenamiento. Enseguida, los textos se sometieron a un estudio estructurado y sistemático, con lo cual se determinaron aspectos del discurso como: participación pública, actores (clave) y sectores involucrados, relaciones entre participantes, conflictos y problemática social; mediante la búsqueda de fragmentos de información relativos a estos tópicos. Para realizar este análisis se codificó la información en categorías predeterminadas (*a priori*) y emergentes (*a posteriori*). Las primeras se eligieron previo a comenzar la revisión de los textos, las cuales fueron: *participación*, *actor social/sector* y *relaciones interparticipantes*. En el transcurso del análisis fueron emergiendo otras categorías: *concepto OET*, *recursos-agua*, *problemas* y *demandas*. La organización y codificación de la información fue realizada con el programa computacional *Atlas.ti versión 5.0*, el cual permitió sustraer, describir y analizar la información de una manera estructurada. Este primer análisis se realizó de manera particular para cada grupo de citas de los textos relacionadas con cada categoría. Posteriormente, con el mismo *Atlas.ti* se cruzaron las categorías para identificar cuales categorías estaban relacionadas entre sí. Este cruzamiento dio tres nuevos bloques de citas las cuales quedaron relacionadas a las categorías de *participación*, *relaciones interparticipantes* y *problemas*.

A raíz de esta forma de trabajo y de acuerdo a como fueron surgiendo los diferentes actores sociales y sectores en el proceso de ordenamiento ecológico, se tomó la decisión de que en lo sucesivo los actores sociales individuales y los sectores representados que participaron en dicho proceso quedaran enmarcados bajo el concepto de actor social.

3.4 Triangulación

3.4.1 Entrevistas semi-estructuradas

Para añadir rigor a los resultados obtenidos del *Análisis del Discurso* se seleccionaron tres actores clave, los cuales se entrevistaron en relación al proceso de ordenamiento y la participación de los diferentes actores, así como sobre la utilidad y aplicación desde que se decretó el POE CSM-VG. Se eligieron tres actores por cuestiones metodológicas, en particular por el tiempo que implica realizar un trabajo de campo basado en entrevistas. Por lo tanto, se eligió entrevistar a un investigador miembro del Equipo Técnico, un vitivinicultor y un funcionario público, todos ellos relacionados directamente con el proceso de ordenamiento ecológico. Las entrevistas fungieron un papel importante dentro de la investigación, ya que la información de las interpretaciones que resultaron de ellas, sirvieron de validación, comparación, enriquecimiento e incluso de refutación para los resultados arrojados por el análisis previo.

Dadas las características de estos actores clave, se diseñaron entrevistas semi-estructuradas (Galindo, 1998). Lo anterior por dos razones: la primera por la disponibilidad de tiempo que pueden conceder al entrevistador; y la segunda por la relación entrevistado-entrevistador y el nivel de confianza que se establezca en la entrevista (Galindo, 1998).

3.4.2 Observación Simple

Junto al *Análisis del Discurso* y la percepción social de los tres actores clave, se tuvo la oportunidad de estar presente en cuatro eventos, dos relacionados al POE CSM-VG, y dos más al *Programa Sectorial de Desarrollo Urbano-Turístico de los Valles Vitivinícolas de la Zona Norte del Municipio de Ensenada (Región del Vino), Estado de Baja California*. En los cuales se realizó la técnica cualitativa conocida como observación simple, aunque en el taller del programa sectorial se participó en la dinámica. El primer evento fue la presentación a los medios de comunicación de los *Programas de Ordenamiento Ecológico “Corredor San Antonio de las Minas – Valle de Guadalupe”* y *“Región de San Quintín”*; el segundo, la misma presentación pero a los habitantes del Valle de Guadalupe, representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y al público en general, realizados por la mañana y tarde, respectivamente, el día 30 de octubre de 2008. El siguiente evento fue el Segundo Taller de Planeación Estratégica para elaborar el programa sectorial, acontecido los días 6 y 7 de noviembre de 2008, y por último fue el foro de consulta pública del mismo programa sectorial, realizado el día 3 de septiembre de 2009.

La función de poseer estas tres fuentes de información: los textos de las minutas y los oficios, las entrevistas y la observación, es poder realizar una triangulación entre ellos, es decir, un proceso de verificación y comprobación de las interpretaciones y resultados obtenidos (Castillo *et. al.*, 2002; 2005a; 2005b), con el fin de asegurar el entendimiento profundo del fenómeno; y además, como mencionan Denzin y Lincoln (2000) “*múltiples materiales empíricos, perspectivas y observadores de un mismo estudio añade rigor, complejidad, riqueza y profundidad a una investigación*”.

Con base en los productos de los anteriores análisis se realizó una síntesis de la información a manera de listado sobre los factores que ayudaron o dificultaron la participación pública dentro del proceso de ordenamiento ecológico. Por último se elaboraron y propusieron recomendaciones que pudieran apoyar la participación pública en los procesos de planeación del territorio.

4 RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 El proceso de ordenamiento ecológico del Valle de Guadalupe a través del tiempo

El proceso de ordenamiento territorial tuvo un primer periodo de elaboración que abarcó prácticamente el grueso del año de 2004 en manos del grupo encargado de elaborar el estudio técnico (en lo sucesivo Equipo Técnico), perteneciente a la Facultad de Ciencias de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Después de finalizar el estudio técnico, el Equipo Técnico lo turnó a la Secretaría de Protección al Ambiente del Estado (SPA), a través de la Dirección General de Ecología (DGE) para realizar las correspondientes revisiones y consultas a lo largo del año 2005 y principios del 2006, con el fin dar marcha a su publicación en la segunda mitad este último año (figura 4).

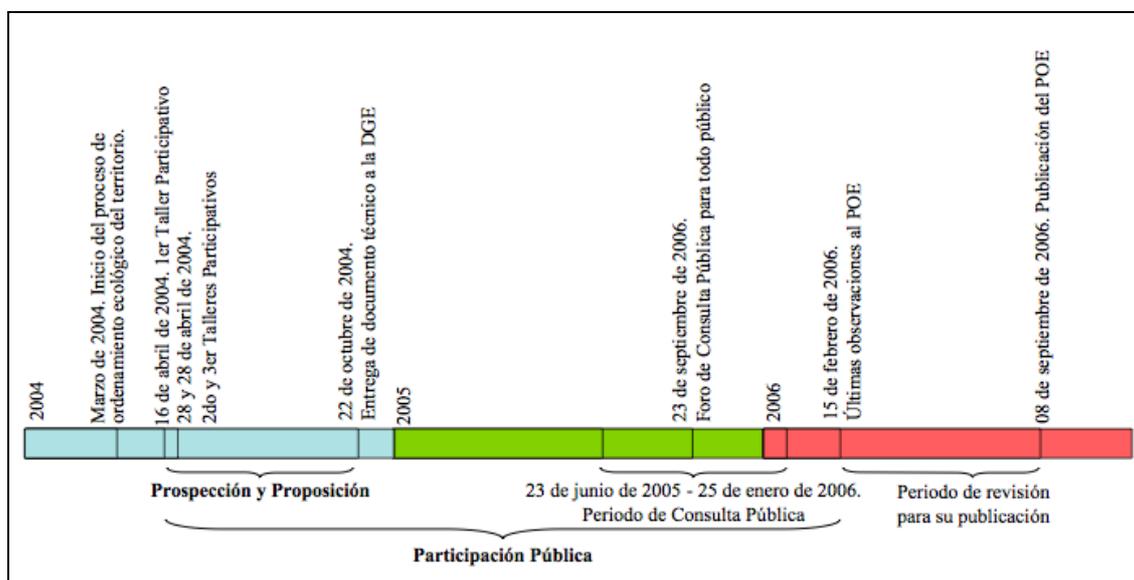


Figura 4. Cronología del proceso de ordenamiento ecológico del Valle de Guadalupe 2004-2006.

En marzo de 2004 se dio comienzo a los trabajos relativos a las primeras etapas del ordenamiento del territorio, comenzando por la delimitación del área de estudio, en seguida la descripción de ésta y su respectivo diagnóstico. Para el 16 de abril de 2004 se realizó el primer taller participativo coordinado por el Equipo Técnico y con asistencia por parte de habitantes de las distintas poblaciones del Valle, así como sus respectivos delegados. El objetivo central de este taller fue elaborar el Modelo de Ordenamiento Ecológico (MOE), dando paso a las siguientes dos etapas metodológicas: prospección y proposición. Se convocó el 28 del mismo mes a las dependencias de gobierno estatales relacionadas con la región a otro taller participativo, con el objetivo de realizar observaciones a los resultados del taller anterior, con el fin de revisar la compatibilidad entre los programas sectoriales y lo decidido por la sociedad civil en el taller previo. Al día siguiente se citó para un tercer taller a la comunidad de San Antonio de las Minas para fines de aportar comentarios y observaciones a la elaboración del MOE. El día 7 de mayo de 2004 recibió el Equipo Técnico la carta de aprobación del “*Proyecto Ordenamiento Ecológico del corredor San Antonio de las Minas – Valle de Guadalupe*”, por parte de la secretaria administrativa del Comité Técnico del Fondo Mixto CONACYT BC para realizar los estudios técnicos del mencionado OET. Por último, se le hizo entrega del “*documento técnico del Ordenamiento Ecológico del Corredor San Antonio de las Minas-Valle de Guadalupe*” a la DGE el 22 de octubre de 2004.

El periodo de consulta pública fue señalado por la DGE del 23 de junio del 2005 al 25 de enero del 2006 (figura 4). Los primeros en ser consultados fueron las dependencias estatales involucradas en la zona, quienes tuvieron oportunidad de hacer aportaciones hasta antes del 22 de agosto del mismo año. El 7 de septiembre se notificó la invitación por parte de la DGE y a través del Comité de Planeación del Estado de Baja California (COPLADE) a dependencias gubernamentales, pobladores y empresarios de la región para asistir al foro de consulta pública del *Programa de Ordenamiento Ecológico del Corredor Vitivinícola San Antonio de las Minas-Valle de Guadalupe* (POE CSM-VG) con fecha del 23 de septiembre de 2005. El periodo para realizar comentarios y observaciones como parte de esta consulta pública tuvo como límite el 23 del siguiente mes. Días más tarde, el 27 de octubre del mismo año, se abrió la consulta para el Consejo Estatal de Protección al Ambiente (CEPABC), en la cual se presentó el POE CSM-VG y se señaló como última fecha el 9 de diciembre para los comentarios pertinentes. En esta última fecha se realizó la VIII Sesión del CEPABC, en la cual se compromete el Subcomité de Ecología del Comité de Planeación del Municipio de Ensenada (COPLADEM) a emitir comentarios al programa. El Subcomité de Ecología entregó sus observaciones el 15 de febrero de 2006, para dar por concluido el proceso de participación pública en la elaboración del OET denominado POE CSAM-VG.

A partir del mes de febrero de 2006 en adelante el documento final fue sometido por parte de la DGE a revisiones y correcciones, además se le dio el formato apropiado para su impresión en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como su distribución al público en general. Finalmente, se publicó en el Periódico Oficial, Tomo CXIII, Mexicali, Baja California, el 08 de septiembre de 2006. No. 37. SECCIÓN II, decreto que le confirió el carácter de ley. El 30 de octubre del 2008 se dio a conocer a los medios de comunicación y a la sociedad los Programas de Ordenamiento Ecológico “Corredor San Antonio de las Minas – Valle de Guadalupe” y “Región de San Quintín”.

4.2 *Actores Sociales en los Instrumentos de Planeación del Valle de Guadalupe (1995-2006)*

En su carácter de propuesta de ordenación del territorio, cada uno de los Instrumentos de Planeación en esencia han compartido el mismo objetivo, el cual fue identificar la vocación de uso del suelo, el estado actual del paisaje y proponer un modelo de ordenamiento territorial. También, la causa principal por la que se realizaron estos estudios es compartida y radica en la presión sobre los recursos naturales y su estado de deterioro en la región, sin embargo, la primera propuesta realizada en 1995, responde a la urgencia y petición de vitivinicultores sobre el interés por decretar los valles como zonas agrícolas o vinícolas ante una amenaza de crecimiento desordenado, especialmente de zonas residenciales fuera de los límites de los poblados. La propuesta para realizar el POE SM-VG (2006) se debió a una coyuntura en ese momento de varias instituciones (UABC, SPA, Asociación de Vitivinicultores), en parte para tratar de retomar las anteriores propuestas con miras a consolidar una propuesta de planeación territorial para el Valle de Guadalupe (tabla 1). El Programa Sectorial, como su nombre lo indica, se enfoca en el sector turístico, con especial énfasis en las áreas urbanas del Valle.

Para la primera experiencia de planeación (VUCCV: SM-VG), la participación de actores sociales se centró en dos grupos, además de las autoridades a nivel municipal y estatal. Sin embargo, en la propuesta del POE: CSM-VG es notoria una mayor inclusión con respecto de las anteriores, ya que se diversifican los actores sociales involucrados, así como las autoridades competentes (tabla 1). La forma en que participaron estos actores fue a través de talleres por sectores, así como la realización de una consulta pública.

Tabla 1. Propuestas de ordenamiento para el Valle de Guadalupe (1995-2006)

IP o documento	Propósito	Elaboró	Actores Sociales	Formas de Participación pública
VUSCV: SM-VG¹	Estudio de vocación de uso del suelo y condición actual de los paisajes y el impacto de actividades resultantes de la evaluación.	DDUE, CICESE, UABC y vitivinicultores, 1995	Vitivinicultores Residentes del valle Autoridades municipales y estatales	
DGUS VG²	Establecer la zonificación de usos del suelo y la normatividad para ordenar la ocupación.	SIDUE, 2003		
POE: CSM-VG³	Determinar el patrón de ocupación y los mecanismos de solución a los conflictos ambientales identificados en la zona. Proponer el MOE.	UABC y SEPA, 2006	Residentes del área Vitivinicultores y OSC Pobladores interesados en actividades turísticas, recreativas y económicas Usuarios, visitantes, urbanistas, agentes de gobierno local, estatal y federal, expertos	Entrevistas Talleres Participativos Consulta Pública
PROGRAMA SECTORIAL⁴	Establecer estrategias y acciones que ordenen la actividad turística y urbana	Consultora Privada, 2009	Vitivinicultores Empresarios y Terratenientes Dependencias federales, estatales y municipales Residentes	Talleres Estratégicos Consulta Pública

1. Vocación del Uso de Suelo en el Corredor Vitivinícola: San Antonio de las Minas – Valle de Guadalupe.

2. Directrices Generales del Uso de Suelo del Valle de Guadalupe.

3. Programa de Ordenamiento Ecológico: Corredor San Antonio de las Minas –Valle de Guadalupe.

4. Programa Sectorial de Desarrollo Urbano-Turístico de los Valles Vitivinícolas de la Zona Norte del Municipio de Ensenada (Región del Vino), Estado de Baja California.

En los dos primeros casos (VUSCV: SM-VG y DGUS VG) no quedaron especificadas las formas de participación de los actores. En el proceso de construcción del POE CSM-VG, además de elaborar entrevistas para el estudio técnico, durante el proceso participativo se realizaron tres talleres participativos para elaborar el documento técnico. Posteriormente se llevó a cabo una consulta pública para dar lugar a sugerencias, comentarios y observaciones por parte de todos los actores sociales implicados en el proceso de ordenamiento. En el Programa Sectorial las formas de participación fueron “*talleres estratégicos*”, nombrados así por la misma Consultora, los cuales básicamente tuvieron la misma dinámica que un taller participativo. En ellos participaron, al igual que en la consulta pública, vitivinicultores y dependencias de turismo.

4.2.1 Actores Clave en el proceso de ordenamiento ecológico del POE CSM-VG

Con base en la información de las minutas de los talleres y los oficios relacionados a la consulta pública se identificaron los actores sociales que participaron y/o tuvieron injerencia en la

elaboración del OET (tabla 2). Se observaron actores sociales que tanto su participación como su injerencia fue alta, mientras que hubo actores que a pesar de haber participado poco su injerencia fue importante, así como actores que estuvieron al margen del proceso de ordenamiento territorial. Es importante hacer notar que no se presentaron casos donde los actores tuvieran una participación media, lo que hace pensar que quienes estuvieron involucrados desde el comienzo del proceso se mantuvieron en las distintas etapas de elaboración del OET. Además, fue interesante el caso particular de los actores sociales dedicados a la vitivinicultura, quienes como Sector (vitivinícola) presentaron una injerencia determinante, como se describirá más adelante, mientras que como grupos más pequeños o individualmente no trascendieron de manera importante (tabla 2).

