

EL ENFOQUE MICROREGIONAL EN EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO. UNA PROPUESTA PARA ABORDAR EL ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS RURALES EN MÉXICO¹

Héctor Manuel Cortez Yacila

Los componentes temáticos del ordenamiento territorial como categoría disciplinaria.
Reflexiones sobre la concepción y construcción de las estructuras territoriales.

Para proponer el contexto microrregional en el análisis de los ámbitos rurales, y postular el ordenamiento territorial del conjunto de los ámbitos subnacionales, es necesario considerar que en este tipo de análisis tradicionalmente se han considerado dos dimensiones: los usos del suelo y las estructuras territoriales, para lo cual deberá considerarse, también, que son desde las estructuras territoriales de donde provienen las mayores evidencias del tipo y naturaleza de las relaciones espaciales a través de los intercambios territoriales, lo cual se presenta como posible fuente de donde se tomen elementos para explicar las dinámicas locales de los ámbitos rurales, lo cual justifica, también, el enfoque de las estructuras territoriales que aquí se propone. Precisamente, la utilidad del enfoque de las estructuras territoriales radica en que se constituye como un método que muestra con mayor énfasis la naturaleza de los fenómenos que inducen a las polarizaciones territoriales, junto con los profundos malestares sociales y económicos que estas polarizaciones acarrearán. El ordenamiento del territorio se relaciona con la microrregionalización en tanto ésta revela unidades espaciales mínimas cuya dinámica amortigua la polarización.

El orden territorial, como categoría temática y acción política ordenadora, nace por las evidencias que mostraban las incongruencias en los usos del suelo y las polarizaciones territoriales. Las primeras, pero también las más recientes conceptualizaciones del orden territorial (Sechi, 1968:21 y Pujadas y Font, 1998:11), coinciden en advertir que su objeto es la búsqueda de la transformación óptima del espacio regional y de la distribución poblacional y productiva de los diferentes núcleos con funciones y jerarquías diferentes. En consecuencia, este objeto tiene que ver con el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, y la utilización racional del territorio. Se distinguen, entonces, dos dimensiones de índole espacial que tienen que ver con el orden territorial como objeto que abarca tal disciplina: por un lado, las estructuras territoriales, integradas por núcleos que caracterizan a cada nivel o jerarquía territorial; por otro lado, los usos adecuados del suelo y del espacio sin desmerecer su calidad y sus atributos. Es la dimensión de las estructuras territoriales la que da visión de interacción espacial entre las diversas unidades espaciales, coincidentes con la dimensión interactuante de los fenómenos espaciales: urbano-rural, ciudad-campo, local-nacional, regional-nacional, regional-mundial y local-mundial, y la que se puede asociar con los enfoques microrregionales para proponer el ordenamiento.

¹ El presente artículo se derivó de las labores realizadas por el autor en el proyecto "Centros de Integración Microregional para el Desarrollo Rural. Propuesta de Ordenamiento Territorial en Localidades Marginadas del Estado de Tlaxcala", mismo que se desarrolló en el Colegio de Tlaxcala, A. C., bajo la coordinación del Dr. Javier Delgadillo Macías y el apoyo del FOMIX-CONACYT-Tlaxcala.

