

¿Existe planeación sustentable de los asentamientos rurales? El caso de Baja California

Rosa Imelda Rojas Caldelas

Introducción

En el contexto nacional la planeación urbana ha experimentado fuertes cambios en su concepción: primeramente desde la visión de los enfoques sectoriales de los años setenta y ochenta, que tenían que ver con temas desligados en una estructura administrativa fragmentada; económicos, sociales, ambientales, turísticos y energéticos entre otros. Las ciudades como elementos acotados a un espacio geográfico y orientado a la planeación física de los usos del suelo para efectos de control del crecimiento urbano. En igual condición se ubicaba el papel rector del estado en materia de planeación y en esquemas centralizados “arriba-abajo” que tomaban decisiones sobre asuntos locales. También se consideraba que el modelo de planeación racional para la toma de decisiones era infalible por el hecho de ser elaborados por “expertos” y estar basados en procedimientos “científicos”.

Panorama que cambia fuertemente a partir de los años noventa, se plantean visiones integrativas que tratan de considerar numerosos procesos que se suceden en el territorio y que se encuentran interconectados y demandan de nuevas formas de gestión. Dentro de estos enfoques se encuentran los de planeación territorial y de desarrollo sustentable. Otro cambio patente fue el carácter normativo que adquiere la planeación desde la esfera pública, al ceder ciertos espacios a la sociedad para realizarla en forma local con el concurso de diversos agentes del desarrollo en forma participativa, desde la perspectiva “abajo-arriba”, pero coordinada con los otros niveles de planeación.

También el tema de las ciudades y su crecimiento acelerado plantea una complejidad que debe ser atendida en términos procesos territoriales que se manifiestan en la reclasificación de la jerarquía del sistema de ciudades que pasa del 2000 al 2010 de 37 áreas metropolitanas que concentraban el 44.6% de la población total a 56 áreas metropolitanas que representan el 56% de la población total y el 79% de la población urbana (Rojas-Caldelas, 2010). Las ciudades entonces dejan de verse como entes cerrados, para abrirse a las dinámicas de otros asentamientos e interactuar con ellos formando redes y conglomerados que comparten espacios de flujo en el ámbito regional y que demandan de otros mecanismos de gestión. La planeación “técnica o experta”, deja de ser “la herramienta” para sumarse a otras modalidades como la colaborativa y comunicativa en donde prima la negociación, manejo de conflictos y el logro de consensos a través de técnicas en un proceso de planeación estratégica. En la



Fuente: Elaboración propia

Figura 1. Cambios en los modelos de planeación del desarrollo urbano y rural

parte ambiental también se formulan cambios al incorporarse el paradigma de la sustentabilidad a la planeación y al compromiso local y global de reducir o evitar los efectos negativos del desarrollo urbano sobre el uso de los recursos naturales, la contaminación, la reducción y fragmentación de ecosistemas, que representaban la base del sostenimiento de las ciudades.

Si bien existe una preocupación por el estudio de las ciudades medias, grandes y áreas metropolitanas, debido a la presión que ejercen en el consumo de recursos y los problemas derivado de ello. También existe el otro lado de la moneda donde se ubican las ciudades pequeñas y de menor rango que no entran en la categoría de “urbanas” y se consideran rurales. Asentamientos humanos que han quedado en la mayoría de los casos fuera del campo de la planeación urbana, para formar parte de la planeación del sector agropecuario bajo la legislación actual, la que igualmente incorpora el concepto de sustentabilidad aplicado a las áreas “rurales”.

Bajo este marco se sitúa el cuestionamiento de la existencia de la planeación sustentable de los asentamientos rurales, vista a través de un estudio de caso Bahía de Los Ángeles, Baja California, México. Cuyo objetivo principal es la identificación de los obstáculos que enfrentan estas comunidades en su camino hacia el logro de la sustentabilidad.

2. Modelo de desarrollo rural sustentable con enfoque hacia el territorio

Este enfoque está centrado sobre políticas integrales aplicadas en un determinado espacio geográfico que tiene como fundamento el conocimiento, manejo y construcción del mismo a partir de los aspectos ecológicos, económicos, sociales, culturales y políticos. El territorio por tanto, no representa solamente el espacio físico, sino la construcción social del mismo, producto del desarrollo de distintos sectores económicos y de políticas cuyo fin era crear y consolidar intereses que faciliten el desarrollo de procesos de pertenencia, identidad y autonomía (Sepúlveda, Rodríguez, Echeverri y Portilla, 2003; Schejtman y Berdagué, 2004).