Tabla 2. Grado de involucramiento de los actores sociales en el proceso de ordenamiento ecológico del Valle de Guadalupe

		Injerencia		
		Alta > 27	Media 14-26	Baja 1-13
Participación	Alta > 21	<ul style="list-style-type: none"> - Autoridades locales - Dependencias estatales - Equipo Técnico - Residentes y pequeños productores 		
	Media 11-20			
	Baja 1-10	- Sector vitivinícola ¹	- Dependencias municipales	- OSCs y Sector académico - Vitivinicultores
	Nula 0		- Dependencias federales - Sector turismo	- Grandes vitivinícolas - Grupos indígenas - Otras empresas - Sector agrícola - Sector ganadero

1. Aparece como Sector vitivinícola, ya que los participantes reconocieron a este sector en su conjunto, pero en ocasiones se diferenció entre grandes productoras de vino y pequeños vitivinicultores.

Los actores clave en el ordenamiento ecológico del Valle Guadalupe estuvieron determinados por la forma en que participaron y/o la incidencia que tuvieron sobre la elaboración del mismo, además del grado de involucramiento (tabla 2) de cada uno de ellos. Por lo tanto, se analizaron los discursos de los distintos actores sociales en el proceso participativo, expresados en los talleres y la consulta pública. En estos textos se plasmaron las interacciones entre los participantes, así como la influencia de otros actores expresada a través del discurso de los primeros. Fue entonces que en el devenir del proceso de ordenamiento ecológico fueron surgiendo y posicionándose estos actores

clave de acuerdo a las observaciones, preguntas y/o comentarios que aportaron para la construcción del OET.

El tipo de actores clave que participaron de manera directa, o indirecta, en el proceso de ordenamiento, fueron de un amplio abanico de sectores y ámbitos, pertenecientes al sector público, privado y de la sociedad civil, y con figuras legales distintas (tabla 3), cada uno se insertó desde su perspectiva en el proceso participativo. Incluso hubo actores sociales que sin pretender participar de manera conciente y/o activa, estuvieron implícitos en el devenir de los talleres participativos y la consulta pública.

Dentro de los actores clave más activos estuvieron las autoridades de gobierno locales de las distintas delegaciones que integran la región del Valle de Guadalupe, las dependencias estatales, y el Equipo Técnico integrado por el cuerpo académico de investigadores encargados de elaborar el modelo de ordenamiento hasta la etapa de prospección. El grado de incidencia en el producto del POE SM-VG, de estos tres actores fue determinante (tabla 3).

En contraste es interesante notar que hubo actores que fueron clave a pesar de haber participado escasamente, o aun ausentes, durante el proceso de ordenamiento y tuvieron una proyección notable en él, como se verá más adelante (tabla 3). Tal es el caso de las dependencias federales y el sector vitivinícola (vitivinicultores y grandes empresas vitivinícolas), que sin ser actores presenciales más que en el evento de la consulta pública donde se dio a conocer el modelo de ordenamiento, su influencia se transmitió a través de actores envueltos en las dinámicas de los talleres participativos y los oficios sobre observaciones y comentarios producto de la consulta pública o anteriores a ésta.

Tabla 3. Características de los actores clave en el proceso participativo del OET en Valle de Guadalupe.

Actor	Sector	Tipo	Ámbito	Participación en POE SM-VG	Injerencia
Autoridades locales	Público	Delegación	Local	Alta (> 21)	Alta (> 27)
Dependencias estatales	Público	Secretaría	Estatad	Alta (> 21)	Alta (> 27)
Dependencias federales	Público	Comisión Secretaría	Nacional	Nula (0)	Media (14-26)
Equipo Técnico	Público	Académico	Regional	Alta (> 21)	Alta (> 27)
OSCs y Académicos	Sociedad Civil Público	Organización Académico	Regional	Baja (1-10)	Baja (1-13)
Grandes vitivinícolas	Privado	Empresa	Local	Nula (0)	Baja (1-13)
Residentes y pequeños productores	Privado	Personas físicas y pequeñas empresas	Local	Alta (> 21)	Alta (> 27)
Sector vitivinícola	Privado	Sector	Regional	Baja (1-10)	Alta (> 27)
Vitivinicultores	Privado	Asociación Independiente	Regional	Baja (1-10)	Baja (1-13)

La influencia de las dependencias federales y el sector vitivinícola se explica, por un lado por que las instancias a nivel federal manejan cierta información necesaria para sentar las bases de cualquier ordenamiento ecológico y quienes dictan las normas para elaborarlo (e.g. *Manual de Ordenamiento Ecológico del Territorio*). Por otro lado, ya se ha mencionado que la vocación principal del Valle de Guadalupe es de índole vitivinícola, por lo que el grupo de personas dedicadas a este sector se ven respaldadas por este factor importante en términos económico, cultural, social e histórico.

La contraparte a esta influencia fue la pasividad generalizada de los residentes, y pequeños locatarios y productores que asistieron a los espacios participativos. Aunado a cierto grado de sumisión hacia la figura de autoridad de los delegados locales. Este grupo de actores clave residentes del Valle, a pesar de acompañar al Equipo Técnico desde el inicio del proceso participativo y hasta el cierre de la consulta pública, no trascendieron con su participación más allá de puntuales preguntas y comentarios, en el caso de quienes fueron más críticos, mientras que la mayoría se acogió en el silencio. Sin embargo, fueron y son actores clave, primero porque formaron el grueso del proceso participativo y finalmente fueron ellos, junto con otros participantes quienes avalaron el OET; y segundo porque a ellos afecta o beneficia directamente la propuesta que resultó del proceso de ordenamiento.

4.3 *La participación pública de los actores sociales en el proceso de ordenamiento ecológico*

Los espacios participativos, como fueron los talleres y la consulta pública, así como las formas de participación, tales como trabajar en grupo, el formato de consulta y las observaciones mediante oficio, influyeron en la manera de participar por parte de los distintos actores sociales y sectores a los cuales representaban en el proceso de ordenamiento ecológico. También influyeron los intereses y las relaciones interparticipantes, como se verá más adelante, sin embargo en esta sección se analizan los fragmentos del discurso relacionados directamente a los aspectos mencionados inicialmente, y para lo cual fueron acotados bajo la categoría predeterminada como *participación*.

Los talleres participativos coordinados por el Equipo Técnico fueron espacios públicos donde se dieron las condiciones para una discusión genuina entre los participantes originarios del Valle de Guadalupe, OSCs y dependencias de gobierno, todos ellos relacionados con la región que se ordenó territorialmente. Sin embargo, en los dos talleres dirigidos a los habitantes y autoridades del Valle de Guadalupe se dieron dos situaciones, una de ellas relacionada directamente con la participación. La primera de estas situaciones fue que las discusiones que se suscitaron estribaron en su mayoría en problemas y demandas de los habitantes sobre la situación del Valle, alejándose del objetivo de

los talleres. La otra situación que compete más al tema de este apartado fue que las intervenciones de las autoridades locales abarcaron el pleno de los talleres, dejando un espacio reducido a los demás asistentes con intervenciones puntuales. Esto hizo notar una imposición de la figura de autoridad de los delegados locales con respecto a la población. Ahora bien, en el periodo de consulta pública sólo se recibieron dos formatos de comentarios y observaciones por parte de asistentes a la consulta. En el foro que dio inicio el periodo de consulta pública no era necesario participar, sino que de manera escrita cualquier persona podía hacer llegar posteriormente sus comentarios. Esta dinámica pudo haber incentivado más la participación, ya que no era necesario hacerlo de forma presencial, pero no fue así, de igual manera los formatos que se recibieron sobre comentarios y observaciones fueron escasos, remitiéndose a un par de ellos. Uno de ellos aprobaba el OET y el otro realizó críticas sobre los intereses a los que respondía dicho estudio.

La participación del sector vitivinícola en los talleres participativos fue nula, ya que no hubo ningún representante o miembro de este sector, por lo que su intervención en los espacios participativos quedó reducida al foro de consulta pública, en el cual sí asistió un buen número de vitivinicultores, aunque sólo se recibió un comentario breve por parte de un miembro de la Asociación de Vitivinicultores. Esta aparente falta de participación pudo deberse a que en sí, el ordenamiento ecológico se elaboró con la premisa del Equipo Técnico de que prevaleciera el uso de suelo predominante, es decir, que el área a ordenar territorialmente es una región eminentemente vitivinícola. Como consecuencia que no hubiera diferencias o resistencia por parte de este grupo de actores sociales, pero tampoco un mayor compromiso, aunque sí el interés de que se elaborara este Instrumento de Planeación.

En síntesis se dio una mezcla entre la influencia del sector vitivinícola, la predominancia de las autoridades locales en los talleres y la pasividad de los demás participantes, esto último producto posiblemente de apatía, desinterés, ignorancia o falta de identificación con el OET. Porque a pesar de que hubo numerosas intervenciones de algunos residentes y locatarios (tabla 2) del Valle de Guadalupe, la mayoría de los asistentes no participó.

Esta actitud pasiva se manifestó a pesar del trabajo del Equipo Técnico por resaltar “*la importancia de la participación de ellos en el estudio del ordenamiento ecológico*”, realizar dinámicas con grupos más pequeños dentro de los talleres, entre otras. Fue notoria la falta de costumbre que tiene la población en general sobre las prácticas participativas, por lo que para lograrse incentivar la participación en los asistentes hubiese sido necesario un proceso mucho más amplio en tiempo y dinámicas, pero que eso significaría probablemente estar fuera de los alcances en la elaboración del OET.

El Equipo Técnico sostuvo hasta cierto nivel la información que se generó en los estudios previos para definir las políticas ambientales de uso del suelo. En términos metodológicos sobre la elaboración del OET, los talleres participativos se realizaron una vez concluidas básicamente las dos primeras etapas (Descripción y Diagnóstico), por lo que las aportaciones de los actores sociales involucrados recayeron en las dos siguientes etapas (Prospección y Proposición), en este sentido el Equipo Técnico menciona que *“como resultado de dicha evaluación (de la información técnica) hubo algunas unidades, en las cuales se podía aplicar más de una política ambiental, por lo que es de gran importancia que los residentes del Corredor San Antonio de las Minas-Valle de Guadalupe, opinen acerca de esto, para proponer el Modelo de Ordenamiento Ecológico de dicho Corredor”*. Se acotó la opinión sólo a aquellas secciones del territorio (Unidades de Gestión Ambiental, UGA) con más de una política ambiental, es decir, que una vez que el Equipo Técnico realizó una primera asignación de estas políticas las expuso en el primer taller a los asistentes con la posibilidad de opinar y decidir entre todas una política u otra. Sostener hasta cierto grado la información, sin la posibilidad de ser modificada hizo el proceso de ordenamiento más dinámico, y la opción de someter a discusión la base del ordenamiento o los estudios técnicos probablemente hubiese hecho del proceso de ordenamiento impráctico, aunque actualmente la metodología ha cambiado hacia esta tendencia comenzando con la participación de los actores sociales y sobre todo los sectores relacionados desde un principio. En contraste, presentar una propuesta de políticas ambientales rígida podría ser contraproducente para la participación y el OET mismo, lo cual se observó en este momento del proceso de ordenamiento, y más cuando enseguida asienta el Equipo Técnico que *“el resultado del trabajo fue la selección de la política “apropiada”, y con esto se generó el mapa resultado del taller”*, subrayando *“apropiada”* para diferenciar lo elegido por los participantes de la propuesta del Equipo Técnico.

Los habitantes del Valle que participaron mostraron en ocasiones desacuerdo en la información base del OET, reflejo de esta situación fue la delimitación del área a ordenar. El criterio de designar la micro cuenca hidrológica del Valle de Guadalupe como el área bajo estudio no coincidió en más de una ocasión en cómo visualizan dicha región sus habitantes, por lo que el sentir en general fue que se realizó de manera arbitraria.

En el Análisis del Discurso de distintos actores sociales se observó la percepción sobre que no todos los actores que debieron estar involucrados en el proceso de ordenamiento ecológico lo estuvieron. Es el caso de la SECTURE, la cual comenta que se debe *“involucrar a las autoridades locales”* refiriéndose al Ayuntamiento de Ensenada, y va más allá al abogar porque sea el Municipio quien tome la tarea de instrumentar el POE CSM-VG, *“ya que gran parte de la responsabilidad de regular y establecer los mecanismos de ordenamiento territorial en la región son responsabilidad municipal”*, y más adelante en su discurso replica que *“será muy importante*

considerar la participación del Ayuntamiento de Ensenada como responsable principal en la implementación de las estrategias y de vigilar la aplicación del programa”.

Aunque es cierto que el gobierno a nivel municipal debe tener un papel relevante en la instrumentación del OET, éste fue promovido a nivel estatal, por lo que las dependencias de gobierno a este nivel, encabezadas por la Secretaría de Protección al Ambiente deben ser coparticipes de estas responsabilidades, más aun cuando son ellas las que proponen proyectos y programas en la región del Valle de Guadalupe, y sobre todo la SECTURE debido al interés turístico de la región y a la reciente elaboración y puesta en consulta pública del *“Programa Sectorial de Desarrollo Urbano-Turístico de los Valles Vitivinícolas de la Zona Norte del Municipio de Ensenada (Región del Vino), B. C.”*. Además, el Municipio de Ensenada sí fue participe en el proceso de ordenamiento a través de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología y la Secretaría de Administración Urbana, lo que muestra una falta de comunicación e información sobre los actores sociales que formaron parte del proceso participativo.

En este programa sectorial la responsabilidad de la SECTURE fue compartida con otras instituciones, en el sentido de vigilar que el diseño del mismo haya sido congruente con el POE CSM-VG. Entonces, más que integrar al municipio, el discurso de la SECTURE es delegarle la responsabilidad del OET, cuando debiera ser de todos los sectores involucrados. En síntesis, durante el proceso participativo se observó por parte de múltiples actores sociales una actitud recurrente sobre expresar comentarios y opiniones, pero no asumirse como responsable del OET y su instrumentación, mucho menos de apropiarse de él, sino de un programa ajeno que venía a ser implantado.

En contraste, hubo actores sociales fundamentales que representaban ciertos sectores, como la SIDUE que por su parte se concentró en participar en los temas que le competen como el caso de las Directrices de Desarrollo Urbano y su concordancia con el OET. Sin expresar las tareas que deberían desarrollar otras dependencias o actores sociales, se limitó a dar observaciones en su materia. Además, esta Secretaría en su discurso promueve la participación de otras instituciones y de los demás actores que convergen en el Valle de Guadalupe: *“Es necesario desarrollar al apartado (Escenarios de Uso y Aprovechamiento del Territorio) considerando los impactos ambientales (POE), los urbano-regionales (Directrices, PEDU y estudio de SEDECO) y la percepción social al esquema de desarrollo. Con respecto al último punto, se sugiere la elaboración de una encuesta para obtener una información precisa de las percepciones de todos los actores que intervienen en el valle.”* Aunque sea poco viable obtener la percepción de todos ellos para los alcances y el tiempo de elaboración del OET, lo importante radica en la intención de integrar a la población de esta región en el proceso de ordenamiento. Aunado a ello, es preciso

mencionar que esta dependencia demuestra conocimiento sobre el trabajo realizado por sus homólogas, al mencionar más adelante en la misma participación que “*esta (Estrategia de Desarrollo) deberá hacer compatible las políticas ambientales determinadas en el POE, las cadenas productivas que sugiere el estudio de SEDECO y los lineamientos urbanos de las Directrices*”. Este aspecto es difícil de encontrar en México, más aun en un proceso participativo donde confluyen un sinnúmero de dependencias gubernamentales.

Con respecto a los actores sociales que representaron una porción de la población del Valle de Guadalupe, se observaron reacciones interesantes relacionadas a la participación de los demás actores sociales y sectores. Fue el caso de quién sostiene ser representante de la comunidad de San Antonio de las Minas en la consulta pública, quién solicita “*la intervención de las diferentes instituciones agropecuarias para que realicen estudios ciertos sobre las vocaciones agrícolas mediterráneas que conlleven a un mejoramiento económico social y cultural de la región de San Antonio de las Minas*”. La relevancia del presente fragmento de discurso radica en la desconfianza que siente este actor social sobre la veracidad de los estudios elaborados por el Equipo Técnico, base para la propuesta del OET. El resto de la participación de este actor social se desarrolla en la misma tónica, porque menciona que los motivos en la elaboración del OET responden a intereses particulares de un grupo de personas dedicadas a la vitivinicultura y que los resultados de los estudios satisfacen a éstos últimos, este aspecto se analiza en el apartado sobre las relaciones interparticipantes. Sin embargo, el hecho de comenzar por una “*intervención*” y no una cooperación, por ejemplo, de otras instituciones muestra que hubo una resistencia para asimilar el trabajo realizado por parte de los demás participantes, lo que influyó en la participación de este actor social al autoexcluirse debido a su actitud de rechazo. Por lo tanto la participación también se vinculó con las relaciones entre los actores mismos en el contexto del Valle de Guadalupe. Además, al solicitar “*estudios ciertos*” la lectura es que la totalidad del OET es diferente a la realidad de San Antonio de las Minas, según la percepción de este actor social. Por último, en su discurso sólo acota sus comentarios a la región de San Antonio de las Minas, por lo que de nuevo se confirma una visión localista (ver *Asistentes TP*, figura 5), donde la concepción del territorio se acota a la población e incluso la porción de predio donde se habita.