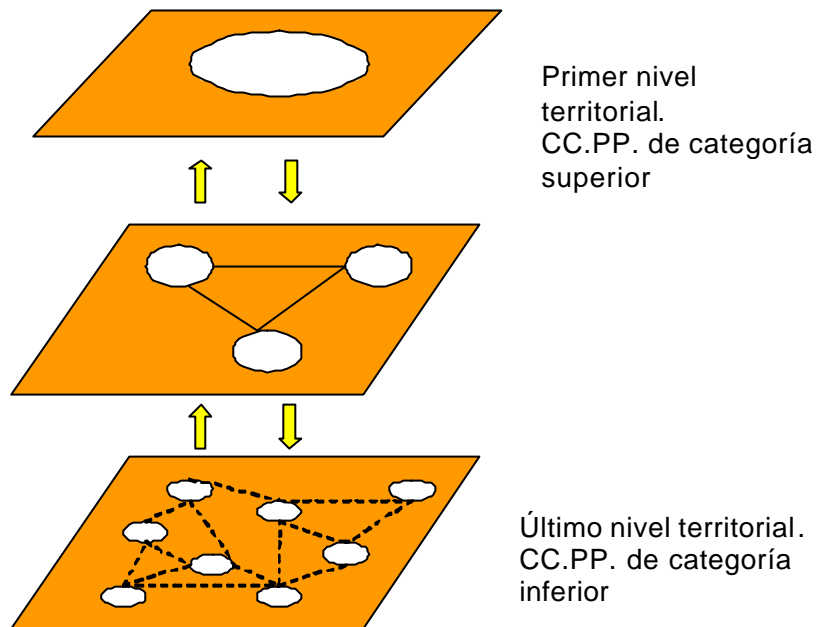
Con relación a esta última dimensión del orden territorial: las estructuras territoriales, se puede afirmar que la teoría territorial reconoce el carácter acumulativo de los fenómenos que originan las grandes diferencias en términos de concentración de actividades y crecimiento territorial. La teoría territorial de la posguerra ha abordado este tema bajo la denominación de *formación del orden territorial*, y ha buscado siempre la formulación de una base económica a la problemática territorial, aunque se ha quedado únicamente afirmando que los problemas de este orden territorial son esencialmente problemas de cálculo económico; es decir, de confrontación de las posibles soluciones relativas al aprovechamiento de recursos limitados². Esta teoría reconoce que entre los fenómenos territoriales están los fenómenos de carácter acumulativo que conducen a la formación de centros urbanos de grandes dimensiones, pero también conducen hacia la formación de zonas descapitalizadas, despobladas, sin o con escasa tecnología, sin mano de obra especializada, con suelos erosionados, salinizados y con muy escasa producción y productividad: son características actuales de los contextos rurales. En segundo lugar están los fenómenos que afectan a la distribución de los asentamientos en el interior de los distintos centros o áreas de aglomeración. Los primeros se han clasificado como fenómenos geográficos y los segundos como fenómenos urbanísticos. En la óptica de contemplar los ámbitos rurales en el contexto de las áreas mínimas de microrregionalización, interesa, sobre todo, los fenómenos de carácter geográfico.

De esta manera, por estructura territorial se entiende los diferentes niveles o estándares espaciales construidos sobre la base de las distintas magnitudes de concentración de los centros poblados existentes y sus vínculos entre ellos (Figura N° 1). La organización espacial de los centros poblados tiene su principal referente en los elementos estructurantes del sistema territorial (Pujadas y Font, 1998:389), entre los cuales destacan los sistemas productivos, los intercambios económicos, las comunicaciones o vínculos informacionales, la articulación física, el desplazamiento y movilidad poblacional, los lazos culturales, etc. Las estructuras territoriales de un país varían de una región a otra, de un país a otro y de una región mundial a otra. En el interior de los países subdesarrollados se distingue más nítidamente la diferencia en la estructura organizativa vertical del espacio, es decir, entre diferentes niveles o estándares de organización territorial, en la medida que dichos estándares se encuentran más jerarquizados y polarizados. La idea que aquí se postula es que cada nivel o estándar territorial posee características de dependencia con respecto a los estándares de jerarquías superiores³. La relación entre niveles o estándares territoriales, así como entre los canales de articulación entre ellos, y el carácter de las relaciones entre los diversos asentamientos, es lo que permite darnos una idea respecto a las formas de organización del espacio geográfico en territorios estructuralmente dependientes, los cuales han estado, y aún lo están, vinculados profundamente con modelos externos de producción e intercambio, factores que han contribuido a no permitir que se construya una asociación estrecha entre crecimiento y desarrollo.

² Así puede inferirse de uno de los textos que revisa una amplia variedad de autores y teóricos del territorio cuyos escritos tuvieron su apogeo después de la segunda guerra mundial y escribieron con mayor intensidad hasta la implantación global de las políticas neoliberales de apertura y libre mercado en países subdesarrollados: Secchi, Bernardo (comp.), 1970, pag. 19.