Las propuestas pueden manifestarse a través de proyectos o programas integrales de desarrollo de mediano y largo plazo que permitan gestionar los recursos económicos en diferentes dependencias gubernamentales coordinadamente para mejorar la efectividad de las acciones sobre el territorio. Para ello las propuestas deben contemplar cuatro ejes básicos: **Económico**, orientado a la diversificación económica del campo, la creación o consolidación de empresas alrededor clústeres o en el caso de México al sistema-producto, situación que lleve a cambios en la transformación productiva y en los niveles de vida de la población; **Político-institucional**, orientado al cambio institucional en las formas de realizar la gestión integrada y descentralizada del territorio a partir de los actores locales y en la coordinación y concurrencia entre sectores y niveles de gobierno; **Social**, orientado a la formulación de un proyecto de desarrollo construido y concertado socialmente, lo que demanda del fortalecimiento de las capacidades de organización y gestión comunitaria cuyo propósito sea elevar la calidad de vida de la población; **Ambiental**, orientado al manejo sustentable y uso múltiple de los recursos naturales, tanto para fines productivos como la prestación de servicios ambientales a los ecosistemas y la reducción de la contaminación. La planeación está centrada sobre el **Territorio**, dirigida al fortalecimiento del sistema de ciudades de menor rango en materia de infraestructura y servicios públicos que den soporte a la comercialización local y externa de sus bienes y servicios, ello demanda la diferenciación de políticas al ser el territorio heterogéneo; (Tabla 1).

Tabla 1. Desarrollo rural con enfoque hacia el territorio

1. Económica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transformación productiva 2. Seguridad alimentaria 3. Propuestas integrales de desarrollo productivo y de los asentamientos que refuercen la economía rural y la calidad de vida. 4. Nuevas propuestas productivas; agricultura orgánica, aprovechamientos virtuales locales, artesanías, ecoturismo, procedimientos de acceso a créditos y facilidades institucionales de asistencia técnica. 5. Producción limpia 6. Generación de empleos 7. Empleo de la innovación tecnológica en la producción y prestación de servicios.
2. Gestión Político-institucional	<ol style="list-style-type: none"> 8. Transformación institucional para la gestión y gobernabilidad de las regiones o áreas rurales. 9. Marco normativo 10. Programas que requieren de una estructura institucional compleja que medie entre estado, sociedad civil y mercado. 11. Gestión integrada por diferentes niveles de gobierno e intersectorial que respondan a demandas locales y globales. 12. Construcción de capacidades locales
3. Planeación territorial	<ol style="list-style-type: none"> 13. Concepto ampliado de lo rural, hacia el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales para la prestación de bienes y servicios. 14. Reconocimiento de la heterogeneidad del territorio y de sus asentamientos, que demandan de políticas diferenciadas. 15. Formulación de programas con visión estratégica de mediano y largo plazo, para el sostenimiento de la producción y la conservación de los ecosistemas. 16. Conformación de sociedades para la gestión 17. Planeación-gestión de recursos estratégicos: agua, energía, transporte, tecnologías de la información y comunicación.
4. Social	<ol style="list-style-type: none"> 18. Territorio con identidad y un proyecto de desarrollo concertado socialmente. 19. Organización social 20. Calidad de vida de la población: suelo, salud, educación, recreación y acceso a infraestructura y servicios públicos. 21. Convocatoria a la diversidad de agentes del territorio y creación y reforzamiento de sus vínculos o asociaciones. 22. Desarrollo participativo, comunidades involucradas en procesos de planeación-gestión para la toma de decisiones. 23. Educación ambiental
5. Ambiental	<ol style="list-style-type: none"> 24. Uso múltiple de sus recursos en empleo no agrícola. 25. Manejo sustentable de los recursos naturales 26. Protección de los ecosistemas y servicios ambientales que prestan 27. Conservación del patrimonio histórico-cultural

Fuente: Elaboración propia.

3. Instrumentación del modelo de desarrollo rural sustentable en México

Bases jurídicas, si bien el ámbito rural está comprendido en numerosas legislaciones, en la parte territorial de su planeación inciden al menos tres grandes leyes: La Ley General de Asentamientos

Humanos, La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Mismas que repercuten sobre diferentes aspectos de la planeación y gestión del territorio.

