

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOCIO ECONÓMICO DE ESPACIOS HOMOGENEOS: EL CASO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

Isaías David Rodríguez Martínez

MARCO DE REFERENCIA GENERAL

El estado de Aguascalientes, se ubica en la porción centro norte de la República Mexicana, específicamente en la región occidental del altiplano. Su altitud oscila entre los 1,600 y los 2,150 m.s.n.m.; su forma territorial se asemeja a una figura romboidal , cuyo eje mayor cubre una longitud de los 105 Km.; y su eje menor, 90 Km. Su clima es considerado el menos seco de los semisecos o esteparios con 450 mm. de precipitación pluvial anual, con una temperatura entre los 13°C y los 22°C, con una temporada lluviosa en verano.

Por su extensión territorial, Aguascalientes es uno de los estados más pequeños del país, su superficie es de 5,589 Km², equivalente al 0.28% del territorio nacional y ocupa el vigésimo séptimo lugar entre los treinta y un estados de la república.

Aguascalientes, aún cuando en el contexto nacional y/o regional no es considerado por sus espacios naturales valiosos —sierra, bosques, lagunas, desiertos etc.—. sí es un espacio social complejo, utilizado intensamente y organizado en función de un precario equilibrio entre los recursos naturales y actividades antrópicas.

Este espacio, tras dos décadas de aproximaciones en acciones inconclusas de planeación¹ física de orden regional y de proyectos en coordinación con oficinas federales (SEDUE, CONAPO) continuaba hasta el año de 1996, sin tener estructurada ni asumida una política territorial de equilibrio, orientada a poner fin o a canalizar los conflictos provocados por la macrocefalia de la ciudad capital, para 1990, concentraba 440,425 habs., 62% del total estatal y reunía prácticamente la totalidad de las actividades económicas, políticas y sociales; y por su influencia se constituye en el principal depredador del medio natural.

En este contexto, la Universidad Autónoma de Aguascalientes, a través del Centro Tecnológico; la Maestría en Población, y específicamente el área de desarrollo regional y medio ambiente pone en marcha el taller de planeamiento regional con el proyecto “*Ordenamiento Territorial del Estado de Aguascalientes*” con la colaboración del área de doctorado del Centro Universitario de Artes, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Guadalajara. Con el objetivo de avanzar en la definición de un modelo operativo —aplicable físicamente— que permita coordinar el ordenamiento territorial y la interacción económica.

Aguascalientes, pequeña porción territorial, presenta una marcada heterogeneidad a lo interno y una fácil accesibilidad a cualquier punto del estado, esta condición ofrece un buen campo para reflexionar tanto sobre las posibilidades y limitaciones de la lógica territorial en el momento de formular propuestas de ordenación como de plantear las relaciones entre la Geografía y el Urbanismo.

¹ La planeación urbano-regional en Aguascalientes y seguramente en toda las entidades de México, y el país mismo; se encuentra sujeta a los criterios de los equipos de planeación del gobernante en turno. Bajo esta perspectiva, es difícil concluir iniciativas de planeación física si no se encuentra en el marco de cierta gestión administrativa. Si en este contexto resulta un problema concluir los estudios o proyectos, la operación de los mismos es una tarea casi imposible. Se necesita que nuestros gobernantes duraran en el poder cuando menos doce años, o que en algunos casos fueran vitalicios, para realizar los proyectos planteados. Por ejemplo, en los 20 años de planeación urbano-regional oficial (Ley General De Asentamientos Humanos, 1976), no se han incorporado a los programas de desarrollo nacional los coherentes y necesarios criterios realizados por Ángel Bassols en la década de los sesenta sobre la teoría de las grandes regiones geo-económicas, elemento básico para conocer, entender e intervenir el territorio nacional.