³ Este nexo territorial tiene antecedentes históricos en la medida que los niveles jerárquicos superiores se han caracterizado por extraer materias primas y productos primarios, pero también población, desde los niveles o estándares inferiores, y a quienes les suministran, a la vez, productos con mayor valor agregado.

Figura N° 1. Perfil de una estructura territorial



Fuente: Elaborado por el autor.

En la concepción de *estructura territorial* que aquí se presenta, los primeros niveles o estándares de esta estructura están formados por asentamientos o centros poblados de mayor concentración, y los últimos niveles por centros de menor concentración; es decir, los niveles de concentración disminuyen en dirección vertical hacia abajo de la estructura territorial. La gran diferencia entre los niveles de concentración física, económica y poblacional de los territorios que conforman los primeros niveles de la estructura territorial, respecto a aquellos territorios desolados que integran los últimos o inferiores niveles, se concibe como la uni-polarización de tal estructura, la cual tiene estrecha correspondencia con las desigualdades sociales expresadas en pobreza y marginación; pero también con desigualdades económico-productivas expresadas en una estructura sectorial heterogénea y desarticulada de la economía (Hernández, 1984).

Es en este contexto que suelen ubicarse los ámbitos rurales, conformando los últimos niveles de las estructuras territoriales en nuestros países, como resultado de procesos históricos asociados con los niveles de dependencia financiera y tecnológica, pero también asociados con la lógica de funcionamiento y movilidad espontánea del capital tanto espacial, sectorial como socialmente. El cambio histórico de vocación productiva de las economías, con relación a la estructura sectorial de la producción, provocó un acelerado proceso de urbanización y un crecimiento exacerbado de algunas ciudades como consecuencia de la búsqueda espontánea de mayor valor agregado y mayor utilidad para el capital, proceso

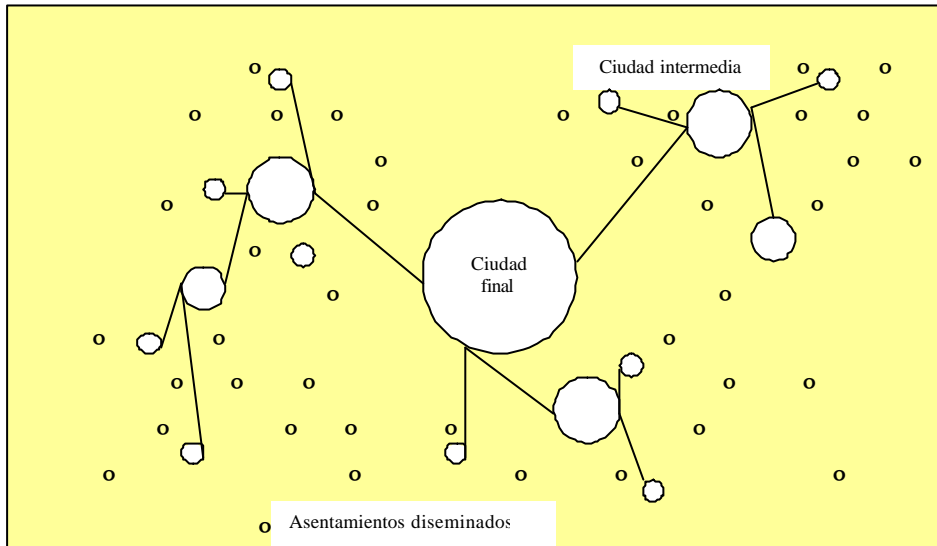
natural en el funcionamiento libre del modo de producción capitalista que fue, sin embargo, auspiciado y garantizado por los gobiernos de turno bajo la visión de equivalencia entre crecimiento y desarrollo, en tanto el crecimiento económico estuvo basado en la producción de las ciudades donde se cuentan con importantes ventajas productivas y competitivas, contrariamente a las condiciones del medio rural con escasas productividades en tanto se asiste a una economía no articulada sectorialmente, lo cual tiene mucho que ver con la localización sectorial del capital.