- a. Ley General de Asentamientos Humanos; en la ley de asentamientos humanos se puede señalar que si bien se establece que los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos, éstos no han sido definidos y mucho menos aplicados a los diferentes instrumentos de planeación estatal y municipal (POEBC, 1994). Un ejemplo de ello es el ordenamiento ambiental urbano y los criterios ambientales para los asentamientos humanos y el impacto ambiental de programas de desarrollo urbano de centro de población. De los instrumentos de ordenación urbana, como las directrices de desarrollo urbano para el caso de Bahía de Los Ángeles (SIDUE, 2006), éstos han sido elaborados e instrumentados por el Gobierno del Estado y han sido gestionados al margen de la comunidades y con escasa participación local en dichos procesos, donde únicamente se les ha consultado en la fase final, una vez concluido el documento. En este tipo de documentos se incluyen aspectos de “sustentabilidad” que nunca se definen a que se refieren y mucho menos se plantea su problema a nivel de diagnóstico y de estrategias para la gestión. Además de ser limitados al momento de restringirse a una zonificación del uso del suelo, para efectos de control urbano del desarrollo, sin poner interés en atender otros aspectos; como son el desarrollo social, económico y ambiental que deberían de atender, si estuvieran planteados con una visión holística del desarrollo urbano o rural sustentable de pequeñas ciudades o comunidades.
- b. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; del marco jurídico ambiental (DOF, 1988) se puede decir que el uso del suelo fuera de los límites del asentamiento humano está regulado por los ordenamientos ecológicos del territorio - como es el caso de Bahía de Los Ángeles. Además de responder a las regulaciones que le impone la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas en el manejo de recursos naturales terrestres y marinos por encontrarse dentro de una de las categorías (DOF, 1980; DOF, 1978). En lo que se refiere a la participación pública en el proceso de elaboración de ambos programas de manejo sucedió algo semejante al caso de desarrollo urbano, fueron realizados por las instituciones federales, donde difícilmente pudieron involucrarse a los actores que habitaban en pequeños asentamientos rurales menores de 2500 habitantes a lo largo del proceso, de ahí que sus problemas, intereses y posibles estrategias fueran pasados por alto en la mayoría de los casos. Como resultado de ello cuando trataron de validarse los documentos por las comunidades, encontraron el rechazo local y la demanda de su revisión a partir de nuevas consultas. Así en lo ambiental también se llega a plasmar las restricciones territoriales que se manifiestan en un

ordenamiento del uso del suelo que impone condiciones al desarrollo de diferente tipo de actividades productivas. Pero que mediante otro instrumento de planeación ambiental “Evaluación de Impacto Ambiental”, pueden modificarse.

- c. Ley de Desarrollo Rural Sustentable; la ley de Desarrollo Rural Sustentable (DOF, 2001) comparada contra las anteriores es la única que esta conceptualizada desde su modificación con una perspectiva holística que atiende de manera coordinada diferentes acciones sectoriales de diferente nivel de gobierno en el territorio para impulsarlo, promoverlo o consolidarlo en materia de desarrollo económico, social, ambiental y de sus asentamientos humanos. Sin embargo, está principalmente conceptualizada para tratar los temas del sector agropecuario organizado, con tierras productivas y con actividades agrícolas y ganaderas de corte empresarial y de sectores organizados y no hacia la pesca que es una actividad propia de una zona costera, donde la pesca ribereña se ve mayormente afectada por la normatividad y los costos de gestión y producción. El modelo de organización, planeación y gestión del la ruralidad sustentable, es un modelo que escapa a la realidad de la zonas áridas en cuanto al desarrollo de actividades productivas, donde la escasez del agua, la calidad de los suelos y las posibilidades de fomentar iniciativas agropecuarias, en particular las ganaderas, son prácticamente nulas. Las pequeñas comunidades como Bahía de Los Ángeles presentan bajo nivel de organización social, capacitación, acceso al financiamiento y demás atributos de fomento que ofrece el sector oficial, por lo que el desarrollo sustentable no es realmente una alternativa para este tipo de comunidades, ya que regularmente viven de los subsidios de los programas federales para atender la marginación.