En cuestiones de tipo logístico, la participación se vio afectada por el formato en que fue distribuido el OET para su consulta, en particular la cartografía. Esto es importante por el hecho de quien hace mención de lo anterior es una organización especializada en auditorías ambientales, quien sostiene que “*el sistema de información geográfica puede analizarse con el programa Arc View, el cual no está al alcance de la mayoría de auditores, por ser un programa con aplicaciones para proyectos específicos además de ser un programa muy costoso*”. Es de suponerse que si un auditor ambiental no pudo acceder a una parte trascendental del OET, menos los habitantes del

Valle de Guadalupe que en su mayoría el conocimiento sobre estos aspectos no alcanza siquiera para hacer una observación como la anterior. Aunque también los instrumentos con los que trabajan los grupos de auditores pudieran ser en cierto grado obsoletos para el análisis de los instrumentos de política ambiental que existen en la actualidad.

La observación realizada por esta organización fue transmitida nuevamente a través de un Consejero Representante de la Comunidad del Municipio de Tijuana, quién en su mismo oficio manifestó varios comentarios interesantes en relación a la participación en el proceso de consulta pública. Primero, ellos arguyen que dada la información que se les proporcionó, la UABC (Equipo Técnico) fue la institución que elaboró el POE CSAM-VG, sin embargo en el proceso de ordenamiento intervinieron un gran número de actores sociales y sectores en los talleres participativos que realizó el mismo Equipo Técnico y mediante oficios dirigidos a la DGE durante la consulta pública. Por lo que la visión de que fue una única institución quién realizó el estudio, por un lado es incierta; y por otro lado, y más importante, la percepción de que no fue una tarea elaborada por múltiples actores sociales puede acotar a los participantes a meros observadores del proceso de ordenamiento y no favorecer su integración y corresponsabilidad en el proceso de ordenamiento ecológico

Segundo, en el mismo oficio se menciona que sus observaciones fueron realizadas de manera extemporánea a la fecha fijada como término de la consulta pública, debido a los problemas de formato que se mencionaron. Sin embargo, fueron recibidas por al DGE, lo cual es manifiesto de la disposición y apertura de esta dependencia por enriquecer las aportaciones con respecto del OET, actitud que se evidenció a lo largo del proceso de ordenamiento. Por último y en relación a lo anterior, el Consejo (Comunidad del Municipio de Tijuana) realizó a su vez una consulta demostrando una respuesta de apertura hacia nuevos participantes y replicando lo hecho, tanto por el equipo técnico como por la DGE anteriormente. Aunque mencionaron que no se tuvo la participación deseada, situación que se expresa de manera constante.

4.4 Relaciones interparticipantes de los diferentes actores sociales en el Ordenamiento Ecológico del Territorio

De los aspectos más importantes, y tal vez el más relevante, en el análisis del proceso participativo del presente proceso de ordenamiento ecológico fue la relación entre los actores sociales. Relaciones que no sólo se dieron en los espacios participativos del ordenamiento ecológico, sino también fuera de éstos (figura 5), y que se manifestaron a través del discurso de cada uno de estos actores en sus interacciones dentro de los talleres participativos y a través de los

oficios resultado del periodo de consulta pública. Dentro de los tipos de relaciones que se identificaron se pueden mencionar de subordinación, empatía y de conflicto, causadas en su mayoría por los intereses, percepciones y posiciones de los distintos actores dentro del contexto social.

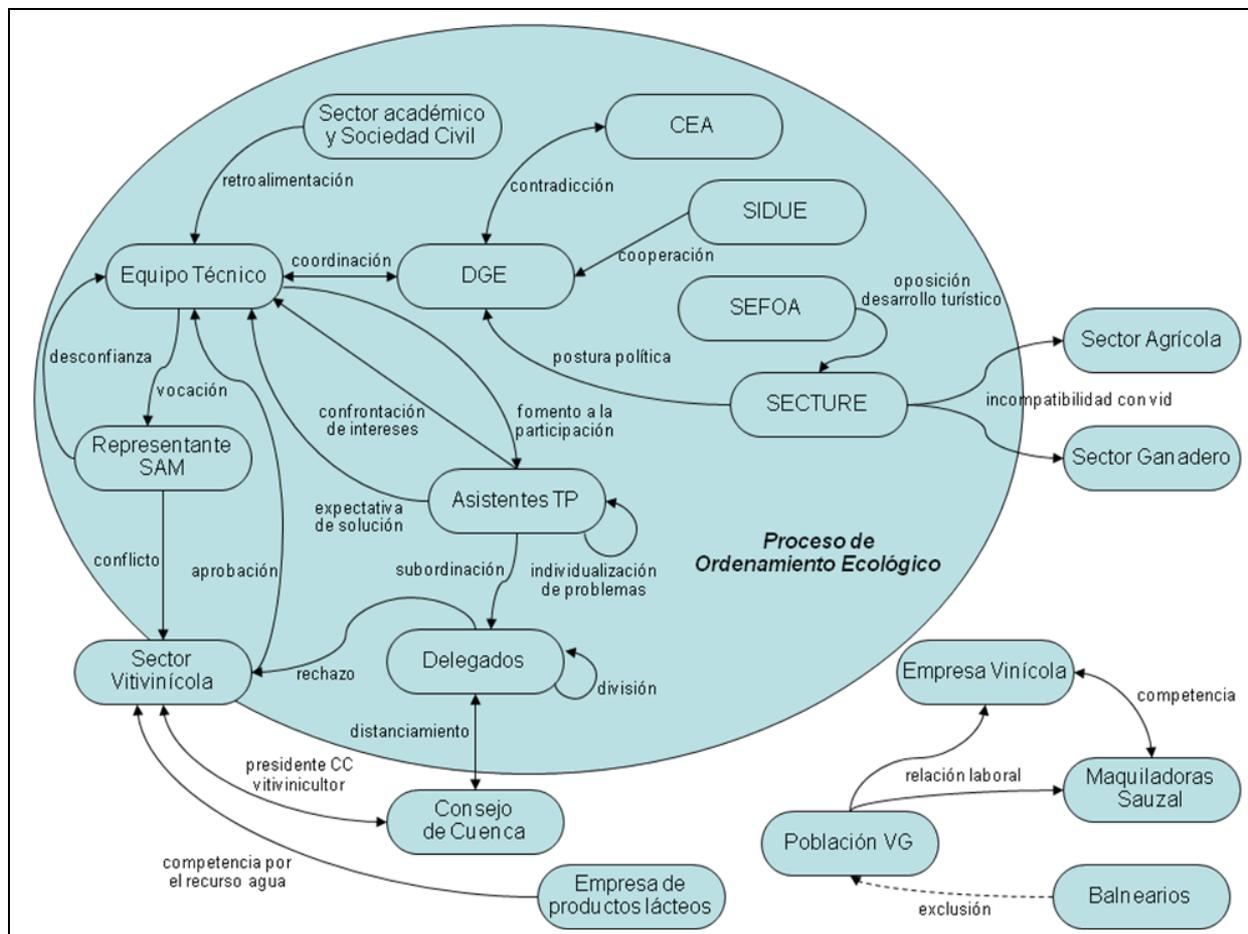


Figura 5. Mapa de las principales relaciones entre actores sociales relacionados al OET del Valle de Guadalupe.

En este tejido de relaciones y, con base en ellas, se fueron estableciendo las posiciones de cada actor y/o sector dentro del proceso de ordenamiento. Este posicionamiento que asumió cada participante (como actor social individual o aquel que representó algún sector) quedó definido a través de su discurso. En primera instancia aparece la Secretaría de Turismo del Estado (SECTURE) con un discurso eminentemente político, en el cual más que realizar observaciones al OET, justifica la actividad turística y toma su postura con respecto a otras actividades dentro del Valle (figura 5). Además, el modo imperativo es el que predomina en la redacción de sus oficios de la consulta pública y en la forma en que se expresa este sector en los talleres participativos, subordinando a las demás dependencias estatales a los planes y proyectos que ésta sustenta.

En contraste, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado (SIDUE, a través de la Dirección de Ordenamiento Territorial, DOT) establece una relación más horizontal y recíproca con sus homólogos. Esto se hace notar en los oficios dirigidos por parte de esta

dependencia en relación a la consulta pública, donde no aboga por eliminar, cambiar o añadir aspectos del OET como primera pretensión, a diferencia de los demás participantes, es decir, tanto los actores sociales como los demás sectores antepusieron intereses particulares en primera instancia.

En particular entre la SIDUE y la Secretaría de Protección al Ambiente (SPA, a través de la DGE) se observa una relación de condescendencia de la primera hacia la DGE. Esto se plasma a lo largo de los discernimientos entre ellas, donde a la DGE se le posiciona claramente como la institución coordinadora del proceso de ordenamiento ecológico y la SIDUE como colaboradora en dicho proceso (figura 5), con el fin de lograr una congruencia entre las Directrices de Desarrollo Urbano (DDU, elaboradas por la SIDUE) y las áreas de aplicación de las políticas de uso del suelo del OET, ya que la SIDUE expresa que *“las áreas de aplicación de las políticas del POE coinciden en general con las Directrices de Desarrollo Urbano, sin embargo hay diferencias que es importante justificar, es el caso de las áreas de conservación establecidas en las Directrices (de Desarrollo urbano), sin correspondencia en el POE”*. En síntesis, la forma en que participa la dependencia estatal encargada de la infraestructura y desarrollo urbano en el estado resalta con respecto a la del resto de los actores sociales y sectores que participan, en el sentido que se posiciona como un actor fundamental y con una actitud de cooperación. En varios sentidos se justifica esta afirmación: observaciones por parte de esta institución que se remiten a aspectos teóricos y técnicos propios del modelo de ordenamiento ecológico, disintiendo con el resto de los participantes en la mayoría de sus comentarios en forma de problemas, demandas u observaciones fuera de los alcances de un ordenamiento ecológico, debidos tal vez por falta de conocimiento; también, sobre la manera en como se dirige con la DGE, respetando su legítimo papel como dirección encargada de conducir el proceso de ordenamiento; y coadyuvando a la paridad entre los planes de desarrollo urbano (DDU) y ecológico (OET).

Retomando que las relaciones directas entre un actor social y otro en el proceso participativo no son las únicas que sucedieron, sino que se manifestaron otras relaciones externas a través del discurso de cada participante. Se puede analizar lo escrito por un actor social de San Antonio de las Minas, referente a los intereses que motivaron la elaboración del OET, para lo cual este actor menciona que el ordenamiento ecológico fue *“solicitado única y exclusivamente por un grupo de empresarios y administradores de vinícolas con intereses económicos muy propios y que dejan afuera a los pequeños productores y poseedores de extensiones más grandes de terreno que ellos”*. Sin mayor preámbulo este actor plasma su opinión, que al principio de su intervención alude que es la opinión generalizada de los habitantes de San Antonio de las Minas. Aunque carezca de fundamento esta última aseveración, que bien puede ser cierta, su importancia radica en la relación que se establece de conflicto entre este participante (y el grupo que pudiera llegar a representar) y el

sector vitivinícola (figura 5). Dicho participante, aunque su discurso no hubiese sido representativo de toda la población, sí se presenta como el miembro elegido formalmente como representante de los habitantes y que estuvo presente en el proceso participativo. En última instancia, serán los asistentes a los talleres y la consulta pública quienes en teoría definirán el rumbo del OET.

La trascendencia de la previa aseveración también se debe a que se visualiza al sector vitivinícola como dueño del OET, cuando la esencia del proceso participativo para elaborar cualquier Instrumento de Planeación es que haya corresponsabilidad, es decir, que sea de “todos” el ordenamiento ecológico en este caso. En determinado momento esta situación pudiera paralizar el proceso de ordenamiento en caso de que ambos grupos de actores se consoliden en una posición de confrontación. Aunque en efecto este tipo de conflictos sí fueron un obstáculo en el proceso de ordenamiento, los cuales se manifestaron de diferentes maneras como se observó a lo largo del Análisis del Discurso.

Además de evidenciarse esta situación conflictiva, emergieron otras relaciones de conflicto que si bien no tomaron parte directamente en el proceso de ordenamiento, en definitiva han formado parte del contexto social en el Valle de Guadalupe. Tal fue lo expuesto por la Secretaría de Administración Urbana de Ensenada, a través de la Dirección de Planeación hace referencia sobre que “*se tienen antecedentes de un grupo de indígenas que reclaman terrenos a los agricultores*” y qué información se tiene al respecto, interrogante que no fue contestada a esta dependencia, al menos mediante oficio durante el periodo de consulta, o de manera clara en el OET, esto probablemente por razones de atribución del mismo OET. Dejando esto de lado, de existir esta situación puede interpretarse de varias maneras al momento de planear el OET y/o aplicar este Instrumento de Planeación. Por ejemplo, la política de uso del suelo que se asigne, ya sea de Protección, Conservación, Aprovechamiento con Control o Aprovechamiento con Impulso, dependerá de quién tenga el control sobre esa porción de territorio al momento de elaborar el OET. Por consiguiente se verían favorecidos o afectados los intereses de los que resulten propietarios. Incluso existe la posibilidad que gracias al OET dicho territorio adquiriera mayor plusvalía o capacidad de aprovechamiento gracias a la política de uso del suelo que se le asigne, reavivando conflictos de antaño. En síntesis, es de suma importancia realizar un diagnóstico de los conflictos pasados, presentes y futuros posibles en la región que se desee ordenar territorialmente.

Como corolario, los grupos indígenas de la región no participaron en el proceso de ordenamiento ecológico, al menos en los talleres participativos ni con comentarios y observaciones en la consulta pública. Esta situación puede derivarse de una relación conciente o inconciente de exclusión o autoexclusión por parte de los grupos indígenas con relación a las demás poblaciones del Valle.

Parte de las relaciones entre los distintos actores sociales fueron las actitudes que mostraron los diferentes participantes dentro del proceso de ordenamiento del Valle de Guadalupe. Hubo situaciones donde un mismo actor social tuvo una actitud diferente según el tipo de actor y/o sector con cual interactuaba, incluso estas respuestas llegaron a ser contradictorias dentro de un mismo discurso. Para ejemplificar esta situación sucedió el caso de un asistente a la consulta pública, representante de una institución académica y una OSC, el cual hace notar que el documento del OET debería de someterse a revisión de estilo y redacción, remarcando una serie de “*errores*” puntuales, cuando en su propio escrito en el cual asienta sus observaciones impresas se presentan faltas gramaticales y de sintaxis.

A partir de estas relaciones y actitudes entre los participantes, se pudo visualizar una red de interacciones dentro y fuera del proceso participativo del ordenamiento, para lo cual se puede hacer un ejercicio de articulación según el carácter de cada una de estas relaciones con el propósito de embonarlas de manera que en la medida posible sea un factor positivo para el proceso de ordenamiento y evitar que sean un obstáculo. Esto quiere decir que a través de las relaciones afines (lenguaje familiar, intereses semejantes, nivel socioeconómico parecido, etc.) de ciertos actores sociales se puede construir una vía de comunicación entre los participantes. Esto permitiría, entre otras cosas, evitar ciertos conflictos o solucionar otros; dar una marcha más eficaz al proceso de planeación y toma de decisiones; obtener una visión más plural de la región que se desea ordenar; e involucrar a actores sociales o sectores excluidos pero relacionados directamente con el ordenamiento del territorio.

4.5 *Conceptualización del Ordenamiento Ecológico del Territorio*

En el discurso de los diferentes actores sociales fueron emergiendo distintas formas de conceptualizar el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET). Por lo tanto, fue necesario crear una nueva categoría debido a la importancia, como se verá más adelante, que revistió la construcción social del concepto de OET dentro del proceso participativo por parte de los actores sociales. Esta categoría emergente (o *a posteriori*) se denominó “concepto de OET” para fines de codificación y análisis de los textos.

En efecto, el Análisis del Discurso permitió identificar el proceso de construcción social del concepto de OET, que más allá de estar emparentado con la definición dada en leyes y reglamentos en materia de Ordenamiento Ecológico, es otro el concepto que sobre él se construyó en el seno del proceso de ordenamiento.

Adentrándose de manera particular en la conceptualización del OET, se observó que, nuevamente, la posición de cada actor social, es decir, el sector en el cual está inmerso y/o la actividad que realiza, y los intereses que esto conlleva, precisan la manera en cómo se interpreta la función, el alcance, las características, etc., de este Instrumento de Planeación (figura 6). Como muestra de esta manifestación se tiene que para la Secretaría de Turismo del Estado (SECTURE) el OET es un “*documento rector de la actividad productiva y los asentamientos humanos en la región*” (figura 6), que en efecto mediante las políticas de uso del suelo pretende regular ambas, pero que en este caso su alcance sólo queda circunscrito a este par de aspectos para esta dependencia. Visualizar al OET como un instrumento que debería estar apegado a cierto sector fue una manifestación común entre la mayoría de las dependencias estatales, donde cada una de ellas promovió el sector que representan (figura 6).