En efecto, la acumulación se basa en los diferenciales sectoriales de ganancia y productividad. El medio rural es mucho menos productivo que el medio urbano, en tanto es en el medio urbano en donde se incorpora el mayor valor agregado a los productos siendo el elemento fundamental del patrón de industrialización, además del estímulo a las demandas finales e intermedias y las mejores condiciones comerciales que acompañan este proceso (Syrquin, 1994). Estas características estructuralmente diferenciadas entre unidades espaciales que pertenecen a niveles de jerarquías también diferentes en la estructura territorial, se van acentuando debido a que las ciudades presentan condiciones para reproducir patrones de acumulación y crecimiento, en tanto el progresivo despoblamiento y falta de condiciones para atraer capitales, población, infraestructura y dinámica geoeconómica en los ámbitos rurales que se ubican en los últimos niveles de la estructura territorial. Estas crecientes divergencias dan origen a las polarizaciones territoriales, y llaman la atención al orden territorial, como disciplina y acción política, para que, desde la dimensión de las estructuras territoriales, busque alternativas para reducir tales diferencias en tanto acarrear fenómenos desestructurantes del territorio en desmedro de las condiciones económicas, productivas, socioeconómicas y territoriales.

2. LOS SISTEMAS DE CENTROS POBLADOS: UNA MODALIDAD DE DEFINICIÓN MICRORREGIONAL.

En la forma anteriormente descrita de concebir una estructura territorial, ésta estará compuesta, fundamentalmente, por los núcleos o asentamientos poblacionales y sus interacciones e intercambios territoriales, sobre cuyas bases se construyen las jerarquías y las áreas funcionales de cada centro-nodo y sus respectivas áreas de influencia inmediatas, medias y lejanas. Es decir, las estructuras territoriales se construyen sobre la base del sistema de centros poblados reconociendo la importancia funcional de cada centro poblado y el papel que juegan en el subsistema de centros respectivo (Figura N° 2).

Figura Nº 2. Sistema de centros poblados.



Fuente: Elaborado por el autor.

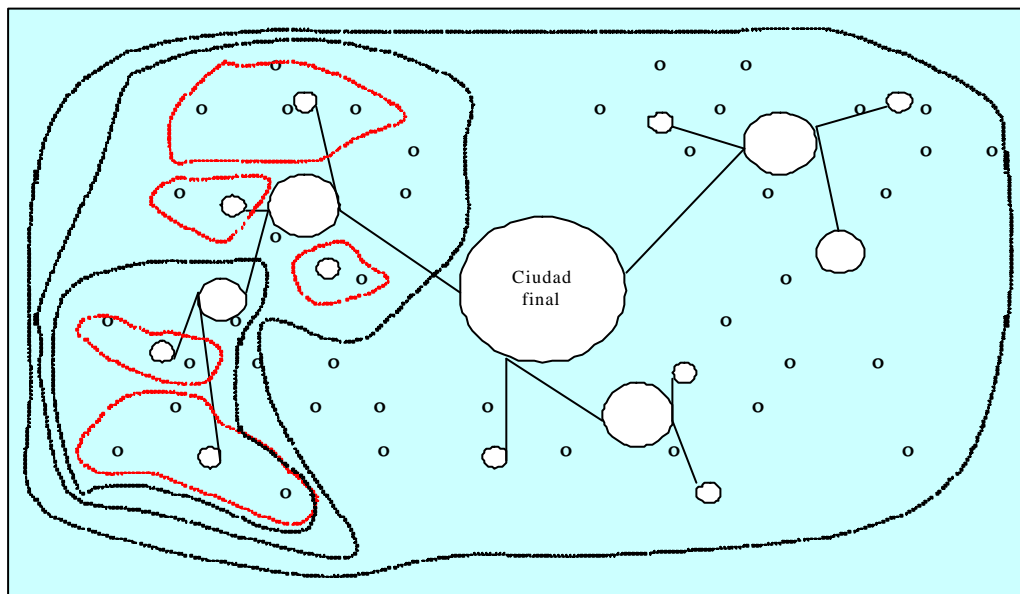
Es importante considerar que no me refiero únicamente al sistema de ciudades. Este sistema puede que sea el que le imprima mayor dinámica a los territorios en términos de articulación estructural, pero no sólo las ciudades conforman un sistema de centros poblados, sino también los centros con categorías inferiores no urbanos aunque estén ubicados también en niveles territoriales inferiores. En general, un sistema de centros es el conjunto de centros poblados intercomunicados entre sí a través de intercambios territoriales que permite sostener una cierta funcionalidad conjunta que lo caracteriza y articula estructuralmente. Un sistema de ciudades tiene la misma connotación, pero éste está formado únicamente por centros urbanos tipo ciudades; es decir, es un sistema urbano que integra centros poblados que pertenecen a niveles superiores de la estructura territorial que los contiene.