Del marco jurídico anterior, se aprecia que los tres instrumentos de planeación no comparten la misma visión del territorio, que cada quien actúa sectorialmente bajo sus propios objetivos, prioridades, recursos, tiempos e intereses, que en varios ejemplos se traslapan para la elaboración de un producto semejante: tal es el caso del Ordenamiento Ecológico del Estado de Baja California con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Asimismo se han realizado otros tres documentos de planeación que corresponden con un ordenamiento ecológico para Bahía de los Ángeles y otros dos de directrices de desarrollo que se han desarrollado para el mismo espacio.

4. El modelo aplicado al caso de Bahía de Los Ángeles, BC.



Bahía de los Ángeles (BLA) está localizada en el extremo sureste del Municipio de Ensenada, sobre la costa que da al Mar de Cortés sobre la región fisiográfica del Desierto Sonorense caracterizado por su clima cálido-seco-extremosos, suelos arenosos, escasa precipitación anual de 60.5 mm y gran valor de biodiversidad por su flora y fauna silvestre terrestre y marina. La comunidad está integrada por aproximadamente 950 habitantes, que se sostienen de la pesca y los servicios turísticos. Una de las limitantes de esta localidad ha sido la situación de irregularidad en la tenencia de la tierra, situación que ha obstaculizado la inversión y el fomento económico por la inseguridad y la incertidumbre de invertir en un asentamiento con propiedades irregulares.

Fuente: Google Earth, 2010.

Figura 2. Bahía de Los Ángeles

a. Actores locales en la planeación y gestión del territorio

Es vital para la planeación y gestión del territorio, exista un proyecto de desarrollo que logre concertar diferentes intereses de una comunidad para orientar su desarrollo en el tiempo, esta comunidad se ha mantenido de la pesca a lo largo casi de 60 años. En este proceso han participado gran número y diversidad de actores (Rojas-Quintanilla-Zizumbo-Corona, 2009):

Ejidatarios; el ejido no tiene una producción económica definida y se han dedicado realmente a la venta de terrenos ejidales y gestores de fondos de apoyo gubernamental para sobrevivir como ejido. Además de los ejidatarios están *avecindados*, pescadores, permisionarios, prestadores de servicios turísticos y comerciales, los que en la mayoría de los casos no son considerados como parte de la comunidad por los ejidatarios. Grupos que son marginados de ciertos procesos de opinión y toma de decisiones en el poblado.

Autoridades; El apoyo de los tres órdenes de gobierno ha sido limitado y diferenciado según los niveles de gobierno. En el caso municipal, la gestión se ha cernido a la instalación de la delegación que ha funcionado de manera irregular durante la últimas tres décadas y cuyas funciones han tenido limitaciones de carácter económico, jurídico y operacional. Los problemas con dicha autoridad se traducen en la

imposición de ese puesto por parte del presidente municipal y; la otra, la ausencia de autoridad, además de estar ajeno a los problemas e intereses locales. El gobierno estatal ha tenido mayor impacto a nivel local, su gestión se ha canalizado al establecimiento de equipamiento urbano e infraestructura, también, ha impulsado programas de fomento para las actividades ganaderas con fondos federales para perforaciones de pozos de agua, aguajes y cercos. La participación del gobierno federal se ha dado a través del fomento desde hace décadas del desarrollo productivo al canalizar fondos para la construcción de infraestructura productiva, de comunicación y la creación de áreas naturales protegidas y de otros instrumentos de planeación regional. Las actividades de fomento al desarrollo rural por la SAGARPA, quienes junto con el gobierno del estado han fomentado el apoyo de la actividad ganadera extensiva, actividad cuyos resultados años tras año han sido un fracaso por las condiciones extremas de sequías y condiciones inadecuadas para el mantenimiento de esta actividad en el ecosistema desértico. Durante la última década, la presencia del sector federal en la zona, ha estado de manifiesto a través de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) por el incremento de áreas con estatus de protección tanto terrestres como marinas. Asimismo, por la presencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, institución que se encarga de vigilar e inspeccionar las actividades productivas de estas áreas de protección y de la zona federal marítimo terrestre.