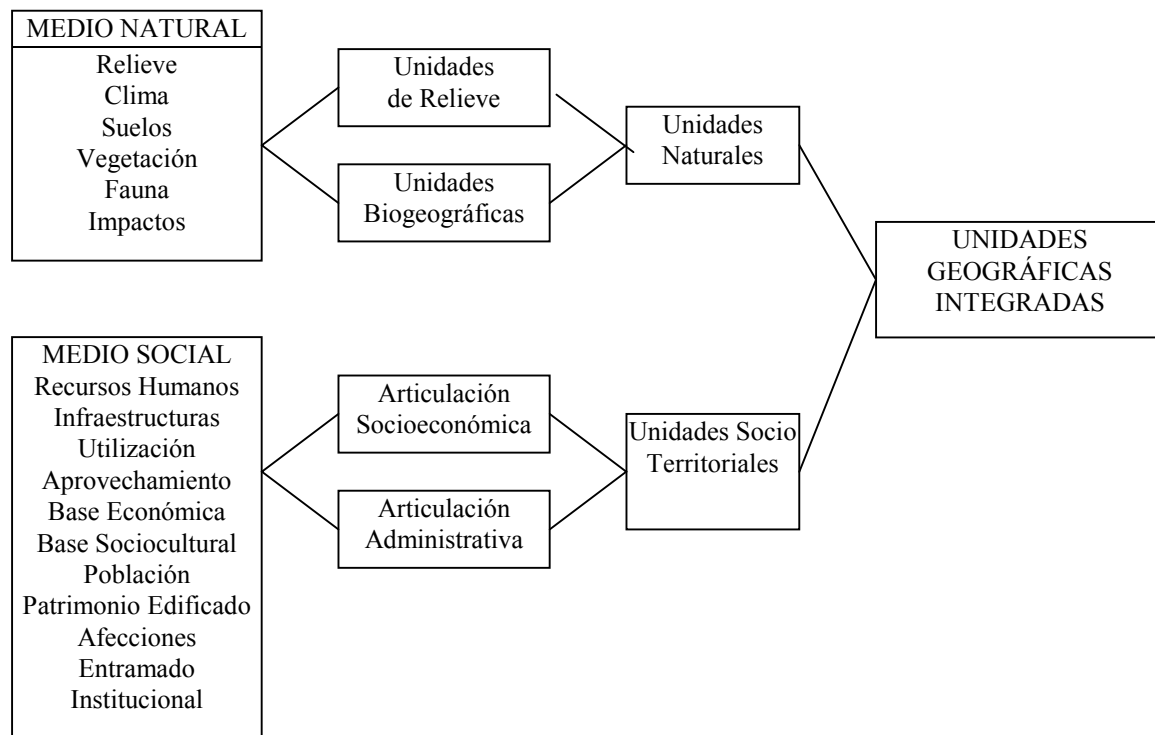
LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO. MARCO GENERAL

PERIODO GUBERNAMENTAL Y CARACTERÍSTICAS GENERALES	DEPENDENCIA NORMATIVA Y TITULAR	INSTRUMENTO JURIDICO	DOCUMENTOS NORMATIVOS
LUIS ECHEVERRIA 1970-1976 FORTALECIMIENTO EJIDO POLÍTICA NACIONAL	SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL LIC. PEDRO MOCTEZUMA ING. JAIME LUNA T.	LEY DE DESARROLLO URBANO DEL D. F. 30/12/75' LEY GRAL. DE ASENTAMIENTOS HUMANOS 20/05/76'	COMITES DE PROMOCIÓN DE DESARROLLO DE LOS ESTADOS
JOSÉ LÓPEZ PORTILLO 1976-1982 PLANEACION URBANA TOTAL EN TODOS LOS NIVELES	SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS (SAHOP) ING. PEDRO RAMÍREZ VAZQUEZ	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA 12/05/78' DECRETO APROBACIÓN PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA PLANES DE D.U. ZONAS CONURBADAS PLANES D.U. MUNICIPIOS PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 80-82
MIGUEL DE LA MADRID 1982-1988 INCORPORA LA ECOLOGIA FORTALECE EL MUNICIPIO	SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA (SEDUE) MARCELO JAVELLI	15 DE ABRIL DE 1980 REFORMAS AL ART. 115 CONST. MUNICIPIO LIBRE 1984	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO
CARLOS SALINAS DE G. 1988-1994 POLÍTICA DE CIUDADES MEDIAS DESAPARECE EL EJIDO	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) (SPP-SEDUE) LIC. PATRICIO CHIRINOS LIC. LUIS DONALDO COLOSIO	LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS 21/07/93' REFORMAS AL ART. 27 CONSTITUCIONAL 1991	PROGRAMA DE 100 CDS. PROG. DE REG. DE USO DEL SUELO Y ADMINISTRACIÓN URBANA (1992) PROGRAMA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES (PROCEDE-1993)
ERNESTO ZEDILLO 1994-2000 INCORPORA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE AL D.U.	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) DIR. GRAL. DE D.U. LIC. CARLOS ROJAS GUTIERREZ	PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 1995-2000	PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 1995-2000 PROGRAMA DE 100 CIUDADES

En este trabajo “Ordenamiento Territorial² y Desarrollo Económico de Espacios Homogéneos” se sintetizan los primeros resultados técnicos de una experiencia interdisciplinar de diagnóstico, análisis y ordenación abordada dentro de una perspectiva metodológica de ANÁLISIS INTEGRADA DEL TERRITORIO; que tiene al territorio como centro de preocupación y que se orienta hacia la explicación global del espacio geográfico.