En este modelo de construcción de estructuras territoriales a partir de sistemas de centros, cada uno de los centros poblados que conforman el sistema de centros tendrá una categoría y pertenecerá a un nivel jerárquico determinado. También, cada centro poblado tendrá un área de influencia determinada y, a la vez, será elemento constitutivo de un área de influencia de un centro poblado perteneciente a un nivel de jerarquía superior. En este sentido, las áreas de influencia (o áreas funcionales) serán de mayor magnitud en aquellos centros poblados que pertenezcan a los primeros niveles de la estructura territorial, y va disminuyendo esta magnitud conforme disminuyen las jerarquías funcionales en tal estructura. Los centros poblados de niveles territoriales inferiores generalmente son parte funcional de un centro dinamizador que los integra. Este centro reúne relativamente mejores condiciones socioeconómicas y es el primer centro líder funcional que se identifica en la estructura territorial desde abajo hacia arriba de tal estructura. En conjunto con las localidades que están dentro de su área de influencia inmediata conformada por el número

mínimo de centros físicamente comunicados con él, constituyen el primer subsistema de centros que aquí conviene prudente denominar microrregión (Figura N° 3).

Los centros poblados o ciudades que pertenecen a niveles territoriales superiores o de primer nivel, se caracterizan por presentar rangos de funcionalidad diversificados, mayores áreas funcionales, intensos procesos de acumulación y crecimiento, mayor poder de integración física y funcional hacia áreas urbanas próximas que, junto con la respuesta de estas últimas áreas urbanas, construyen procesos de conurbación, metropolitanización o megalopolitanización; en tanto, los centros de jerarquías territoriales inferiores, o ámbitos rurales, sobre todo aquellos que no están dentro de las áreas de influencia inmediatas de aquellos centros, se debaten entre la subsistencia y la desaparición: poseen escasos y muy bajos niveles de capitalización, escasa innovación, baja productividad, despoblamiento por intensos procesos migratorios, muy escasa dinámica y abandono institucional en términos de la presencia pública, entre otros antecedentes.

Figura N° 3. Áreas funcionales inmediatas de mayor alcance.



 Área microrregional.

Fuente: Elaborado por el autor .

La definición de las jerarquías de los centros poblados y sus respectivas áreas funcionales constituyen elementos que sirven al análisis territorial para determinar la intensidad y diversidad de las funciones urbanas y no urbanas, así como establecer las dotaciones de equipamientos reales en cada centro y precisar el papel de los distintos núcleos urbanos tanto actuales como los propuestos en las estrategias de reequilibrio territorial, y delimitar el ámbito, en este caso microrregional, que se le proporcionará a la planificación territorial para su operación (Pujadas y Font, 1198:211).