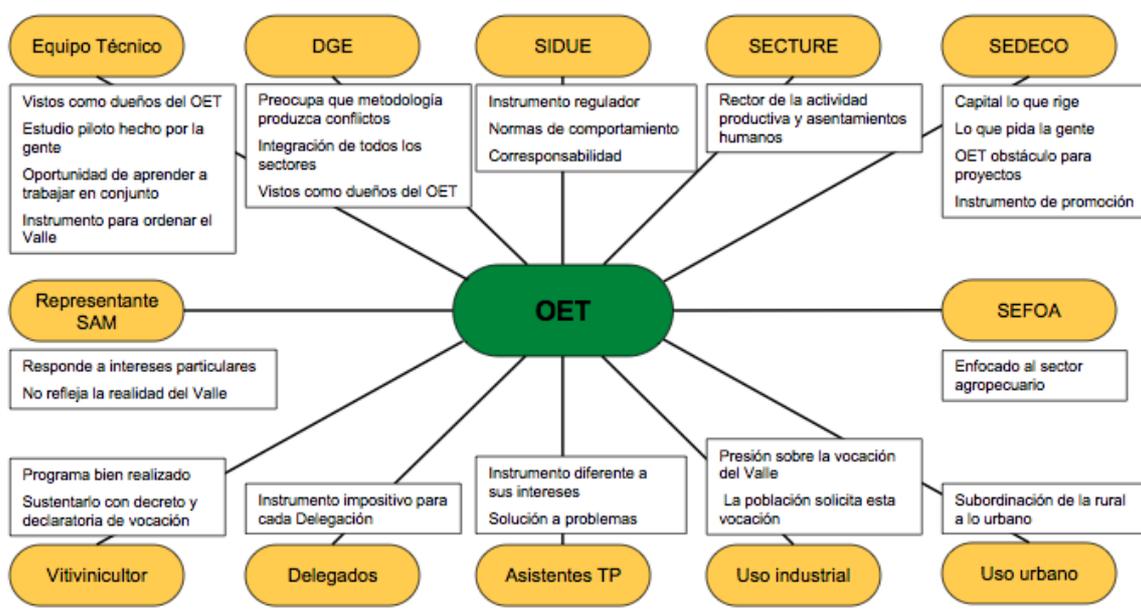


Figura 6. Visiones y reacciones de los diferentes actores sociales en relación al OET.

En contraste, el Equipo Técnico, la DGE y SIDUE se expresaron con mayor concordancia con los objetivos del OET, aunque se vieron reflejadas visiones, reacciones e incluso preocupaciones por parte de estos actores sobre lo que debería ser este Instrumento de Planeación y lo que podría provocar entre los diferentes actores sociales (figura 6). Para los asistentes a los talleres participativos en determinadas situaciones al OET se le vio como una posibilidad de solucionar sus problemas, pero en otras como un documento contrario a sus intereses. Las autoridades locales lo concibieron como un programa homogenizador de actividades para las tres delegaciones, cuando arguyeron que la población de cada una de éstas deseaban vocaciones diferentes. Un ejemplo fue la solicitud de que el OET incluyera una vocación industrial para la Delegación de Francisco Zarco, mientras que un vitivinicultor en la consulta pública se expresó a favor de decretar la vocación

vitivinícola para el Valle (figura 6). También se evidenció a lo largo del proceso de ordenamiento la presión que ejerce lo urbano sobre el espacio rural, así como la prioridad del primero sobre el segundo en cuestión de desarrollo, programas y atención a problemas. Lo anterior fue notorio en el discurso de la mayoría de los actores sociales en el sentido que se le daba preferencia a la ciudad de Ensenada con respecto al Valle de Guadalupe, y a su vez preferencia a los centros urbanos del mismo Valle con respecto de sus zonas rurales y donde aplica el OET (figura 6).

A pesar del esfuerzo constante por parte del Equipo Técnico por tratar de transmitir el alcance del OET, se evidenció que fue interpretado como un instrumento para dar cabida a programas, así como una oportunidad para solicitar la solución a demandas y problemas. Sobre estos dos últimos temas se ahondará más a detalle en un apartado posterior. Pero retomando esta interpretación, a lo largo de los talleres participativos y la consulta pública son constantes las propuestas de programas. Sin embargo, no es un objetivo como tal del OET elaborar programas, como por ejemplo “*un monitoreo permanente de las arenas en el arroyo*” (que no por ello deja de ser legítima la observación), ya que en el proceso de ordenamiento se llega hasta un nivel de políticas y más adelante a partir de ellas, mediante la instrumentación del OET se delimitan los programas elaborados y/o promovidos por las distintas dependencias de gobierno y otras instancias.

Sin embargo, hubo aportaciones que pudieran retomarse y enriquecer el quehacer del OET, pero con la desventaja que algunas podrían ser inviables, por múltiples factores como son técnicos, temporales y teóricos. Entre las aportaciones están “*contar con indicadores ambientales que sirvan de base para su seguimiento a través de la Bitácora Ambiental...idóneos para el diagnóstico ambiental de la región*” y “*contar con un marco de referencia de estas características (modelos, experiencias e implicaciones de diversificación de actividades económicas en zonas vitivinícolas) para integrar el modelo de desarrollo regional que se pretende instrumentar*”.

4.6 *La problemática de los Recursos Naturales expresada a través del Ordenamiento Ecológico: el caso del Agua en el Valle*

El presente código surgió *a posteriori*, durante el análisis de los textos sobre los talleres y los oficios derivados de la consulta pública. El motivo por el que se creó este código, se debió a la problemática que rodea a los recursos naturales del Valle, con particular importancia en el recurso hídrico. La relevancia de analizar la participación pública desde el punto de vista de este recurso, radica en la serie de relaciones que surgen, como se verá más adelante, en torno a la discusión sobre el estado y manejo del agua proveniente del acuífero del Valle de Guadalupe.

En primer lugar y tal vez lo más trascendente en el tema del agua es que se presenta un punto en desacuerdo en un ámbito institucional entre instancias estatales; La Comisión Estatal del Agua (CEA) y la Dirección General de Ecología (DGE); directamente relacionadas con el proceso de ordenamiento sobre catalogar al mencionado acuífero como subexplotado o sobreexplotado. El escenario contradictorio entre el discurso de ambas dependencias, surgió cuando se observó que la información que cada una sostenía provenía de la misma fuente a nivel federal.

Por un lado, la CEA argumenta que debe haber una corrección de estilo en la redacción del documento del OET, referente al estado del acuífero. Esta dependencia asegura que “...se señala que existe un déficit, y por consiguiente una disponibilidad media anual de cero, lo que provoca pensar que se tiene un acuífero sobreexplotado, por lo que consideramos que es necesario precisar que el déficit calculado es con relación al volumen concesionado...”, es decir, que esto puede prestarse a confusión, porque el hecho de extraer más agua de la concesionada, no necesariamente implica un acuífero sobreexplotado, como lo menciona posteriormente, “...ya que la Comisión Nacional del Agua, en su Programa Hidráulico Regional 2002-2006, lo enlista como un Acuífero subexplotado...”.

Por otro lado, la DGE refuta dicha sugerencia arguyendo que “...la Comisión Nacional del Agua informa a esta dependencia estatal, que la referida zona de estudio, San Antonio de las Minas-Valle de Guadalupe, se localiza entre las cuencas de Ensenada y Guadalupe, en ambos acuíferos no existe disponibilidad de agua, ya que la recarga media de los acuíferos es menor al volumen concesionado, considerando el acuerdo del 31 de enero del 2003, que establece una disponibilidad de 00.00 metros cúbicos para el Acuífero Guadalupe.”. Aquí se menciona que no hay agua disponible, sin embargo, no queda claro en ambos discursos si está sobreexplotado.

Pero más allá de qué dato o manera de expresarlo sea el correcto, en términos del proceso de ordenamiento y participación pública, la importancia radica en que la información que se maneja de manera interinstitucional e intrainstitucional en ocasiones puede ser contradictoria, llegando a causar conflictos o distanciamientos dentro del proceso participativo.

Sin embargo, en general se reconoce una problemática sobre el recurso agua. Durante el discurso de múltiples sectores y actores sociales, se pone en evidencia este aspecto por demás relevante para el Valle. Sectores como Turismo, Infraestructura y Desarrollo Urbano, además de los mencionados arriba, y actores sociales pertenecientes al sector académico y no gubernamental, pusieron a discusión en más de una ocasión el tema del agua en la región de estudio. Cada sector enfoca esta problemática desde su perspectiva; como el caso de Turismo que subraya la necesidad de un análisis sobre la disponibilidad del agua, con el fin de poder emplazar las actividades

productivas. Mientras que el enfoque de otro sector es alrededor del crecimiento urbano y lo que ello implica en términos de infraestructura.

Analizar estas posturas mostró que dentro del proceso participativo emergen en ocasiones intereses comunes, que bien pueden expresarse como problemas o surgir como demandas en el proceso de ordenamiento, y que pueden ser de gran utilidad para crear una coyuntura dentro del contexto social en el que se desenvuelven los distintos actores sociales y sectores que están involucrados en la toma de decisiones. Esto con el fin de articular dicha participación hacia un objetivo definido, en otras palabras, aglutinar el abanico de actores a partir de un mismo interés, y echar mano de esa coyuntura como eje rector del proceso de planeación.

A pesar de estar latente esta oportunidad para lograr un mayor consenso, existe una frontera muy tenue entre la coyuntura que se pueda lograr entorno a un interés afín y los conflictos internos que se puedan derivar de los intereses particulares, por ejemplo, el reparto de agua y permisos para pozos dentro de las poblaciones. Así se hizo notar entre ciertos participantes que perciben tener menor acceso al abastecimiento de agua, mientras que desde la misma percepción piensan que otros actores incluso exceden el volumen de extracción permitido. Un ejemplo de estos conflictos es el alejamiento de las autoridades locales con respecto del Consejo de Cuencas (figura 5), órgano encargado de medir el uso del agua en los pozos de la región. Lo anterior se evidencia en el primer taller participativo, cuando el Equipo Técnico menciona la inasistencia por parte de dichas autoridades a reuniones convocadas por el Consejo, y que incluso éste último presentó una queja.

También se tiene el caso de otro actor social que pone de manifiesto, como resultado de la consulta pública, la extracción de arena, otro recurso del Valle de Guadalupe que se ha visto menguado por su extracción excesiva y muchas veces clandestina. La relación que guarda con el recurso agua se debe a que la disminución de arena en los cauces de ríos y arroyos afecta de manera negativa la recarga del manto freático. Aquí se observa, a través del discurso de este actor, como divergen el interés por el estado del manto freático (del recurso agua) y el interés por el negocio de la extracción de materiales pétreos.

4.7 El proceso de ordenamiento ecológico como un espacio para expresar demandas y problemas en el Valle de Guadalupe

La conceptualización que construyeron los participantes sobre el OET en su proceso de elaboración fue diferente con respecto a su definición teórica y metodológica, como ya se mencionó. Una de las manifestaciones que denotaron este fenómeno sucedió a lo largo del proceso de ordenamiento, en los talleres y la consulta pública, los cuales fueron utilizados como espacios

para expresar demandas y problemas. Sin embargo, a raíz del análisis de estas demandas y problemas plasmados por los diferentes actores sociales se pudieron sustraer aspectos que se relacionaron con su participación en el mismo proceso de elaboración del OET. En primera instancia se abordaron las demandas, las cuales fueron principalmente de dos índoles: por un lado, pertenecientes a aspectos técnicos del OET; y por otro lado, las relativas a cuestiones del Valle de Guadalupe.

En ocasiones a partir de estas demandas se expresó la posición de ciertos participantes con respecto al OET que se venía construyendo. Una muestra clara de ello son los comentarios en la consulta pública del representante de la comunidad de San Antonio de las Minas, quien solicitó la intervención de las instituciones agropecuarias para que realizasen estudios ciertos, restándole credibilidad al OET sometido a consulta. Es claro que este representante no está de acuerdo con los estudios técnicos que sustentan al OET, ya que al comienzo de sus comentarios expresa que *“es muy importante efectuar trabajos fidedignos de campo para corregir algunos o muchos errores que contiene este primer intento de programa de ordenamiento ecológico”*. Entonces este actor social en una misma exigencia califica al OET y sus estudios como dudosos, con múltiples equivocaciones, y además como un ensayo. Contrastando con la visión de otros participantes, como el Equipo Técnico que insistió en el rigor metodológico (lo cual era de esperarse) con el que fue elaborado dicho Instrumento de Planeación, aunque sí menciona en el taller participativo que tuvo lugar con las dependencias gubernamentales que el *“ordenamiento constituye un estudio piloto”*. Las razones del porque de esta reacción por parte del representante de San Antonio de las Minas se deben a que a su juicio el OET fue elaborado a petición de un grupo de empresarios vitivinícolas con intereses particulares y los estudios responden a las expectativas de este grupo, y no a la realidad de la población.

En relación a las demandas inherentes al Valle de Guadalupe, principalmente hubo las relacionadas al recurso agua, las cuales fueron discutidas en la sección anterior asignada para este tema, que debido a su importancia ocupó especial atención. El otro tipo de demandas que sobresalen a lo largo del discurso de los diferentes actores sociales, y que se abordaron en este espacio, son las relacionadas al crecimiento urbano.

Aunque el OET en su etapa de prospección prevé la propuesta de varios escenarios a futuro con su eje principal en el crecimiento poblacional no es menester de este Instrumento de Planeación regular los asentamiento urbanos, aunque en su propuesta dentro de las estrategias ecológicas se dictan una serie de recomendaciones sobre el tipo de construcciones y desarrollos en el área de su injerencia. Se hace mención a lo anterior porque las demandas hacen hincapié en las zonas urbanas, tales es el caso en los comentarios de la Secretaría de Turismo del Estado (SECTURE) donde

expone que *“los asentamientos humanos deben regularse a través de programas y reglamentos que permitan preservar la imagen de las construcciones y el paisaje de la región”*; y también del representante de San Antonio de las Minas que resalta la importancia de *“actualizar los reglamentos de desarrollo urbano ya que son obsoleto[a]s por el despegue poblacional de los últimos 5 años”*.

Con base en estos comentarios se observó que las atribuciones del OET son confusas para los participantes en el proceso de ordenamiento y no quedaron claros sus objetivos y alcances. En efecto los polígonos urbanos y sus respectivas reservas para crecimiento quedan delimitados por la regionalización del MOE y las políticas de uso de suelo relativas a los polígonos colindantes con el uso urbano en congruencia con las Directrices de Desarrollo Urbano (SIDUE).

Regresando a la sugerencia de la SECTURE sobre la preservación de la imagen en los asentamientos urbanos, durante el análisis surgió la interrogante acerca de hasta qué punto la intención era querer atribuir una imagen idealizada del Valle de Guadalupe inclinada a una vocación turística, la cual pudiera ser impositiva para la población y su cultura de la construcción, así como su cosmovisión acerca del lugar donde viven. Ahora que salió a consulta pública el *“Programa Sectorial de Desarrollo Urbano – Turístico de los Valles Vitivinícolas de la Zona Norte del Municipio de Ensenada (Región del Vino), B. C.”*, se relacionó con ese comentario, ya que en este programa se desglosan una serie de lineamientos sobre la imagen urbana, tales como una paleta de colores para las construcciones, acabados a base de piedra en las fachadas y banquetas, entre otras. En el documento de este Programa Sectorial estos lineamientos no están sustentados con un estudio y/o un consenso con los habitantes sobre los usos y costumbres en relación a la imagen y construcción que desean para sus comunidades.

En relación a los problemas manifestados a través del discurso de los distintos participantes en el proceso de ordenamiento ecológico, en su mayoría fueron relacionados a las opciones de empleo que están al alcance de la población que vive en el Valle de Guadalupe. Se observó una opinión generalizada sobre la problemática del empleo para esa región, y la necesidad en común acuerdo de crear y diversificar las fuentes de empleo. En el taller participativo realizado con las dependencias estatales de gobierno el Equipo Técnico hizo énfasis en que *“la gente necesita, quiere empleo”*, a lo que los representantes de las dependencias se expresaron de igual manera, mostrando conocimiento y preocupación sobre este grave problema. La Secretaría de Economía del Estado (SEDECO) expresó que *“sólo hay que ver lo que la gente quiere para diversificar actividades”*, la reacción de las otras dependencias fue argumentar las acciones que estaban realizando para remediar esta problemática. Por ejemplo, la SECTURE mencionó la contratación de una consultora *“para realizar un estudio de vocación turística”*; a su vez el delegado de la SIDUE se expresó de la

siguiente manera: *“en mi caso he estado trabajando la parte social y he observado que la gente sí tiene afinidad con la vocación del Valle”*; mientras que la Secretaría de Fomento Agropecuario (SEFOA) se remitió a una reunión que tuvo horas antes con pequeños productores de vino. Al final surgió de nuevo la figura conciliadora por parte de SIDUE cuando expresó que *“si se pintan de rojo, verde o amarillo, pero no hay nadie que se responsabilice de ir a promoverlo, esto se queda ahí. Por eso, cada quien tiene que agarrar nuestra parte, SEFOA, Turismo, Economía”*, lo anterior en relación a entender cual es el papel del OET y la responsabilidad que cada dependencia asume para supervisar que se aplique, es decir, que se instrumente adecuadamente.