Esta metodología está encaminada a poner de manifiesto las interdependencias entre factores naturales y económico-sociales y a formular una estrategia territorial jerarquizada que involucra aspectos urbanos como el equipamiento y el sistema de ciudades.

Análisis Integrado del Territorio



² Carta Europea de la Ordenación del Territorio CEMAT, Torremolinos España 1983, concepto de Ordenación del Territorio “La ordenación del territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”, “Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.

Supuestos conceptuales y articulación metodológica del estudio

El análisis y ordenación del Estado de Aguascalientes, espacio relativamente heterogéneo donde la infraestructura territorial y el medio natural tiene un papel estructurante requiere, desde el primer momento clarificar los objetivos y adaptar al caso mexicano la metodología (Análisis Integrado del Territorio)³, orientada a localizar los problemas en el espacio y en el tiempo sin perder la comprensión global del funcionamiento del territorio, algo que se omite frecuentemente en metodologías que tratan el territorio desde perspectivas eminentemente urbanísticas. (Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Planes Estatales Municipales...).

La cuestión es en primera instancia comprender el modelo actual de funcionamiento del territorio y clarificar los obstáculos que se pueden plantear en el momento de formular modelos alternativos, para ello se formaron cuatro grupos de trabajo que elaboraron de manera interdisciplinario las unidades de relieve biogeográficas, socioeconómicas y articulación administrativa; asimismo plantearon por principio una jerarquización de los situaciones críticas en orden jerárquico para proceder a establecer las pautas para superarlas.

Cabe destacar que este trabajo se apoyo fundamentalmente por información de gabinete y escasas visitas de campo, tal vez por la extraordinaria información territorial de INEGI, cuya sede se encuentra en Aguascalientes, y por el conocimiento previo del estado. Sin embargo, tal vez ahí radica una deficiencia para abordar profundamente la estrategia y por supuesto una de las imperfecciones⁴ que adolecen los estudios regionales.

Por ello, los grupos de trabajo, se apoyaron en un proceso de reflexión y discusión entre los miembros del equipo, que permitió seleccionar un esquema que posibilitara la incorporación de elementos no contemplados en la metodología original (en sistema de ciudades) y que además permitiera integrar las aportaciones sectoriales a partir básicamente de cartografía e investigación directa y tratar de ofrecer una continuidad dependiente entre las fases de información básica hasta la gestión de las propuestas territoriales.

³ Dr. Miguel Ángel Troitillo V. (geógrafo), "Metodología del Planeamiento, Análisis Integrado del Territorio", Universidad Complutense de Madrid, 1996.

⁴ Angel Bassols Batalla, "Los verdaderos estudios regionales deben hacerse paso a paso".

Es importante señalar que este es un trabajo académico que conjuga elementos protagónicos: el territorio, la metodología y el equipo técnico. Es evidente la ausencia de un elemento esencial para llevar a cabo de manera legítima un plan: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, Y/O LA INFORMACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO Y COMO IMPACTARÁN A LA CIUDADANIA QUE INTEGRA LA UNIDAD DE ANÁLISIS,⁵ ni tampoco ha tenido una vinculación con las administraciones federales, estatales y municipales.

Diagnóstico de un estado privilegiado por la planeación urbana puntual (Ciudad de Aguascalientes)

Un conocimiento amplio, que identifique y reconozca el papel de cada elemento de las unidades naturales y socio territoriales, resulta fundamental para establecer con cierta seguridad tanto en el momento de formular propuestas de actuación como para seleccionar alternativas de ordenación.

En este caso se enfatizó la fase de la conceptualización e identificación de los soportes o bloques de análisis y la definición de las UNIDADES HOMOGÉNEAS DEL TERRITORIO (sub-regiones al interior del estado), sub-delimitación y las características de cada sub-región asociada con el diagnóstico de unidades naturales y socio territoriales.

Identificación de unidades homogéneas y definición de soportes

Para el entendimiento integral de la realidad donde se actúa, se han perfilado (en consecuencia con la metodología AIT) ocho soportes de análisis: Proceso Histórico, Medio natural, infraestructuras territoriales, utilización y aprovechamiento del territorio, base económica, base social, asentamientos y entramado institucional.