Entre los elementos temáticos que la literatura maneja para definir la jerarquía de los centros poblados en un sistema de centros se encuentran: el peso demográfico de cada centro, la capacidad de atracción y la diversidad y especialización funcional de los mismos. La representación espacial de los centros, respecto a su tamaño poblacional, permitirá tener una idea resumida de sus dinámicas geosocioeconómicas y sus papeles funcionales y roles que desempeñan en el conjunto de centros con los cuales se articulan. La capacidad de atracción de los centros reafirma su importancia demográfica y sus dinámicas geosocioeconómicas en tanto revela una determinada movilidad laboral, escolar, de salud, de servicios, etc. La diversidad y especialización funcional de los centros indican el nivel de centralidad de cada núcleo poblacional en términos del equipamiento y dotaciones existentes. Todas estas consideraciones no sólo son válidas para establecer la importancia actual de cada centro poblado, sino también implica un nivel determinado de relevancia territorial para el reequilibrio territorial propuesto.

La delimitación de áreas funcionales, o también denominada estrategia de vertebración territorial en un Plan de reequilibrio territorial, está determinada por los intercambios territoriales que indican los lazos y relaciones estructurales que cohesionan funcionalmente un sistema o un subsistema de centros, y que le imprimen cierta cohesión diferencial a ese espacio con respecto a otros. Estas áreas pueden ser definidas sobre la base de los alcances temporales de las influencias o sobre la base de los propios intercambios medidos como flujos reales. Hay una serie de métodos que técnicamente refieren la construcción de tales áreas funcionales o áreas de influencia, entre lo cuales se encuentran los de flujos reales y los gravitacionales. Debe considerarse que los límites político-administrativos no necesariamente coinciden con los límites externos de las áreas funcionales, por lo que se deberá tener cuidado en la selección de método.

Los subsistemas de centros poblados, en contextos microrregionales, se basan en procesos de vertebración espacial que garantizan la provisión de bienes y servicios, también su adecuada distribución, y evita se produzcan en sus ámbitos debilidades o tensiones que desemboquen en conflictos sociales. Para ello se deben considerar principalmente tres aspectos: 1. Identificar los núcleos urbanos que conforman el sistema nodal de referencia, identificando también los órdenes y niveles de alcance espacial de cada subsistema poblado que lidera cada nodo identificado. 2. Determinar redes, es decir, vías de comunicación que permitan el acceso a los nodos y a los centros de menor categoría (centros no nodales). 3. Caracterizar a los nodos por sus dotaciones, es decir, por las funciones urbanas de cada núcleo (nodo), cuya intensidad y alcance espacial determinan sus respectivas áreas de influencia.

3. El ordenamiento territorial de los ámbitos rurales a partir de los sistemas de centros y la microrregionalización.

Los subsistemas poblados que conforman los últimos niveles de la estructura territorial son los que aquí se convino en denominar microrregiones. Una microrregión es, entonces, desde la óptica de los sistemas de centros poblados, un subsistema de centros con características de unidad espacio-funcional conformado por un nodo de categoría inferior a los otros nodos del sistema de centros analizados.

Si entendemos al orden territorial como instrumento técnico-jurídico cuyo fin, entre otros, es reducir las polarización y las diferencias de crecimiento territorial existente entre los diversos estándares o jerarquías de las estructuras territoriales, entonces, la actuación pública tendrá en la microrregionalización, a partir del sistema de centros, una excelente definición de los posibles ámbitos espaciales de actuación para reducir estas diferencias. En los ámbitos microrregionales será mucho más viable contribuir a la construcción de un sistema relacional mínimo, en términos de redes e intercambios internos, de tal manera que se constituya en un soporte funcional de ese sistema y, conforme ese sistema relacional mínimo se consolide en la estructura microrregional que la contiene, pueden estos espacios microrregionales ir consolidando estructuras para actuar en niveles territoriales superiores e ir sosteniéndose en un flujo de relaciones complementarias y no subordinadas, y alejándose de los intercambios desiguales que caracterizaron a la estructura territorial polarizada.