En contraste durante el taller participativo anterior realizado con habitantes del Valle, un locatario de la Delegación de Francisco Zarco comentó que lleva mucho tiempo solicitando un préstamo que no le han dado y que *“el gobierno en sus planes de desarrollo, no tiene apoyos para el Valle”*. En este mismo taller el Delegado de Francisco Zarco en relación a las opciones de empleo las reduce a dos polos de empleo entre una de las casas vitivinícolas más grande del Valle e ir a trabajar a las maquiladoras del Sauzal, donde él argumenta que la segunda opción es mejor por su salario y prestaciones. El resto de los comentarios de estos actores sociales, así como del resto de los actores locales se centraron en los problemas del empleo y del agua, sin hacerse mención de los demás problemas que el Equipo Técnico resaltó en la región, tales como de salud pública, calidad de vida, cambio de uso de suelo y rentabilidad de producción agrícola, que si bien están relacionados con los dos primeros problemas, la gente que participó en el proceso de ordenamiento no los expresó como problemas en el Valle.

La importancia de esta coyuntura se debió a que surgió como una situación que es real para los diferentes actores sociales; tanto el habitante, el funcionario público, el investigador, como el empresario; sin importar el nivel socioeconómico o sector en el que se está inmerso. Es pues en este tipo de situaciones donde convergen las múltiples visiones que se tienen sobre un mismo territorio, que se pueden articular el accionar de los diferentes actores sociales para lograr una adecuada organización y capacidad de toma de decisiones realmente consensuadas. Al igual que el tema del agua fue eje rector en la construcción del OET para el caso del Valle de Guadalupe, lo puede ser una problemática como la necesidad de empleo.

En la denuncia de los problemas que aquejan a la población de la región también surgieron nuevos actores sociales, y más interesante aun, otras relaciones e intereses. Es el caso de un comentario por parte de la autoridad local de la delegación de Francisco Zarco, donde menciona que una empresa de productos lácteos *“dice que no es rentable producir vid, porque consume grandes volúmenes de agua”*. Hubo aquí un claro ejemplo de los intereses dispares entre dos actores influyentes, el sector vinícola y la empresa de lácteos más importante de la región (figura 5). El

sector vinícola dada su importancia e injerencia que ha adquirido, representa la vocación principal del Valle; mientras que la empresa productora de lácteos demuestra su influencia a través del discurso de una autoridad local. Esto representa una relación, sino conflictiva, claramente de competencia entre empresas por los recursos disponibles en la región.

4.8 *El proceso participativo en el Ordenamiento Ecológico Territorial del Valle de Guadalupe y la visión de actores clave a tres años de su decreto*

Dentro de los actores clave que se identificaron en el proceso de ordenamiento, resaltaron los vitivinicultores como los principales promotores de la propuesta de planeación, pero ausentes en el proceso participativo como lo expresó el miembro del Equipo Técnico, quién comentó que los vitivinicultores sólo asistieron a una reunión en las oficinas de Turismo. A pesar de esta ausencia, su injerencia en el OET se notó a través del discurso de la mayoría de los participantes en forma de apoyo o rechazo, pero invariablemente imperó la vocación vitivinícola del Valle. Los tres actores clave entrevistados coincidieron que desde las primeras propuestas de planeación en la región, ha sido la Asociación de Vitivinicultores la que se ha acercado a las autoridades gubernamentales para solicitar estos estudios, por lo tanto señalaron a los vitivinicultores como los principales promotores, aunque el investigador del Equipo Técnico señaló que había personas en el Valle disgustadas sobre ciertos usos de suelo que se estaban imponiendo y creaban conflictos, y que demandaban un estudio para establecer los usos de suelo. Cabe añadir que el vitivinicultor entrevistado indicó que dicha asociación la conforman todas las empresas o personas dedicadas a hacer vino en el Valle, excepto la productora de vino más grande, la cual se deslindó desde el principio del proceso de ordenamiento, según palabras del miembro del Equipo Técnico. En la entrevista con el funcionario público se mencionó que gran parte la iniciativa del POE CSM-VG fue por parte de la UABC (Equipo Técnico) con fondos del CONACYT¹ a través de la SPA.

Es interesante observar que en la presentación oficial ante los medios de comunicación del POE CSM-VG se expusieron como participantes en su elaboración a los siguientes: Desarrollo Urbano (de Ensenada), UABC (Equipo Técnico), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y principalmente los vitivinicultores, de los cuales los dos últimos no tuvieron una participación alta (tabla 2). También se hizo mención que los invitados principales a la presentación pública del POE CSM-VG eran los mismos vitivinicultores. En esta presentación pública la SPA indicó que el POE CSM-VG fue impulsado por la SEMARNAT, además de que la vid es la

¹Atención de la UABC a una convocatoria de Fondos Mixtos del CONACYT-Estado de Baja California, con el proyecto: “*Ordenamiento Ecológico del corredor San Antonio de las Minas – Valle de Guadalupe*”, clave de registro FOMIX-2003-06.

vocación principal del Valle. Esta vocación, como lo explicó el vitivinicultor, es resultado de un proceso histórico y de las condiciones naturales que han prevalecido en la región, por lo que es el uso actual y dominante del suelo. El hecho de que se señalaran a la anterior dependencia federal y al sector vitivinícola como los principales impulsores, fue reflejo de la injerencia que tuvieron estos actores en la elaboración del OET, sin la necesidad de estar presentes en el proceso participativo.

Además de los actores clave arriba mencionados, en las entrevistas se mencionaron a las autoridades locales; al delegado de la SPA, que en ese momento coordinó los trabajos; y las dependencias de gobierno del estado, actores que también arrojó el presente análisis como clave (tabla 3). Otro aspecto interesante que surgió en la entrevista con el investigador, fue que estaban emergiendo nuevos actores en el Valle, el caso específico de una empresa productora de lácteos a nivel regional que deseaba mudarse a esa región y que también apareció en el discurso del proceso participativo, y una nueva asociación de personas con altos recursos económicos originarios principalmente de Tijuana. Estos nuevos actores se han ido sumando a la dinámica social del Valle de Guadalupe, aunque en su momento por lo menos la empresa de lácteos tuvo cierta injerencia en el OET.

La participación estuvo marcada por el concepto que cada actor social se formó sobre el OET. Unos actores sociales de acuerdo a lo que entendieron que debía ser el OET solicitaron la participación de otros actores quienes debían de ser los responsables principales de implementar dicho Instrumento de Planeación, por ejemplo se entendió que el documento era rector de los asentamientos humanos, por lo que se exigió que el Municipio de Ensenada debería de ser el principal participe en el POE CSM-VG. Por su parte el Equipo Técnico expuso ante las dependencias de gobierno estatal que el ordenamiento ecológico establece políticas, por lo que su participación en ese momento era importante para entender cómo articular los proyectos que estas dependencias propondrían en un futuro, para que fueran coincidentes con las políticas del OET. Además, el Equipo Técnico visualizó el OET como un estudio del Valle que debería ser ordenado por la misma gente y un instrumento que permitiera decidir como quiere que sea su Valle, lo que se reflejó en una postura constante de incentivar la participación en los asistentes a los talleres participativos y la consulta pública. El investigador aseguró que el OET expresa lo que los asistentes a las reuniones querían en ese momento y que inclusive el mapa final (Modelo de Ordenamiento Ecológico) lo hicieron ellos mismos. Esto coincide con el grado de involucramiento observado (tabla 2), sin embargo es importante remarcar que la gran mayoría de las intervenciones fueron acerca de problemáticas relacionadas al Valle.

Cuando el OET fue visto como un instrumento de promoción se caracterizó a la gente del Valle como personas que demandaban otras actividades y que sólo bastaba con preguntarles que deseaban

(figura 6), reduciendo la participación de la población local a ser meros encuestados y no personas activas dentro del proceso de ordenamiento. Ello pondría en riesgo la vocación agrícola del Valle, porque la diversidad de actividades productivas solicitadas podrían ser incompatibles con esta vocación. En respuesta tanto el Equipo Técnico como la SIDUE procuraron sensibilizar sobre la realización de actividades compatibles con la vocación del Valle, y alcanzar un balance entre uso y actitud territorial.

Las demandas realizadas por los actores sociales partícipes en el proceso de ordenamiento también estuvieron relacionadas con la participación. El caso más crítico fue la solicitud de intervención de las dependencias del sector agropecuario para realizar estudios alternativos al estudio técnico realizado por el Equipo Técnico, demostrando una desconfianza sobre la metodología y los resultados obtenidos. Este grado de desconfianza fue el principal obstáculo en el proceso de ordenamiento ecológico, según mencionó el miembro del Equipo Técnico en la entrevista realizada.

Dentro de las relaciones entre los participantes que estuvieron vinculadas con la participación de los mismos, en primera instancia se mostró a través de la única participación de un vitivinicultor en la consulta pública que los resultados del proceso de ordenamiento eran acordes a la vocación vitivinícola del valle, por lo que su aportación sólo se remitió a aprobar el programa y que se procediera a decretarlo. Entonces se puede inferir que cuando un actor social no participa se debe a su desinterés o pasividad, pero también se puede deber a que encuentre reflejados sus intereses en el estudio que se esté realizando y tenga la confianza de que su sector no se verá amenazado. En consecuencia es posible que considere innecesaria su participación aunque su grado de involucramiento puede llegar a ser alto (tablas 2 y 3) por la injerencia que tiene el sector vitivinícola en los demás actores sociales relacionados con la región y el proceso de ordenamiento, por ser el sector el actor social preponderante dentro del Valle.

La poca participación que hubo del sector vitivinícola en el proceso de ordenamiento contrasta con su participación en los talleres del “*Programa Sectorial de Desarrollo Urbano-Turístico de los Valles Vitivinícolas de la Zona Norte del Municipio de Ensenada (Región del Vino), B. C.*”. En estos talleres básicamente asistieron vitivinicultores y las dependencias de los tres órdenes de gobierno pertenecientes al sector turismo. Además estuvieron presentes el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) de Ensenada, la SPA, la CNA y un representante de la delegación de Francisco Zarco. Recientemente, en el foro de consulta pública para aprobar este programa sectorial también la asistencia fue marcada por vitivinicultores, aunque asistieron más actores sociales relacionados a otras actividades. En el taller de este programa sectorial un par de asistentes expresaron su preocupación por integrar a todo el pueblo y que hacía falta tomarlos en

cuenta. Este sentir se hizo notar en el proceso participativo del OET, cuando los participantes argumentaban que los resultados respondían al sector vitivinícola y que no los tomaban en cuenta. En la entrevista del investigador se menciona que esta actitud por parte de los vitivinicultores fue un hecho que causó división durante el proceso de ordenamiento, aunque este grupo de actores lo hizo sin intención; también aludió que el OET se veía como “*un proyecto donde los pobres serían aplastados por los ricos*”. El análisis de esta situación es que a pesar de que se está conciente de que hay otros actores sociales relacionados a la misma problemática, unos u otros actores no están sensibilizados para integrar a los demás, sino más bien prevalece la costumbre de trabajar de manera aislada. Esta es una razón por la que surgen conflictos e incompatibilidades entre lo que se propone y lo que se necesita.

En determinadas ocasiones el Equipo Técnico fungió como portavoz de los habitantes del Valle de Guadalupe, sobre todo en el taller participativo con las dependencias de gobierno, en donde resaltó aspectos como la demanda de maquiladoras para el Valle y que la gente tenía interés de ordenar su Valle. Sin embargo, esta relación entre los habitantes y el Equipo Técnico fue muy cambiante, por ejemplo en los otros dos talleres participativos por momentos hubo una confrontación de intereses, ya que los asistentes aludieron que la UABC (Equipo Técnico) no compartía los mismos intereses que ellos, suscitando cierta reacción de molestia por parte del Equipo Técnico y aclarando que se pretendía evitar el sesgo académico. Pero en otras ocasiones se le vio a este actor social como posible fuente de solución a los problemas del Valle, al verlos como “*personas de ciencia*” que estaban preparadas y podían resolver los problemas de la población.

Un suceso que no se había tomado en cuenta en el análisis del discurso fue la propuesta de instalar una “*gasera*” en el Valle, pero que el investigador en su entrevista remarcó como un hecho que interfirió en el proceso participativo, ya que dividió a los habitantes de la región y desgastó la imagen del Equipo Técnico. He aquí la importancia de triangular la información, porque en las minutas de los talleres sólo se mencionó que no fructificó la instalación de la “*gasera*” escapando al presente análisis el trasfondo que tuvo este hecho en relación a la participación de los actores sociales. El mismo investigador también recordó que la compra de Olivares Mexicanos para su fraccionamiento residencial durante los meses en que se elaboraba el OET había afectado el proceso participativo.

La conceptualización del OET también fue un factor en la construcción de las relaciones entre los diferentes actores sociales involucrados. Por ejemplo, la SPA expresó su preocupación respecto a profundizar más en la metodología, para evitar que la gente pudiera llegar a pensar que los resultados del OET fueran inventados, lo cual sucedió en más de una ocasión (figura 6). Esto ocasionó que hubiera rechazo hacia este Instrumento de Planeación (figura 5) y hacia quienes lo

sustentaban, además de que se pensó que los resultados eran para satisfacer los intereses de un grupo en particular (los vitivinicultores) provocando disgusto entre los participantes. La persona entrevistada del Equipo Técnico comentó que hay un problema sobre estos aspectos técnicos, porque las personas que lo han usado desde que se decretó han encontrado “*difícil de entender cada propiedad y distinguir el uso del suelo que les fue asignado*”. El actor gubernamental añade que “*el documento (el POE CSM-VG) es entendible hasta ciertos niveles, como el productivo (las personas dedicadas a este sector), pero el que pizca la uva (los trabajadores del campo) no*” y ve difícil que el OET en la forma que se genera pueda ser una guía y que incluso se le complica al sector gubernamental. Una muestra del grado de complejidad que puede llegar a tener se dio en la presentación a los medios del POE CSM-VG cuando el Equipo Técnico lo presentó con un lenguaje técnico y complicado. Más adelante en la misma entrevista el funcionario público comenta que sería útil identificar actores fundamentales que estén más enterados sobre el OET para que capaciten e involucren a los demás y ellos a su vez repliquen esto, así como que la metodología se simplifique desde un inicio del proceso de ordenamiento ecológico para obtener un producto más simple.

En los discursos de las diferentes dependencias de gobierno fueron surgiendo diferentes puntos de vista sobre que era un OET, por ejemplo un instrumento para regular las actividades productivas y asentamientos humanos, un instrumento de promoción (figura 6), entre otras, hasta el punto que SIDUE marcó una pauta e intervino diciendo que “*lo primero es entender, ¿qué es un Instrumento de Planeación?*” aduciendo que éstos son instrumentos regulatorios más que de promoción. “*Son normas de comportamiento*”. Terminó por evidenciar la escasa comunicación y relación entre dependencias al referirse que no hay nadie que se responsabilice de ir a promoverlo (el OET) y que es en esta etapa donde se detiene sin que se llegue a instrumentar.

Las relaciones que se establecieron en el seno del proceso participativo entre los actores sociales relacionados con el Valle fueron resultado en ocasiones de las demandas que los participantes exigieron en relación a aspectos metodológicos del OET. El caso del representante de San Antonio de las Minas, sobradas veces citado, es un claro ejemplo de las tensiones que hubo y que pueden continuar existiendo entre diferentes grupos o habitantes del Valle. Esta persona demanda efectuar trabajos veraces para corregir el ordenamiento ecológico, argumentando que fue solicitado por un grupo de vitivinicultores con intereses económicos particulares. Este sentir lo vino a confirmar el investigador al comentar que los asistentes pensaban que el OET estaba pagado por los vitivinicultores para su conveniencia.

En el taller participativo con habitantes de las tres delegaciones del Valle y sus respectivas autoridades locales, llegó un punto donde la demanda generalizada fue que cada quién hiciera lo que quisiera con sus tierras, por lo que la relación se tornó tensa, a lo que el Equipo Técnico

respondió que no se pretendía que fuera una imposición y que la razón de los talleres era evitar eso precisamente. Esto fue muestra del cuidado que se debe de tener sobre la construcción del OET y en el manejo de la información, porque así como puede fortalecer las relaciones entre los diferentes actores sociales e incentivar su participación, también puede ocasionar relaciones conflictivas que obstaculicen el proceso participativo.