Organismos No Gubernamentales; Como consecuencia de los diversos decretos de creación de ANP en la región y la importancia en biodiversidad han dado pie a la entrada de diversas Organizaciones Sociales Civiles internacionales como World Wildlife Foundation, International Consevancy, Green Peace, y nacionales, como PRONATURA, las que han mostrado interés en la zona para establecer programas de investigación y gestión para la protección de la biodiversidad. El trabajo que han desarrollada cada una de ellas no han logrado impactar sustancialmente en cambiar la dinámica local hacia mejores condiciones de vida para la población ya que han sido acciones desarticuladas de un proyecto de largo plazo sin consensar entre los actores.

b. Manejo sustentable de recursos naturales

El manejo sustentable de recursos que llega a hacerse por la comunidad o por algún operador es limitado, ya que sobre la zona están decretados varios instrumentos jurídicos que limitan el uso territorial y marino (Rojas-Quintanilla-Zizumbo-Corona, 2009). En primer lugar están las restricciones que establecen; el Plan de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Mar de Cortés y el Plan de Ordenamiento Ecológico de Baja California DOF, 2006; POEBC, 2005). En segundo lugar y aun mas restrictivo el Decreto de Área de Protección de Flora y Fauna “Valle de los Cirios” (DOF, 1980).

La Ley General de Vida Silvestre (DOF, 2000) da la posibilidad de proponer como alternativa, el registro y manejo de una Unidad de Manejo Ambiental (UMA). El propósito de ésta para sitios con severas restricciones de uso y aprovechamiento, se restringe a la posibilidad de desarrollar actividades de observación de flora y fauna silvestre, mismas que deberán de contar con la autorización en materia de impacto ambiental. Para el caso del aprovechamiento de los recursos marinos, responde a un marco normativo diverso y restrictivo, donde las comunidades asentadas en la costa, difícilmente tienen posibilidades de acceso a ellos, por la falta de justificación y acreditación de los requisitos formales para acceder a ellos, limitando a la población de escasos recursos y educación. A lo anterior se suman los problemas ambientales de la pesca, debido al decreto del POE Marino del Golfo de California (DOF, 2006) y el decreto de Reserva De la Biosfera Bahía de los Ángeles, Canales de Ballenas y de Salsipuedes (DOF, 2007). Las restricciones impuestas propician que los pescadores tengan que modificar sus zonas de pesca, alterando el esfuerzo pesquero, las capturas y los costos de desplazamiento por los consumos de combustibles, haciendo con ello, menos rentable la actividad. Además se puede citar el problema de piratería o pesca ilegal de langosta, caguama, pepino de mar, garropa y cabrilla grande en la ANP por gente de Sonora y Sinaloa.

c. Actividades económicas

La pesca ribereña; ha sido una actividad tradicional en BLA, la mayor parte de las familias están relacionadas con ella y ha representado el sostén económico desde hace cuatro décadas (Rojas-Quintanilla-Zizumbo-Corona, 2009). La pesca se realiza regularmente a través de permisionarios externos a la comunidad, quienes siendo beneficiarios de los permisos se encargan de la formación de equipos pesqueros que trabajan para ellos al amparo de sus permisos. El permisionario aporta el equipo de pesca, las artes de pesca, los combustibles, el hielo, el transporte y la comercialización o venta del producto, y a vuelta de viaje, liquida el trabajo de captura de los pescadores. El buceo es también una actividad relacionada a la pesca comercial de pulpo y almejas, desarrollada solo en algunos meses del año y se realiza de manera poco profesional.

Servicios turísticos y comercio; Uno de los principales atributos de BLA es el contar con un paisaje particular del Desierto Sonorense muy atractivo para las personas que les gusta la naturaleza. Anteriormente se permitían las actividades cinegéticas de borrego cimarrón y venado bura, pero ante el marco normativo actual, los servicios turísticos solo ofrecen la posibilidad de hacer recorridos para la observación de la naturaleza en playas, montañas, sitios arqueológicos, pinturas rupestres y misiones abandonadas. Otra actividad con arraigo es la pesca deportiva desde los años cincuenta, embarcaciones deportivas que demandan servicios locales para el avituallamiento de sus actividades y guías

especializados para la búsqueda de los especímenes a capturar. Actividad también regulada desde 1994, que requiere de permisos y programas de manejo. Además de lo normativo, localmente no se cuenta con personal capacitado para el desarrollo de actividades enfocadas a los servicios turísticos debido a la baja escolaridad, y falta de capacitación en los servicios, que han obstaculizado la creación de iniciativas que pudieran ofertar algún servicio especializado.

d. Infraestructura y servicios públicos

En lo que corresponde a la prestación de servicios públicos, infraestructura y vivienda a la población se tiene lo siguiente (Rojas-Zizumbo-Quintanilla, 2006):