Las unidades soporte, son el resultado de las divisiones que se establecen en el territorio como resultado de análisis sectoriales; así por ejemplo al tratar la base social resultan divisiones como:

⁵ La “participación ciudadana” ha sido históricamente un mito dentro del Sistema Nacional de Planeación en todos sus niveles, a los “foros de consulta popular” para avalar los planes y programas se ubican como una farsa que ha permitido un despilfarro económico y que expresa un proceso antidemocrático generalizado

volumen de la población, estructura urbana, escolaridad, calidad de vivienda. Que se forzan a converger en una misma unidad de análisis (sub-región) para realizar la integración de las unidades de relieve y bio-demográficas en unidades naturales y la de articulación socioeconómica y articulación administrativa en unidades socio territoriales.

La determinación de las unidades homogéneas, fue una de las fases más importantes del trabajo y constituyo un verdadero ejercicio de conciliación de criterios entre los equipos. Se expusieron las variables dominantes que resultan de la integración de las unidades de soporte y además fijar los límites de cada unidad, tarea difícil que involucra cierto grado de error, que es necesario asumir para ir jerarquizando y acotando los problemas y pautas para superarlos en cada una de las cinco sub-regiones.

UNIDAD HOMOGENEA	MUNICIPOS	SUPERFICIE Km²	POBLACIÓN Relación Porcentual
Valle de Aguascalientes	Aguascalientes, Pabellón de Arteaga, Jesús María, San Fco. De los Romo, Rincón de Romos, Cosío	14,494.15	26.8
El Llano	El Llano	686.80	12.18
Las Minas	Tepezalá, Asientos	661.08	11.08
Valle de Calvillo	Calvillo	507.50	9.10
Serrana	San José de Gracia	2,239.97	40.06

Criterios de delimitación y diagnóstico de unidades geográficas integradas

En esta etapa del estudio se introducen componentes dinámicos, afectaciones y se priman interdependencias y estructuras territoriales para delimitar, con la intervención de todos los miembros de los equipos, las unidades geográficas integradas son el resultado de cruzar variables naturales, económicas, sociales, territoriales. Estas unidades de integración se delimitan a escala 1:250,000 apoyándose en trabajos a detalle a escala 1:50,000 y 1:20,000.

Se da prioridad en la delimitación a los dominantes naturales y económico-sociales, pero se consideran permanentemente las criticidades y conflictos así como su dinámica en las cinco áreas homogéneas seleccionadas, y en las micro-regiones a lo interno de las áreas homogéneas.

La caracterización y el diagnóstico de cada unidad se realiza a partir de una ficha síntesis que consta de seis bloques temático: identificación (superficie, población, municipios, topoformas); diagnóstico y análisis, donde por cada soporte se incluye: descripción, análisis y valoración, situaciones críticas, potencialidades y conflictos; síntesis global propuesta, (involucra tiempos y costos aproximados) y el nivel de instrumentación.

A partir de las unidades geográficas integradas establecidas, se abre la discusión técnica para conformar el documento final, la participación ciudadana y la definición de objetivos tendientes a impactar positivamente a las clases marginadas.

Criterios básicos de la ordenación

Las propuestas de ordenación es la secuencia lógica del diagnóstico y análisis, se instrumentaliza apoyándose en las unidades geográficas integradas, y se orienta a propiciar el desarrollo de la fase de intervención. En el caso de Aguascalientes, los criterios básicos fueron los siguientes:

- a) Visión global del territorio, que implica tener presentes las dominantes y las interdependencias de las diversas unidades.
- b) Jerarquización de los niveles de intervención en función de los recursos, tipología y gravedad de los problemas respecto a los centros generadores de conflictos.
- c) Flexibilidad y compatibilización en el establecimiento de los límites de las unidades homogéneas, considerando una posible extensión o reducción.
- d) Buscar la compatibilización con otros instrumentos de intervención en el territorio (Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Planes Municipales de Desarrollo, Programa de Ordenación del Corredor Norte Sur).

A partir de los criterios anteriores se trata de conectar a el espacio los objetivos y metas (corto plazo-año 2000, mediano plazo-año 2006 y largo plazo-año 2012) de la ordenación, instrumentándolos en tres niveles: natural, social y urbano-territorial, involucrando para cada caso, una matriz operativa que considere de manera especial potencialidades, pautas generales para el bienestar social, tiempos y costos.

La fase de avance del proyecto se pretende concluir en su prima etapa en julio de 1997. Y la elaboración de proyectos y programas específicos de intervención en diciembre de 1997.

Como conclusión se podrá señalar que el “ordenamiento territorial del estado de Aguascalientes”, ha permitido comprobar que en Análisis Integrado del Territorio resulta operativo para abordar la ordenación coordinada de la planificación física e intervención económica en espacios homogéneos. Sólo se necesita conocer si realmente existe voluntad de vincular y afrontar la solución de los problemas planteados en programas de gobierno concretos.