Las demandas y problemas pertenecientes al Valle de Guadalupe permitieron observar relaciones que prevalecían fuera del proceso participativo y que inclusive existían antes de iniciar el proceso de ordenamiento. Estas relaciones estuvieron emparentadas con el sector vitivinícola. Una de estas relaciones se evidenció a través del delegado de Francisco Zarco cuando comentó que “*los de Francisco Zarco no queremos más cultivos de vid*” denotando un rechazo sobre el crecimiento de este sector. Está misma autoridad posteriormente comentó que el dueño de la empresa de productos lácteos sostiene “*que no es rentable producir vid, porque consume grandes volúmenes de agua*”. Entonces por un lado se hizo notar la influencia de esta empresa en el Valle, y la relación de competencia entre este nuevo actor y el sector vitivinícola por el recurso agua.

El agua, recurso primordial en esta región ha moldeado las relaciones entre los actores sociales que interactúan alrededor de este recurso natural. La mayoría de las relaciones que se observaron a lo largo del proceso participativo del OET giraron en torno a la problemática del agua. Aunque en el “*Valle de Guadalupe hay de todo, desde gente que no sabe leer y escribir hasta un empresario*” como lo mencionó el funcionario público, el tema del agua fue una coyuntura en el proceso de ordenamiento ecológico. Esto era de esperarse debido a que los diferentes actores sociales reconocieron esta problemática desde su particular visión, debido a que es un recurso indispensable para todas las actividades del ser humano.

En cada intervención relacionada al recurso del agua por parte de los participantes se dejaron ver las variadas relaciones que existen. Se manifestaron desacuerdos sobre la cantidad de agua que usan unos con respecto de otros, en particular la producción de vid y la productora de vinos más grande del lugar; los impuestos elevados que sólo las grandes vitivinícolas pueden pagar; la falta de comunicación entre autoridades locales y distanciamiento con el Consejo de Cuencas; desconocimiento y dificultad de acceso a los registros del uso de agua; confusión sobre a cual dependencia acudir para revisar los datos del gasto del agua; la percepción de que el mayor porcentaje del agua del acuífero no se destina al Valle y que los datos sobre disponibilidad de agua en el estudio técnico son erróneos. Este mosaico de situaciones permitió visualizar el sinnúmero de relaciones que se han entretejido entre los diferentes actores sociales que confluyen dentro del Valle, sin que todos ellos participaran activamente en el proceso de ordenamiento ecológico.

La problemática del agua continúa siendo una coyuntura en los discursos de los diferentes actores sociales relacionados con la región a dos años de haberse decretado el POE CSM-VG. El agua como recurso prioritario no sólo en el Valle, sino a nivel mundial, es de pensarse que constituya una preocupación constante en las expresiones de la sociedad. Un asistente a la presentación oficial del POE CSM-VG al público general preguntó sobre la existencia de un estudio del agua en relación a los nuevos desarrollos residenciales en la región. En el mismo evento, por su parte el Equipo Técnico aclaró que la región que quedó bajo la política de protección había sido decisión de la gente del Valle para proteger el agua y la recarga del acuífero. También en el taller del programa sectorial urbano-turístico el representante de Francisco Zarco estuvo promoviendo entre los asistentes (en su mayoría vitivinicultores) un proyecto de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Ensenada (CESPE) para el ahorro del agua, mencionando que estaban participando niños de primaria proponiendo acciones creativas. Por su parte el funcionario público mencionó que el recurso más crítico en el Valle de Guadalupe es el agua. Las anteriores acotaciones sobre la situación del recurso agua contrastan con un par de comentarios por parte del vitivinicultor donde expuso que el factor económico y el recurso agua han sido determinantes en la importancia de las secciones agrícolas y más adelante aclaró que *“por las bondades de su clima, por la cantidad de agua y por el entorno paisajístico tan importante, el Valle de Guadalupe es una joya en muchos sentidos”*.

El Equipo Técnico en el estudio que realizó identificó una serie de problemas, relacionados a la salud pública, calidad de vida, cambio de uso de suelo y rentabilidad de producción agrícola, sin embargo fue interesante observar que durante el proceso participativo del ordenamiento ecológico los actores sociales identificaron, además del problema del agua, la falta de empleo, tema que también fue tratado ampliamente en la mesa de trabajo sobre *Aspectos Sociales* del taller del Programa Sectorial. Por consiguiente es importante tener en cuenta las diferentes visiones que tienen los actores sociales sobre un mismo territorio, en este caso el sector académico con respecto a los habitantes del Valle, para evitar puntos de vista rígidos y desarrollar una postura plural en donde cada opinión puede ser igual de valiosa que los resultados en un estudio técnico.

Los problemas técnicos y de instrumentación del OET salieron a relucir sobre todo en el taller participativo con las dependencias de gobierno, en esta línea el Equipo Técnico expresó su preocupación sobre cómo *“amarrar el programa de ordenamiento a los programas de desarrollo urbano, e incorporar algo de eso urbano a lo rural”*. El cuidado de hacer el OET congruente con otros programas de planeación como *“el Programa de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial”* del estado y las *“Directrices de Desarrollo Urbano”* elaboradas por la SIDUE, y los problemas de escalas entre los diferentes programas fueron otros temas tocados por las dependencias estatales y el Equipo Técnico.

Después de haberse decretado el POE CSM-VG en septiembre de 2006, varias de estas preocupaciones se han vuelto una realidad, sobre todo en materia de instrumentación, así se pudo constatar en el discurso de los actores clave entrevistados. El investigador señaló dentro de la descripción general del POE CSM-VG, que *“el problema con este y todos los OET es que no vienen acompañados de instrumentos económicos municipales o estatales para dar seguimiento a las estrategias y lineamientos”*, añadiendo que los mexicanos carecemos de una *“cultura del seguimiento a la planeación”*. En congruencia con ello el funcionario público asumió que la responsabilidad de instrumentar el OET es del gobierno, pero añadió que no hay un encargado en el gobierno de darle seguimiento, sino que es parte de otras obligaciones que tienen los funcionarios públicos, siendo una causa de esto que el mismo gobierno *“no tiene el rigor oficial”* de tener áreas específicas con un presupuesto asignado. Por lo tanto este actor clave redujo el grado de instrumentación del OET a dos situaciones: la primera, es que *“tiene que ver mucho con el interés del funcionario en turno”*, refiriéndose al secretario de la dependencia encargada del OET; y la segunda, es que *“la sociedad civil a falta de una incentivación gubernamental, son ellos los que se tienen que organizar”* debido a las deficiencias del sector gubernamental, entre las que enumeró problemas de personal y capacitación, carencia de iniciativa y de compromiso con la sociedad, politización de los proyectos, desidia y falta de presupuesto.

El vitivinicultor aportó que no cree que el OET se haya utilizado, que está incompleto y que nadie de la población ni los vitivinicultores lo conoce, además de que no ha habido una difusión correcta. En relación a esto agregó que *“la gente necesita un soporte jurídico para que la gente y el paisaje se puedan defender”*, así como que el OET no está sustentado legalmente por lo que en ese momento se estaba haciendo un nuevo estudio, es decir, el programa sectorial urbano-turístico. Estos comentarios confirman el desconocimiento indicado por el mismo vitivinicultor, por que el OET ya había sido decretado tiempo atrás, lo que le confiere la categoría de ley, por lo tanto está sustentado legalmente y es una herramienta jurídica apegada a una serie de políticas de uso de suelo compatibles con ciertas actividades, siendo un instrumento de política pública con el cual la población se puede amparar. Aunado a lo anterior el funcionario público aclaró que *“el OET ofrece candados para proteger la vocación principal (vitivinícola y sector agrícola), porque el sector mobiliario te gana y después hay competencia por el recurso (agua)”*. Pero coincidiendo con el vitivinicultor, este actor clave, comentó que *“a nivel local el gobierno no tiene recursos para difundir el OET, ni la cultura de aplicarlo”*.

El Comité del Ordenamiento es la figura formal encargada de darle seguimiento al OET según el reglamento en materia de ordenamiento ecológico (SEMARNAT, 2003), sin embargo tampoco logró consolidarse para el OET del Valle de Guadalupe. Explicó el investigador que aunque se instaló este comité, se detuvo por cuestiones electorales. Sin embargo, el tiempo que estuvo

instalado los miembros no sabían cuál era su función, lo cual no fue un obstáculo para que presentaran quejas ante la SPA, explicó el investigador. La perspectiva del funcionario público sobre la experiencia del Comité difirió un tanto de la anterior, en el sentido que se intentó hacer el Comité porque el “*Secretario (de la SPA) primero había dicho que sí al Comité y después dijo que cancelaran*”, que la gente se tenía que organizar por su cuenta. Este actor clave también afirmó que se debió a los tiempos electorales y que además, por la razón de que iba haber cambio de administración se había desechado la propuesta de trabajar con los sectores relacionados al Valle.

La elaboración del *Programa Sectorial de Desarrollo Urbano-Turístico de los Valles Vitivinícolas de la Zona Norte del Municipio de Ensenada (Región del Vino)* ha tenido un impacto importante en el OET de la misma región, situación que preocupó al investigador y que ha causado confusión en actores sociales, entre ellos el vitivinicultor. Actualmente existe discrepancia entre el nuevo programa sectorial y el OET al menos en el aspecto de aplicación, porque las personas “*no saben cuales es mejor o porque dos (programas)*” afirmó el investigador, y cree “*que el ruido que está metiendo (el programa sectorial)... está mermando la importancia del OET*”. En este punto se estaría de acuerdo con el investigador sobre la importancia de “*aclarar la injerencia*” de un instrumento sobre el otro, para evitar conflictos en las políticas de uso de suelo y el emplazamiento de actividades incompatibles con la vocación del territorio.

A juicio del vitivinicultor este programa sectorial surgió como respuesta de que el OET no esté sustentado legalmente, lo cual no es correcto como ya se mencionó. Añadió que el principal actor que promovió el programa sectorial fue la Secretaría de Turismo (SECTUR), a través del Fondo Nacional para el Turismo (FONATUR), con participación a nivel estatal y municipal de las dependencias de turismo. Previo a esto, el vitivinicultor explicó el porque del énfasis en la vocación turística que ha venido surgiendo en los últimos años para el Valle de Guadalupe: “*el corredor turístico Tijuana-Ensenada, el cual crea una tensión hacia el Valle, lo que provoca que este corredor se inserte en el Valle*”; y además que el gobierno en lugar de proteger la industria vitivinícola “*la está vendiendo como turística*”. Este actor discute que aunque se entiende como una zona turística, no tiene infraestructura turística, y relacionado a la industria vitivinícola aclaró que “*no es una industria turística, es de producción*”.

Esta suma de nuevos actores, relaciones, intereses y discursos que han ido emergiendo, aunado a los actores sociales que coexistían previamente, deben imprimirle una nueva dinámica social al Valle de Guadalupe que es importante tener presente al momento de concebir un programa, proyecto o Instrumento de Planeación. En particular el POE CSM-VG se debe actualizar en un corto plazo por lo que será necesario apoyarse en estas expresiones para idear mecanismos que

promuevan un proceso participativo aún más fructífero que el anterior y una instrumentación plena de este instrumento de política ambiental.

4.9 *El análisis del proceso de ordenamiento ecológico del Valle de Guadalupe en el contexto de los procesos participativos*

El presente estudio se inserta en las diversas experiencias de investigación que se han hecho sobre procesos participativos en los espacios rurales y la manera en que los actores relacionados se apropian de los recursos naturales. El análisis del OET del Valle de Guadalupe desde el punto de vista de proceso participativo aporta elementos para describir la forma en que se organizan y evolucionan las actividades económicas en esta región, lo cual incide en la capacidad que se tenga para la conservación de los recursos naturales y el funcionamiento social y político de las comunidades. Las comunidades rurales poseen una estructura económica y social compleja, situación que también se observó para el Valle. Esto pone de manifiesto las oportunidades y retos que existen en la elaboración de un Instrumento de Planeación a través de un proceso participativo, y que son necesarios identificar y aprovechar para el desarrollo de la economía rural (Quintero, 2004).

La perspectiva del actor social y su participación en el proceso de ordenamiento ecológico fue otro aspecto central en el análisis de la presente investigación. Paré (1990) menciona esta creciente inquietud y necesidad de tomar en cuenta a los actores sociales y estudiar su participación en la elaboración de estrategias ambientales para el manejo de los recursos naturales. En su estudio fincó una serie de premisas, entre ellas, partir de los actores locales y que son ellos (los que viven directamente del recurso) los más indicados para elaborar y defender una estrategia ambiental, que en el caso de un OET, son múltiples las estrategias que se persigue establecer. En sus consideraciones finales, esta autora, menciona varias temáticas abordadas anteriormente, como realizar un diagnóstico de los actores sociales afectados; evaluar las relaciones entre las organizaciones, en este punto Toledo (2000b) añade que “*es necesario revisar los elementos de organización de las propias comunidades rurales y de sus relaciones con el resto de la sociedad*”; elaborar un diagnóstico colectivo con los actores sociales involucrados en el uso y manejo de los recursos sobre los intereses socioeconómicos en tensión que se expresan en la apropiación de la naturaleza. Por último, Paré asume que una garantía para que la población se involucre, los proyectos deben ser elaborados con su participación, partiendo de sus conocimientos y experiencias.

Toledo (2000a) en su trabajo sobre modelos de apropiación de la naturaleza argumenta que cada uno de ellos visualiza, concibe e interpreta de manera particular la naturaleza, utilizando o empleando los recursos en correspondencia con el modo de visualizarla. El estudio de los procesos de planeación del territorio como el caso del OET para el Valle de Guadalupe permite analizar la concepción de los diferentes actores sociales sobre la región que habitan o en la que interactúan, para diseñar mecanismos que permitan integrar lo que Toledo (2000a) describe como saberes *diacrónicos*, acumulados por las culturas a lo largo de la historia, y los saberes *sincrónicos*, es decir, aquellos generados por los científicos y técnicos contemporáneos. Estas visiones surgieron a lo largo de las reuniones en el proceso participativo del OET y a través del discurso de los diferentes actores sociales. En estas interacciones también se pudo observar “*la tensión que se mantiene como resultado de las distintas formas en que se apropian de la naturaleza*” (Toledo, 2000a) cada uno de los actores sociales y que se reflejaron en la elaboración del Instrumento de Planeación.

En los estudios de Paré (1990) y Toledo (2000a y b) se observa que ambos asumen a las comunidades rurales como los actores sociales principales en los planes para decidir de que manera se deben apropiarse de sus recursos naturales, siempre a través de procesos participativos, como los talleres y consenso entre visiones diferentes. Paré (1996) en otro trabajo concluye que “*la cuestión no es sólo de orden técnico, es decir, un diagnóstico sobre el uso y manejo de los recursos naturales y la definición de las áreas donde la conservación requiere de restricciones en el uso de los recursos. El problema es fundamentalmente de orden social y político*”. Más allá de estos aspectos técnicos que la ciencia pudiera solucionar, hasta ahora se entiende que la planeación y apropiación de los recursos es un proceso político y social, es decir, que se debe asumir como un proceso participativo y organizacional. En este sentido Olmedo (1985; en: Toledo, 2000b) habla de una política ecológica encaminada a la reorganización de la sociedad, dando como resultado un empoderamiento de las comunidades rurales, que a la postre sería un elemento fundamental para lograr una cultura participativa en los procesos de planeación del territorio y en particular de ordenamientos ecológicos.

En particular para los casos de estudio sobre procesos participativos en la construcción de un OET, Arreola (2006) expone que debido a la multiplicación de experiencias en la elaboración de este Instrumento de Planeación se ha dado una “*euforia*” en relación al éxito participativo y efectivo que ha sido el OET como herramienta de planeación. Además, destaca el nacimiento de los Ordenamientos Comunitarios Participativos (OCP) como producto del análisis de las experiencias participativas, constituyéndose en una herramienta para la planeación participativa, reorganización espacial y apropiación del territorio (Arreola y Villalobos, 2009). Estos últimos autores añaden que la reflexión constante sobre la construcción de los Ordenamiento Ecológicos Territoriales

Participativos es importante para “*la búsqueda de nuevas formas y estrategias que puedan alcanzar el éxito social*” de estos Instrumentos de Planeación.

El proceso participativo es importante porque favorece la apropiación del OET, siempre y cuando el proceso de elaboración del ordenamiento esté acompañado de reuniones con los sectores sociales de la comunidad, organismos representativos y los técnicos que participaron en el análisis de la información técnica. Además, reconocer la heterogeneidad de los grupos y cuyos intereses pueden ser afectados de no tomar decisiones de maneja consensuada, así como tener presentes los riesgos y amenazas para el proceso de ordenamiento, como migración, deterioro del tejido social, pérdida de visión integral de la comunidad y discontinuidad de los procesos internos (López *et. al.*, 2009).