Equipamiento Urbano; En el tema de educación existe la necesidad de contar con servicio educativo a nivel medio superior orientados al apoyo de las vocaciones locales en la pesca y el turismo para evitar el desplazamiento de los jóvenes hacia otras ciudades. Si bien cuentan con los servicios de educación básica, se tienen problemas de calidad referida a la movilidad de la planta de profesores y disponibilidad de materiales educativos. Asimismo se detectó la necesidad de atender educación especial y de actividades deportivas, recreativas. En salud cuentan con servicios médicos de primer contacto, pero el servicio es irregular por falta de médicos que quieran vivir por largos periodos en la localidad, al igual que tienen desabasto de medicamentos. En caso de urgencias, la gente tiene que desplazarse por su cuenta para atenderse en localidades lejanas entre 200 y 500 kilómetros, igualmente sucede con la población afiliada al IMSS e ISSSTE. El abasto de alimentos y bienes resulta costoso debido a la lejanía del poblado respecto a los principales centros de abasto: Guerrero Negro, Ensenada y Tijuana, localmente no se registraron programas de gobierno que apoyaran el abasto de alimentos para grupos vulnerables (niños, mujeres, ancianos, entre otros). La administración municipal de Ensenada, no atiende adecuadamente las demandas de pequeñas localidades alejadas a través de las delegaciones como es el registro civil y ministerio público. El ejército y la marina se encargan de salvaguardar a la zona de actividades ilícitas de competencia federal y del cuidado de los recursos federales, mar patrimonial, islas, y territorios federales. A pesar de ello y de la vigilancia que realiza la delegación está presente el problema del narcotráfico y robo a domicilio en propiedades turísticas.

Infraestructura; El poblado cuenta parcialmente con el servicio de agua mediante red, el resto se abastece por tibores, además que el agua no tiene la calidad para ser potable. Existen pérdidas considerables de agua proveniente del acueducto de Agua Amarga, localmente no se promueven prácticas de ahorro y reutilización del agua. Este recurso es la principal limitante para el crecimiento poblacional ya que la disposición actual es limitada y solamente alcanza para usos restringidos de los

actuales habitantes del poblado. La expansión de la red no se ha pensado en un diseño alternativo para el manejo eficiente del agua y mucho menos se ha pensado en el drenaje. Las edificaciones disponen en forma autónoma de las aguas sanitarias mediante letrinas y fosas sépticas, donde las letrinas generan problemas de contaminación al suelo y agua subterránea.

La energía eléctrica se abastecía anteriormente por un motogenerador a combustóleo, pero ahora se provee por la red de Comisión Federal de Electricidad (CFE) que viene de Guerrero Negro, cuando se pudo haber hecho mediante fuentes alternas de sol y viento con potencial local. Durante varios años las viviendas del poblado contaron con un apoyo del gobierno estatal para paneles solares, los que ahora han dejado de funcionar por la introducción de la red de CFE. En este sentido, no se vieron los impactos sociales y económicos que va a traer a la población de menores recursos el costo en verano de la energía eléctrica, ante las condiciones climáticas extremas de verano. A esto se suma la falta de acondicionamiento climático de las edificaciones. El abasto de combustibles, principalmente gasolinas, ya no representa un problema por la llegada de PEMEX a la localidad. En el caso del gas LP es todavía un servicio que se presta por familias a un alto precio y con el riesgo que representa para la inseguridad de las instalaciones. Además del agua y los energéticos, la basura es un problema crítico que no se ha resuelto en forma integral por las autoridades municipales, se carece de un manejo adecuado de la recolección y disposición segura de los residuos sólidos. Aunque existe un servicio de recolección, éste ha sido insuficiente para deshacerse de todo tipo de residuos como muebles, chatarra y otro tipo de residuos voluminosos de los predios. La basura además de tener un impacto negativo al paisaje y en la calidad de los ecosistemas, también genera malos olores, problemas de salud, transporte de basura al mar y contaminación del suelo. Respecto a los residuos peligrosos como pilas, baterías automotrices, de banco de baterías para la acumulación de energía solar, paneles solares, aceite y contenedores de aceites automotrices y embarcaciones, no tienen un manejo y disposición adecuada. Estos residuos son acumulados fuera de las casa, o bien dispuestos, en el mejor de los caso en el tiradero. Situación delicada si no se toman las medidas para su control ante un futuro crecimiento de población y de los servicios turísticos. Hoy en día las telecomunicaciones representan una oportunidad de apertura a nuevos negocios y al extranjero, en el caso particular de comunidades aisladas como BLA y sin servicios de transportación se vuelven cruciales. El servicio de telefonía rural está provisto por TELNOR, consta de una sola línea, el servicio de Internet se presta por algunos comercios, la telefonía inalámbrica de momento no es opción en la región. Igualmente deficitario es el servicio de radio por falta de repetidoras. Las deficiencias en este servicio obligan a emplear mayor número de combustibles fósiles para la transportación tanto terrestre como marina y aérea.

Vivienda; La mayoría de las viviendas son propias, en algunos casos prestadas a familiares y en otros rentadas. Hay problemas de hacinamiento y de calidad de construcción en muros y techos y de adecuación a las condiciones ambientales extremas que tiene la región en verano.

Planeación y gestión del territorio; Debido a presiones por el desarrollo del proyecto de Escalera Náutica, fue necesario elaborar las “Directrices de Desarrollo Urbano de Bahía de Los Ángeles” (SIDUE, 2006), para la promoción del desarrollo turístico. Los ejercicios de planeación hasta ahora llevados a nivel comunitario, han sido elaborados primordialmente por instituciones de educación superior, quienes se han encargado de realizarlos en la parte técnica de acuerdo con la normatividad respectiva. En ellos han participado varios líderes comunitarios locales en los procesos de planeación. Sin embargo, los actores locales no han llegado a desarrollar las habilidades para elaborar su propia planeación y gestión de sus recursos, ni tampoco se han instrumentado los mecanismos de evaluación y seguimiento de programas y proyectos. Las acciones que se han ejecutado se caracterizan por su inconsistencia y deficiencia por parte de las autoridades, como de la misma comunidad, sin demostrar la efectividad de las mismas. Aunado a ello todavía yace el problema de centralización de funciones que tiene el municipio, y éste a su vez con el estado y la federación. Ello vulnera la toma del poder local para decidir sobre ciertos asuntos de su competencia. En este caso como se ha visto a través de los diferentes apartados del documento las decisiones dependen principalmente de la federación y del estado por encontrarse en una área natural y ser un asentamiento considerado rural.

Ordenamiento del uso del suelo; Aunque existe un documento normativo, todavía deben instrumentarse acciones concernientes a definir los destinos de zonas de conservación y riesgo, sus respectivos programas de manejo, además de la definición de criterios ambientales para el manejo del agua, drenaje, energía, residuos, transporte y edificaciones entre otros para las actividades productivas y asentamientos humanos.

Conclusiones

Existen varias visiones de la planeación de un asentamiento rural y sus áreas productivas a partir de los referentes jurídicos y normativos, donde la ley de asentamientos humanos y la ambiental están planteadas bajo una visión sectorial del mismo objeto de estudio, a diferencia de la del desarrollo rural que presenta la visión holística en la que integra las temáticas con objetivos comunes en el tiempo para su planeación y gestión. Igualmente sucede con el término de la sustentabilidad, este se encuentra

incorporado de nombre en las legislaciones de asentamientos humanos y la ambiental, mientras que en la de desarrollo rural esta interrelacionada en cada uno de los cuatro ejes con el territorio.

En lo que toca al manejo sustentable de recursos naturales se puede decir que hay un camino en el que se avanza lentamente en la elaboración de los planes de manejo para el aprovechamiento de algunas especies para fines de pesca recreativa. Igual que sucede con el aprovechamiento de algunas especies de flora. En tanto que para el manejo de los recursos a nivel del asentamiento humano como agua, energía, drenaje, transporte, residuos sólidos, materiales de construcción, zonas de riesgo, criterios ambientales para las edificaciones, áreas de conservación natural y del patrimonio histórico, éstas se reducen a un ordenamiento del suelo, sin concretar el manejo ambiental de dichos recursos. Por el contrario, se siguen promoviendo sistemas tradicionales de construcción y de redes para la dotación de servicios públicos.

La planeación comunitaria realizada para Bahía de Los Ángeles, ha servido de poco para llevar a cabo las estrategias planteadas para el desarrollo económico de la pesca, el turismo y el desarrollo urbano del asentamiento. Lo que se ha promovido más bien son una serie de acciones atomizadas y desarticuladas que al momento de querer juntarlas no ofrecen un proyecto comunitario de desarrollo con visión a futuro para la localidad y su región.