Un aspecto imprescindible dentro de los procesos de ordenamiento del territorio es la definición de un equipo interdisciplinario y multidisciplinario que facilite el consenso general en vínculo estrecho con los actores sociales relacionados con la región (Durand, 2009; López *et. al.*, 2009). Este planteamiento salió a relucir en el transcurso del análisis del OET del Valle de Guadalupe, siendo la relación Equipo Técnico-Actores Sociales una pauta principal en la elaboración del instrumento. Sin embargo, autores como Chávez y Chávez (2006) profundizan aun más en la integración del conocimiento científico y los saberes de las comunidades en relación al manejo de recursos y la conservación. Estos autores reconocen el concepto de transdisciplinariedad, definida como “*la creación de conocimiento integrado de la realidad alrededor de un propósito común*” (Bruder, 1994; en: NCREL, 2001; Thompson, 2000). Además, opinan que para resolver los problemas de la relación-hombre naturaleza se sugiere una estrecha colaboración con los actores sociales, esfuerzos conjuntos de solución de problemas entre representantes de las distintas esferas. Parte de los productos de este enfoque disciplinario son herramientas y estrategias concretas que a los mismo sujetos (actores sociales) les sean útiles. Independientemente de la integración disciplinaria en cuestión, multidisciplinaria, interdisciplinaria, transdisciplinaria e incluso disciplinaria, Morse *et. al.* (2007) advierten que es necesario identificar los elementos que pueden potencializar el desarrollo de la investigación, así como los obstáculos posibles. En particular, estos autores en su estudio identificaron una serie de “puentes” y “barreras” a nivel individual, grupal e institucional, presentes en un enfoque interdisciplinario.

Una de estas dificultades, como se vio anteriormente en el presente trabajo, fue la transferencia de la información por parte del Equipo Técnico hacia los participantes en el proceso de ordenamiento, las autoridades competentes y más adelante a la población del mismo Valle. Esta incapacidad para poder transmitir el conocimiento producido en el sector académico ha sido de interés en los últimos años, tal es el caso de Landry y colaboradores (2003) quienes en una

investigación sobre la evaluación de la utilización del conocimiento científico, argumentan que los productos de los trabajos por parte de los grupos técnicos se han remitido a evaluaciones robustas y aplicaciones discretas y puntuales. En contraparte estos autores enfatizan en que la utilización por parte de los actores sociales (autoridades y sociedad) del conocimiento producido por el equipo técnico debiera ser visto como un proceso. En este mismo trabajo se desglosan en seis etapas la utilización de este conocimiento por parte de las autoridades encargadas de la toma de decisiones: recepción, cognición, discusión, referencia, adopción e influencia (Landry *et. al.*, 2003).

En el proceso de ordenamiento del Valle de Guadalupe se observaron dificultades y aciertos, tanto del enfoque disciplinario del Equipo Técnico como la transferencia de la información técnica, que puntualizan en sus respectivos trabajos Chávez y Chávez (2006), Morse *et. al.*, (2007) y Landry *et. al.*, (2003) que en definitiva esta experiencia analítica del proceso participativo y las aportaciones de estos autores pueden formar parte de una base para el desarrollo de una propuesta metodológica para una planeación participativa.

Urbán y colaboradores (2009) piensan que la participación de las organizaciones sociales rurales (actores sociales) pueden trascender aún más, argumentando que son capaces de crear una eficiente herramienta de información geográfica y que a través de implementar esquemas de participación-acción se puede integrar a la comunidad dentro de la creación de un Modelo de Ordenamiento Territorial (MOE), además sensibilizar a los habitantes sobre la planeación conservación de sus recursos. En su estudio estos autores también identificaron la problemática del agua como una prioridad para los habitantes y la identificación de zonas prioritarias para la captura de este recurso, tal como sucedió en la asignación de la política de protección para proteger la recarga del acuífero por parte de los participantes en el proceso de ordenamiento ecológico del Valle de Guadalupe. Una manifestación parecida identificaron Galván y Fuentes (2009), al encontrar coincidencia entre las zonas de conservación y protección propuestas por el modelo de ordenamiento con las preocupaciones de campesinos.

Sobre los problemas y dificultades que se identificaron a lo largo del proceso de ordenamiento ecológico del Valle, otras investigaciones se han topado con estos y otros obstáculos. Rojas (2009) señala “*una desvinculación entre los distintos niveles de gobierno en sentido vertical y entre las diferentes entidades de cada una de sus dependencias en sentido horizontal*”, y “*la desarticulación entre los recursos económicos y los planes*”. Como solución a ellos propone la creación de una cultura de la planeación y la ejecución de proyectos integrales, aplicados con la participación de los distintos sectores de la sociedad. Otro problema que tradicionalmente ocurre es cuando el equipo multidisciplinario realiza la propuesta de OET basada principalmente en el potencial natural de la región, sin responder a las necesidades de la población que la habita. García (2009) por su parte

analizó los programas de ordenamiento ecológico en Quintana Roo, destacando que el resultado de ellos “*pusieron en evidencia... las fuertes expectativas de inversión en el área... además la disposición del aparato estatal para poner a la orden de las fuerzas dominantes en el momento, el futuro de esa zona de país*”. También observó que las expectativas de la población cambiaron radicalmente por efectos de la apertura económica.

La participación de una OSC, comenta Serrano (2009) en su investigación, logró incidir en los procesos de ordenamiento ecológico, sin embargo “*esta participación se vio restringida por vicios en los procedimientos de elaboración de los programas de ordenamiento*”. En el caso de la participación de los diferentes sectores, a pesar de presentar posiciones polarizadas, se lograron acuerdos y un modelo de ordenamiento consensuado, pero posteriormente fue modificado de manera unilateral por autoridades locales, violando los acuerdos obtenidos. En uno de los casos de estudio este autor menciona que en el proceso de ordenamiento ecológico se dio una gran presión por parte del sector turístico, el cual logró asegurar el desarrollo de proyectos de este mismo sector, sin fundamento técnico.

En la instrumentación del OET, los estudios coinciden con lo expuesto en las tres entrevistas realizadas en la presente investigación, en el sentido que *en la mayoría de los casos, la población desconoce la utilidad y alcances de dichos instrumentos (OET), así como el inicio de su elaboración y mecanismo para participar en los mismos* (González y Serrano, 2009). Extiende esta falta de conocimiento en los términos y procesos del OET por parte de los funcionarios y encargados de su seguimiento, en concordancia con lo expresado por el funcionario público. La aseveración anterior es más relevante cuando se observa que el “*Estado ha tenido una participación casi exclusiva en la configuración de la realidad política, económica y social*” (Rentería, 2009), además del sector empresarial que también ha tenido un peso importante, en los procesos de ordenación territorial (Rentería, 2009). En relación a la percepción de los participantes sobre el concepto de OET después de llevarse a cabo el proceso de ordenamiento, Galván y Fuentes (2009) observaron que a pesar de ser las personas que participaron en los talleres y las consultas públicas la mayoría seguía sin saber que era el OET, indicando poca claridad sobre el concepto. Ambos autores en su análisis sobre los talleres observaron que fueron espacios para plasmar los “*dolores*” o preocupaciones de la gente respecto a situaciones cotidianas del campo. Este mismo uso se le dio a los talleres del OET del Valle de Guadalupe. Una conclusión interesante en el estudio de Galván y Fuentes (2009) que puede ser útil e importante en futuros ordenamientos ecológicos y territoriales, es la pre-existencia de un ordenamiento “*no formal*”, es decir, que la gente previamente conceptualiza un ordenamiento del territorio de acuerdo a su visión sobre el lugar que habita y tiene asignados usos del suelo en función de cómo se han ido desarrollando las actividades que ahí se realizan.

5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En su papel como figura responsable y coordinadora de la primera parte del proceso de ordenamiento ecológico, el Equipo Técnico a través de su accionar influyó en la participación de los asistentes a los talleres participativos. Esto se evidenció cuando expresó que la iniciativa del OET fue de la DGE del Gobierno del Estado de Baja California. Como consecuencia de este hecho se manifestó resistencia por parte de los pobladores involucrados, reacción recurrente en la sociedad cuando se trata de proyectos o programas procedentes del gobierno. En la mayoría de los casos estos programas han sido ajenos a la realidad de las comunidades. Aunque, es importante resaltar que a lo largo del proceso de ordenamiento ecológico varió la percepción sobre quién propuso e inició con la elaboración del OET, pasando por el gobierno, la UABC (Equipo Técnico) y la población del Valle de Guadalupe. Sin embargo, fuese uno u otro quién comenzó con la propuesta, se encontraron actores sociales y sectores que apoyaron o rechazaron la iniciativa, según a quien se le atribuía en esa etapa del proceso de ordenamiento ecológico. Entonces la alternativa sería que desde un inicio el Equipo Técnico debiera procurar transmitir que el OET lo construyen y es responsabilidad de *todos*. Conforme se crezca en las experiencias participativas estas situaciones podrán irse reduciendo.

En la demanda de traer maquiladoras al Valle salió a relucir que la gente de la delegación de San Antonio de las Minas es la que tiene mayor afinidad con la vocación agrícola del Valle, de acuerdo a lo observado por el Equipo Técnico. Esta delegación emergió como protagonista sobre las dos restantes (Francisco Zarco y el Provenir). En su discurso los participantes se enfocaron más en esta localidad, uno de los talleres participativos es exclusivamente con los habitantes de esa población y en la consulta pública sólo se recibieron observaciones y comentarios por parte de un representante de esta delegación. Sobre los talleres participativos el miembro del Equipo Técnico se refirió a que durante el proceso de ordenamiento hubo una reunión por cada delegación, sin embargo en la carpeta proporcionada por la SPA sobre el proceso de ordenamiento sólo estaban registrados los talleres utilizados en la presente investigación, por lo que sería interesante revisar si se tiene un registro de esas reuniones para integrarlas al trabajo y realizar una reflexión posterior.

A consecuencia de la problemática del agua analizada dentro del proceso participativo en el ordenamiento ecológico y en relación al estado del acuífero del Valle de Guadalupe, surgieron nuevas interrogantes que bien pudieran ser el objeto de estudio de un trabajo posterior interesante: ¿es un recurso realmente limitado para todas las actividades y usos en el Valle?, ¿la percepción de que ciertos actores sociales tienen más acceso y/o que consumen proporcionalmente más agua que otros es verdadera?, ¿existen privilegios o excepciones en el acceso a este recurso?, ¿la accesibilidad para obtener este recurso está al alcance de todos los habitantes de la región?, ¿es un

acuífero subexplotado o sobreexplotado?, ¿cuál es realmente el balance de la microcuenca del Valle de Guadalupe? Independientemente de las respuestas a estas preguntas, las reacciones de las personas quedaron plasmadas y son parte de la dinámica social que se desarrolla entre los diferentes actores sociales en un Valle, en palabras del vitivinicultor, “*agrícola y empresarial*”.

Además, se identificaron factores que ayudaron o dificultaron la participación pública en el proceso de ordenamiento ecológico del Valle de Guadalupe, con base en el anterior análisis del proceso participativo entre los actores clave. Estos factores se dividieron en tres grupos según su relación con el OET, los cuales se enlistan a continuación.

5.1 *Factores relacionados al proceso de ordenamiento ecológico*

- Se dieron espacios apropiados para revisar y cambiar los avances, lo cual incentivó la participación pública.
- Sostener hasta cierto nivel la información del estudio técnico permitió que el proceso participativo fuera más dinámico.
- El hábito que se ha creado en promocionar la elaboración de estas propuestas de planeación en el Valle de Guadalupe, consecuencia de más de diez años de experiencia en instrumentos de planeación, incentivó la elaboración del presente OET.
- Experiencia del Equipo Técnico y con carácter multidisciplinario.
- El Equipo técnico, el gobierno y los vitivinicultores fueron vistos indistintamente como dueños del OET.
- Se presentó confusión sobre el responsable de la iniciativa de elaborar el OET.
- A lo largo del proceso de ordenamiento fueron ambiguos los objetivos, alcances y función del OET.
- Percepción del OET como un Instrumento de Planeación restrictivo.

5.2 *Factores relacionados a la participación pública*

- El Equipo Técnico constantemente enfatizó la importancia de la participación.
- A través de las dinámicas en los talleres participativos y la consulta pública se procuró incentivar la participación de todos los asistentes.
- Se realizaron consultas públicas alternas en otros espacios.

- Actores fundamentales bien informados e integradores de propuestas y actores sociales en el proceso de ordenamiento.
- Las autoridades locales dominaron los talleres participativos.
- Los residentes fueron pasivos ante la figura de autoridad de los delegados del Valle de Guadalupe.
- Hubo actores sociales ausentes en las formas de participación que ejercieron influencia, causando rechazo o molestia en algunos participantes.
- Participaron de manera activa la minoría de los asistentes a las formas de participación.
- Predominó la participación de un miembro del Equipo Técnico, por lo que las intervenciones y decisiones cayeron en esta persona.
- Desinterés y escasa articulación de acciones por parte de las dependencias gubernamentales.

5.3 *Factores relacionados a las relaciones entre los actores sociales*

- La problemática fungió como tema aglutinador entre los diferentes actores sociales.
- Cohesión entre grupos de actores sociales y sectores coadyuvó a la toma de decisiones.
- El lenguaje en ocasiones facilitó la comunicación pero también fue una barrera entre los participantes.
- Equipo técnico fue visto en ocasiones como poseedor de la verdad y las soluciones a las demandas y problemas de la región.
- Se presentó desconfianza hacia la información del estudio técnico, causado por la percepción de que respondía a intereses particulares y ajenos a los habitantes del Valle.
- Se reflejaron las diferencias y conflictos entre autoridades locales y con otros actores sociales relacionados al Valle.
- Se manifestó la existencia de segregación entre los habitantes del Valle de Guadalupe.
- En los intereses de los asistentes a los talleres participativos predominó la individualización de los problemas.

5.4 *Recomendaciones*

Para visualizar su aplicación en el proceso de ordenamiento ecológico, las recomendaciones se dividieron en tres diferentes grupos de acuerdo a la etapa que corresponden dentro del mismo proceso de ordenamiento y un grupo más de recomendaciones generales:

1. *Caracterización y Diagnóstico*

- Realizar en la medida posible un diagnóstico de los conflictos sociales pasados, presentes y futuros en la región que se desee ordenar territorialmente.
- Simplificar la metodología que se aplica desde un principio para tener un producto más simple, para que la población lo pueda digerir y entender mejor.
- Definir los límites del territorio a ordenar en conjunto con todos los sectores y representantes de la comunidades.
- Crear un estatus especial o uso de suelo “pendiente” para asignarlo a unidades de gestión ambiental que se encuentren en algún conflicto durante el proceso de ordenamiento.
- Procurar que el Equipo Consultor sea de un perfil multidisciplinario y realice un trabajo transdisciplinario con los actores sociales (sociedad y gobierno).

2. *Pronóstico y Propuesta*

- Iniciar el proceso participativo una vez concluido el estudio técnico, con el fin de hacer el proceso de ordenamiento más dinámico.
- Discutir colectivamente desde un inicio si se tomara el uso actual como la base del trabajo, o si se hace un estudio de aptitud sin considerar el uso actual.
- Realizar con los participantes la primera propuesta de políticas ambientales y definir con ellos el significado de cada una de las políticas.
- Identificar actores sociales fundamentales que demuestren conocimiento e interés en el proceso de ordenamiento ecológico, para promover la participación de los demás actores a través de ellos.
- Capacitar a estos actores fundamentales en el significado de representatividad y en la participación democrática.
- Procurar que todos los actores sociales relacionados estén representados en el proceso participativo, sobre todo quienes promuevan la propuesta de planeación y los grupos más vulnerables.
- Evaluar la viabilidad y diseñar mecanismos para obtener una opinión general de toda la población en la medida posible, como por ejemplo un censo.
- Procurar la articulación de las diferentes relaciones entre los actores sociales con el propósito de que sea un factor positivo para el proceso de ordenamiento y evitar que sean un obstáculo.

- Construir un conjunto de vías de comunicación a través de relaciones afines, como puede ser un lenguaje familiar, intereses semejantes y nivel socioeconómico similar, para hacer más eficaz el proceso participativo; promover la participación e incluir actores sociales, general e históricamente, excluidos.
- Procurar que las dependencias gubernamentales realicen sus aportaciones en la materia que les compete, con el fin de agilizar su proceso de consulta y evitar conflictos entre dependencias.
- Elaborar un formato de participación para los comentarios y observaciones de las dependencias de gobierno.
- Acercarse directamente con actores sociales que se piense que sí van a trabajar y aportar al OET, para acaparar su participación, evitar su ausencia y ahorrar tiempo.
- Abrir formas de participación específicas, dirigidas a grupos con características comunes como a los residentes, autoridades locales, dependencias estatales, OSCs, etc., para evitar la imposición de figuras de autoridad de un grupo sobre otro en una misma reunión.
- Incentivar la réplica de consultas públicas dentro del mismo proceso de ordenamiento pero en otros espacios y con distintos actores, para enriquecer las propuestas y maximizar el tiempo.
- Crear coyunturas basadas en intereses, demandas o problemas comunes dentro del contexto social en el que se desenvuelven los distintos actores sociales y sectores que están involucrados en la toma de decisiones, con el fin de articular dicha participación hacia un objetivo definido.
- Usar estas coyunturas para articular el accionar de los diferentes actores sociales para lograr una adecuada organización y decisiones realmente consensuadas.
- Procurar que el Equipo Técnico cuente con facilitadores y/o comunicadores entrenados en la resolución de conflictos, toma de decisiones y procesos de negociación.