El marco normativo ambiental y sus instrumentos de planeación territorial y marina limitan las actividades de desarrollo económico, obstaculizando la gestión de todo proyecto productivo, restringiendo en la parte territorial el aprovechamiento de los recursos, y en la parte marina la modificación y exclusión de zonas de uso y aprovechamiento pesquero. Por lo que el desarrollo sustentable no es realmente una alternativa para este tipo de comunidades.

Si tratamos de evaluar el avance hacia la sustentabilidad de este tipo de comunidades a partir de la tabla 1, se enfrenta a la situación que dichas propuestas no fueron visualizadas y estructuradas en el tiempo para modificar su dinámica y mucho menos contar con indicadores que nos aporten información para realizar su evaluación y seguimiento de acciones.

Por último, a veces se piensa que instrumentar el desarrollo sustentable en pequeñas comunidades sería más factible que hacerlo en la complejidad de las grandes metrópolis. Sin embargo, la experiencia en Bahía de Los Ángeles nos muestra que aunque menor en población, no deja de ser un problema complejo y que superarlo implica atacarlo en forma conjunta en varios frentes; normativo, socio-organizativo, económico, financiero, tecnológico, administrativo, en un territorio determinado con

condicionantes y potencialidades. Pero ante todo, cuando se adolece de un proyecto de desarrollo comunitario que no haya logrado consensarse por los diferentes actores.

Bibliografía

- D.O.F. (1978) Decreto de Área de Protección de Flora y Fauna "Islas del Golfo de California". Recategorización 2000.
- D.O.F. (1980). Decreto de Área de Protección de Flora y Fauna "Valle de los Cirios". Recategorización 2000.
- D.O.F. (1988). Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Última reforma 2008.
- D.O.F. (2000). Ley General de Vida Silvestre. Última Reforma 2008.
- D.O.F. (2001). Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 7 de diciembre de 2001. Última reforma 2010.
- D.O.F. (2006). Programa de Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California.
- D.O.F. (2007). Reserva De la Biosfera Bahía de los Ángeles, Canales de Ballenas y de Salsipuedes.
- P.O.E.B.C. (2005). Programa de ordenamiento ecológico del estado de Baja California.
- P.O.E.B.C. (1994). Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California. No. 26.
- ROJAS CALDELAS, ROSA IMELDA (2006). El nuevo contexto del desarrollo rural para Baja California, en Quintanilla Montoya, Ana Luz, Construyendo el futuro, visiones para un desarrollo rural sustentable en las comunidades de Baja California. UABC-Porrúa, 37-91.
- ROJAS CALDELAS, ROSA IMELDA; ZIZUMBO VILLARREAL, LILIA Y QUINTANILLA MONTOYA, ANA LUZ (2006). Planeación del desarrollo rural: elementos del marco regional y local para el caso de Bahía de Los Ángeles, en Quintanilla Montoya, Ana Luz, Construyendo el futuro, visiones para un desarrollo rural sustentable en las comunidades de Baja California. UABC-Porrúa, 93-119.
- ROJAS CALDELAS, ROSA IMELDA, QUINTANILLA MONTOYA, ANA LUZ, ZIZUMBO VILLARREAL, ROGELIO Y CORONA ZAMBRANO, ELVA ALICIA (2009). Planeación y Gestión sustentable del desarrollo rural, ¿Alternativa para las comunidades rurales aisladas?, extenso ponencia, 53 Congreso Internacional de Americanistas, del 19 al 24 de julio de 2009, pp. 22, México, D.F.
- ROJAS-CALDELAS, R. C.; PENA-SALMON, A.; RANFLA-GONZALEZ, R.; VENEGAS-CARDOSO; LEYVA-CAMACHO, O. & J. LEY-GARCIA (2010). Approaches to analyze the rural-urban interface: comprehensive development views from town and countryside, WIT Transactions on Ecology and Environment, vol.129, pp. 359-370.

SCHEJTMAN, ALEXANDER Y BERDEGUÉ, JULIO A. (2004). Desarrollo territorial rural, RIMISP, Santiago de Chile, documento recuperado el 26 de noviembre de 2008. <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=870>

SEPÚLVEDA, SERGIO; RODRÍGUEZ, ADRIÁN; ECHEVERRI, RAFAEL Y PORTILLA, MELANIA (2003). El enfoque territorial del desarrollo rural, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José de Costa Rica.

SIDUE (2006). Directrices Generales de Desarrollo Urbano del Corredor Turístico Bahía de Los Ángeles, Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado, Mexicali, B.C.