3. *Instrumentación*

- Incentivar un trabajo de acercamiento mediante proyectos comunitarios entre el sector dominante en la región a ordenar y los sectores más vulnerables. En este caso entre el sector vitivinícola y la población del Valle de Guadalupe.

- Diversificar los mecanismos y los medios para realizar comentarios y observaciones, por ejemplo vía telefónica, impreso, internet, correo, etc., según las características de las comunidades que participen.
- Crear medios alternativos y más visuales para difundir el OET, de acuerdo al contexto de las comunidades involucradas, como pueden ser CDs, internet, periódicos murales, juntas comunitarias, programas de radio, folletos, videos, etc.
- En caso de presentarse cambio de administración, procurar incluir a la autoridad saliente, con el fin de que no se interrumpa su proceso participativo y vaya integrando paulatinamente a la nueva autoridad.
- Capacitar funcionarios públicos para llevar a cabo la implementación de los Instrumentos de Política Ambiental.
- Crear un área o departamento dentro del gobierno específico que su objeto sea realizar los procesos de planeación de principio a fin, así como su constante evaluación.
- Crear fondos en las dependencias de gobierno destinados a solventar los procesos participativos y el material necesario para talleres, consultas, presentaciones, etc.
- Concientizar al funcionario público o político sobre el potencial político que tiene el OET.
- Proponer que la figura legal que proponen otros programas, como el comité ciudadano en el programa sectorial, sea la misma que el Comité del Ordenamiento con el fin de justificar aún más su formación.
- Crear indicadores ambientales que sirvan de base para la evaluación del OET a través de la Bitácora Ambiental.
- Acotar el tiempo del estudio técnico y el periodo de consulta pública en la medida posible, con el objetivo de destinarle el tiempo adecuado a la instrumentación de la propuesta.
- Destinar más tiempo a la aplicación del instrumento que a las demás etapas, en el sentido que el contenido se puede ir corrigiendo en caso de tener vacíos, y promover la participación a través de la aplicación del OET.

4. *Recomendaciones generales*

- Dedicar esfuerzos constantes para transmitir el concepto del OET, como puede ser un taller específico para ello o dinámicas con el objetivo de explicar este Instrumento de Planeación,

así como sensibilizar sobre los conceptos básicos tales como políticas ambientales, unidades de gestión ambiental y estrategias ambientales.

- Aclarar a lo largo del proceso participativo que el OET es un instrumento de orden, regulatorio y sirve para inducir usos de suelo, y que por el contrario no es restrictivo.
- Transmitir de principio a fin el concepto de corresponsabilidad en la construcción del OET, con base en la premisa que “*todos*” somos partícipes y dueños del OET.
- Reglamentar las formas de participación como talleres participativos y consultas públicas de acuerdo a las exigencias del proceso de ordenamiento ecológico.
- Establecer los periodos de consultas públicas con base en las vías de participación que dispongan la mayoría de la población, por ejemplo si tienen acceso a internet, si va ser impreso, si las comunidades están distantes a las dependencias, si puede ser vía telefónica o por correo.
- Tomar en cuenta o evitar elaborar instrumentos de planeación en tiempos electorales.
- Promover la organización y participación de los diferentes actores sociales mediante proyectos comunitarios para desarrollar la autogestión y crear una cultura participativa.
- Aprovechar experiencias de organización civil, como el caso de la basura en el Valle, para lograr una cohesión social en la población y una mayor participación pública.
- Fomentar mediante proyectos comunitarios el sentido de identidad y pertenencia hacia el lugar de origen, con el propósito que las comunidades valoren su territorio como patrimonio personal y familiar, para contrarrestar el distanciamiento por la migración, el empleo en la ciudad, etc.

En conclusión, con este trabajo se constató la importancia de la participación pública en la elaboración del Ordenamiento Ecológico del Territorio en el Valle de Guadalupe, ya que al analizar de manera retrospectiva la forma en que han participado los diferentes actores sociales en las distintas propuestas de planeación para dicha región, ha sido notoria la inclusión y diversificación de estos actores, muchos de ellos claves para el proceso de ordenamiento. En el caso del proceso de ordenamiento ecológico, la participación de cada uno de ellos, estuvo determinada por su posición dentro del contexto social en el que se realizó el proceso participativo, es decir, el sector, el tipo de actor y el ámbito al que pertenece. Cada uno desde su visión aportó al modelo de ordenamiento ecológico. También, se observó que las relaciones entre estos actores, influyeron de manera determinante en el proceso de ordenamiento. La participación por parte de los asistentes a los talleres y el foro de consulta pública se remitió a determinados actores. Además, fue notorio que no se ha logrado incentivar la participación en todos los actores sociales asistentes a estas formas de participación, en menoscabo de obtener las opiniones de todos ellos. Esto se debió, por un lado, a la

asistencia pasiva de éstos, y por otro, a la falta de estrategias para una integración de todos los actores sociales y sectores relacionados al proceso de elaboración de los Instrumentos de Planeación. En síntesis, se concluye que la participación por parte de los diferentes actores sociales en los procesos de planeación del territorio y del uso del suelo es fundamental. En lo anterior radica la importancia de realizar estudios relacionados a los procesos participativos, como es el caso del presente trabajo, con el fin de ir desarrollando conocimiento que se pueda traducir en mecanismos y estrategias para incluir a la sociedad en los procesos de planeación y construir una cultura de la participación pública.

6 REFERENCIAS

- Arreola, M. A. y G. Villalobos (2009) “El Ordenamiento Ecológico Territorial: quince años de experiencias en el trópico húmedo mexicano”; en: Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México, *V Congreso Internacional de Ordenamiento Ecológico y Territorial 2009: “Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable: de la Teoría a la Práctica”*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Morelia, Michoacán, 24 al 28 de noviembre de 2009.
- Bonnin, J. E. (2009) “Análisis del Discurso”. En: Román Reyes (Dir.) *Diccionario crítico de ciencias sociales. Terminología Científico-Social*, Plaza y Valdés, Madrid-México.
- Castillo, A., S. García-Ruvalcaba & L. M. Martínez (2002) “Environmental Education as Facilitator of the Use of Ecological Information: a case study in Mexico”. *Environmental Education Research*, Vol. 8, No. 4, 2002, 395-411.
- Castillo, A., A. Magaña, A. Pujadas, L. Martínez & C. Godínez (2005a) “Understanding the Interaction of Rural People with Ecosystems: A Case Study in a Tropical Dry Forest of Mexico”. *Ecosystems* (2005) 8: 630-643.
- Castillo, A., A. Torres, A. Velázquez & G. Bocco. (2005b) “THE USE OF ECOLOGICAL SCIENCE BY RURAL PRODUCERS: A CASE STUDY IN MEXICO”. *Ecological Applications*, 15(2), 2005, págs. 745-756.
- Chávez, C. M. M. y J. M. Chávez (2006) “La influencia de la transdisciplinariedad en el manejo de recursos naturales y la conservación”. *Sociedades Rurales, Producción y Medio Ambiente*, Año 2006, Vol. 6, NÚM. 13, págs. 51-73.
- Denzin, N. K. & Y. S. Lincoln (2000) *Handbook of qualitative research*. Second edition. Sage Publications, Thousand Oaks, California, USA.

- Durand, A. C. H. (2009) “El ordenamiento territorial desde la óptica de los pueblos indígenas”; en: Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México, *V Congreso Internacional de Ordenamiento Ecológico y Territorial 2009: “Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable: de la Teoría a la Práctica”*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Morelia, Michoacán, 24 al 28 de noviembre de 2009.
- Espejel, I., D. W. Fischer, A. Hinojosa, C. García y C. Leyva (1999) Land-use for the Guadalupe Valley, Baja California, México. *Landscape and Urban Planning*. No. 45, 219-232.
- Fischer, D. W. (2000) *Técnicas para la formulación de políticas en zonas costeras*. Universidad Autónoma de Baja California. Mexicali, Baja California. 243 pp.
- Flores, G. J. D. (2006) *Caracterización y Diagnóstico del Uso de Suelo Turístico en el Valle de Guadalupe, Ensenada, B. C., México*. Tesis de Maestría. Universidad Autónoma de Baja California. Facultad de Ciencias. 127 pp.
- Galindo, C. L. J. (1998) *Técnicas de investigación en Sociedad, Cultura y Comunicación*. Ed. Pearson Addison Wesley Longam.
- Galván, G. R. Y J. de J. Fuentes (2009) “Evaluación de la Consulta Pública 2008-2009, del Ordenamiento Ecológico Territorial del municipio de Morelia, Michoacán”; en: Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México, *V Congreso Internacional de Ordenamiento Ecológico y Territorial 2009: “Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable: de la Teoría a la Práctica”*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Morelia, Michoacán, 24 al 28 de noviembre de 2009.
- García, C. (1995) *Vocación de uso del suelo en el corredor vitivinícola: “Valle de Guadalupe”*. Ensenada, Baja California. Tesis de Maestría. Universidad Autónoma de Baja California. Facultad de Ciencias. 40 pp.
- García, Z. H. (2009) “Poder y Planeación ambiental: los programas de ordenamiento ecológico del corredor Cancún-Tulum, Quintana Roo”; en: Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México, *V Congreso Internacional de Ordenamiento Ecológico y Territorial 2009: “Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable: de la Teoría a la Práctica”*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Morelia, Michoacán, 24 al 28 de noviembre de 2009.
- González, B. C. y A. Serrano (2009) “Evaluación de las percepciones sobre procesos de ordenamiento ecológicos territoriales en Quintana Roo. Experiencias y resultados para futuros ordenamientos”; en: Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía

Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México, *V Congreso Internacional de Ordenamiento Ecológico y Territorial 2009: "Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable: de la Teoría a la Práctica"*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Morelia, Michoacán, 24 al 28 de noviembre de 2009.

Haidar, J. (1998) "Análisis del Discurso". En: Luís Jesús Galindo Cácares (Coor.) *Técnicas de investigación en Sociedad, Cultura y Comunicación*. Pearson. México. Págs. 117-164.

Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ensenada (IMIP) (2009) *Foro de Consulta Pública y Presentación del Programa Sectorial de Desarrollo Urbano-Turístico de los Valles Vitivinícolas de la Zona Norte del Municipio de Ensenada (Región del Vino), Estado de Baja California*. Gobierno Municipal de Ensenada, Gobierno del Estado de Baja California, FONATUR, SECTUR, IMIP. 33 pp.

Landry, R., M. Lamari y N. Amara (2003) "The Extent and Determinants of the Utilization of University Research in Government Agencies". *Public Administration Review*, March/April 2003, Vol. 63, No. 2, págs. 192-205.

López, H. N. U., M. Luna-Krauletz, I. Hernández y G. González (2009) "Ordenamiento territorial comunitario como herramienta de manejo y conservación en las comunidades de la UZACHI, en Oaxaca, México"; en: Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México, *V Congreso Internacional de Ordenamiento Ecológico y Territorial 2009: "Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable: de la Teoría a la Práctica"*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Morelia, Michoacán, 24 al 28 de noviembre de 2009.

Morse, W. C., M. Nielsen-Pincus, J. Force and J. Wulforth (2007) "Bridges and barriers to developing and conducting interdisciplinary graduate-student team research". *Ecology and Society*, 12(2): 8 [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol112/iss2/art8/>

Paré, L. 1990. "Una experiencia de educación ambiental con pescadores del lago de Chapala"; en: Rosa Rojas (coord.), *En Busca del Equilibrio Perdido*. Edición de la Universidad de Guadalajara. Págs. 187-195.

Paré, L. 1996. "Experiencias de Gestión Municipal y Comunitaria de los Recursos Naturales en el sur de Veracruz"; en: Luisa Paré y Martha Judith Sánchez (coord.), *El Ropaje de la Tierra: naturaleza y cultura en cinco zonas rurales*. UNAM y Plaza y Valdés Editores. Págs. 366-413.

Periódico Oficial del Estado de Baja California (POEBC) (2003) Acuerdo mediante el cual se aprueba la publicación de las directrices generales del uso de suelo de las localidades de Santa Rosalita, Bahía de los Ángeles, San Luís Gonzaga y del Valle de Guadalupe, del municipio

de Ensenada, B. C. así como los documentos respectivos de cada una de las localidades. Tomo CX, No. 32. Mexicali, B. C. 11 de julio de 2003.

Phillips, N. & Hardy, C. (2002) *Discourse Analysis: Investigating Processes of Social Construction*. Sage University Papers Series on Qualitative Research Methods, Vol. 50 Thousand Oaks, CA: Sage. 97 pp.

Quintero, S. M. L. (2004) “Realidades, paradigmas y perspectivas del desarrollo sustentable”; en: María Luisa Quintero Soto (coord.). *Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable*. UNAM. Miguel Ángel Porrúa. Págs. 185-202.

Ramírez, M. C. A. (2004) “Retos actuales de la planeación para el desarrollo rural regional”; en: María Luisa Quintero Soto (coord.). *Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable*. UNAM. Miguel Ángel Porrúa. Págs. 305-324.

Rentería, R. M. T. (2009) “Un caso exitoso de la participación de la sociedad civil en los procesos de ordenamiento territorial: la Comisión Popular Pro-defensa del Agua (CPPA)”; en: Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México, *V Congreso Internacional de Ordenamiento Ecológico y Territorial 2009: “Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable: de la Teoría a la Práctica”*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Morelia, Michoacán, 24 al 28 de noviembre de 2009.

Rojas, G. O. (2009) “Los avatares de la participación comunitaria en el contexto de la globalización: Zona Norte Petrolera V, Chiapas”; en: Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México, *V Congreso Internacional de Ordenamiento Ecológico y Territorial 2009: “Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable: de la Teoría a la Práctica”*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Morelia, Michoacán, 24 al 28 de noviembre de 2009.

Rowe, G. y Frewer L. J. (2005) “A Typology of Public Engagement Mechanisms”; en: *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 30 No. 2, 251-290.

SEMARNAT (2001) “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”. *Diario Oficial de la Federación*. Reformas al día 28 de diciembre de 2001, 31 de Diciembre, México, D. F.

SEMARNAT (2003) “Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico”. *Diario Oficial de la Federación*. Págs. 39-59.

SEMARNAT (2006a) *La Gestión Ambiental en México*. 472 pp. <http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/Documents/sniarn/index_informes.html>

- SEMARNAT (2006b) *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Instituto Nacional de Ecología. 96 pp.
- Secretaría de Protección al Ambiente (SPA) (2006) *Programa de Ordenamiento Ecológico del Corredor San Antonio de las Minas-Valle de Guadalupe*. Secretaría de Protección al Ambiente. Universidad Autónoma de Baja California. 188 pp.
- Serrano, P. A. (2009) “Análisis de la participación en ordenamientos ecológicos territoriales en Quintana Roo y su aplicación”; en: Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México, *V Congreso Internacional de Ordenamiento Ecológico y Territorial 2009: “Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable: de la Teoría a la Práctica”*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Morelia, Michoacán, 24 al 28 de noviembre de 2009.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1998) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós. México.
- Toledo, M. V. (2000a) “El modelo mesoamericano: Construyendo con la naturaleza y la cultura”; en: *La Paz en Chiapas: ecología, luchas indígenas y modernidad alternativa*. UNAM. Ediciones Quinto Sol. México. Págs. 125-189.
- Toledo, M. V. (2000b) “Todos para todos: Construyendo una modernidad alternativa en la Selva Lacandona”; en: *La Paz en Chiapas: ecología, luchas indígenas y modernidad alternativa*. UNAM. Ediciones Quinto Sol. México. Págs. 193-219.
- Toledo, M. V. (2004) “Ciencia, Sustentabilidad y Sociedad del Riesgo: el caso de la biotecnología agrícola”; en: Julio Muñoz Rubio (coord.). *Alimentos Transgénicos: Ciencia, Ambiente y Mercado, un Debate Abierto*. Ed. Siglo XXI. Págs. 161-177.
- Urbán, A. M., R. Soriano, G. Hernández y M. Hernández (2009) “Proceso de ordenamiento territorial participativo para el municipio de Cosoltepec, Oaxaca”; en: Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México, *V Congreso Internacional de Ordenamiento Ecológico y Territorial 2009: “Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable: de la Teoría a la Práctica”*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Morelia, Michoacán, 24 al 28 de noviembre de 2009.
- Zizumbo, V. R. (2005) *Propuesta de Planeación territorial para el Valle de Guadalupe, Ensenada, B. C., México*. Tesis de Maestría. Universidad Autónoma de Baja California. Facultad de Ciencias. 88 pp.