Al centro poblado que lidera la dinámica microrregional suele llamársele *núcleo de concentración, asentamiento clave o centro de integración microrregional*. Tienen, generalmente, la denominación de pequeños núcleos urbanos que juegan un papel cada vez más importante en las estrategias de ordenación del espacio rural. A estos centros se les considera ámbitos con una gran capacidad para retener población que continúa abandonando las áreas rurales menos accesibles y con bajas condiciones de vida. Estos centros limitan los movimientos migratorios y contribuyen a reorientar estos movimientos al interior del propio espacio rural, minimizando los desplazamientos hacia grandes aglomeraciones urbanas y manteniendo, aunque con una importante circulación interna, a la población rural (Pujadas y Font, 1198:259). En efecto, en el interior de la microrregión se genera un importante desplazamiento interno que converge en los núcleos de concentración, asentamientos claves o centros de integración microrregional. Este desplazamiento está asociado con las condiciones de vida en los centros rurales propiamente y con las capacidades de los centros de integración para complementar tales condiciones. De esta manera, los centros de integración se constituyen como una garantía de mayor dinámica interna con importantes posibilidades de integrar en su estructura de actividades al sector primario, y sentar algunas bases para el crecimiento de este sector.

En consecuencia, a través de la microrregionalización será posible caracterizar el espacio rural en el contexto actual de fuerte interdependencia entre territorios, y adecuar su dinámica a una serie de acciones que conduzcan a disminuir las diferencias entre los niveles jerárquicos de la estructura territorial que lo contiene, construyendo esta microrregionalización sobre la base de los sistemas de centros, considerando la naturaleza y el carácter de los intercambios en el interior de las áreas zonificadas en niveles microrregionales para propender al mayor equilibrio en los intercambios y tratar de evitar subordinaciones, hegemonías e intercambios desiguales, entre otros tipos de relaciones desestructurantes del territorio. En este sentido, el orden territorial, como acción inducida, deberá contribuir a ampliar la base funcional del subsistema de centros que conforma la microrregión para consolidar el conjunto de la estructura territorial de la cual forma parte.

En un proceso de ordenamiento de ámbitos rurales es necesario considerar los procesos económico-productivos y socioeconómicos que van emergiendo en casi todos los niveles en que se organiza un espacio, y que imprimen nuevas configuraciones tanto a los territorios como a las economías locales, lo cual tiene que ver con la funcionalidad y dinámica geosocioeconómica de los subsistemas de centros y de las estructuras microrregionales. Estas nuevas formas de organización de las actividades en estos ámbitos tienen que ver con un enfoque emergente en materia de desarrollo rural: la nueva ruralidad.

La literatura reporta algunos conceptos de esta nueva ruralidad y la concibe como un nuevo orden económico y social caracterizado por el desarrollo de nuevas prácticas agropecuarias, su mayor vinculación a la industria, el surgimiento y consolidación del sistema agroalimentario mundial, la reorganización del trabajo, la emergencia de nuevas formas flexibles de organización social, la heterogeneidad de los productores y la adopción de nuevas formas de vida para los habitantes del campo. También es vista como resultado de los procesos de globalización de la agricultura a través de los cuales se han transnacionalizado los procesos productivos agroalimentarios, los capitales, las mercancías y con ellas nuevas formas de vida. Interviene de manera decisiva el cambio tecnológico, el cual se ha convertido en un factor endógeno de esa dinámica de cambio, ya que gracias al avance de la ciencia y la tecnología se han desarrollado nuevos procesos productivos, nuevos insumos, equipos, maquinaria y productos, provocando no sólo transformaciones técnicas y sociales (Morett, 2003).

Se dice que el medio rural no puede sobrevivir actualmente sólo a partir de la actividad agropecuaria como tradicionalmente se le concibió, sino a partir de su complementación o incorporación de otras actividades sectoriales y su integración espacial regional buscando su complementariedad productiva, junto con la necesidad que se tiene de recapitalizar el sector a partir del aprendizaje tecnológico y la vocación por las propias actividades rurales entre las generaciones más jóvenes de la población campesina.

Se suele afirmar también que en el desarrollo regional y nacional debe considerarse la integración sectorial y espacial dentro del contexto de las nuevas formas de concebir la ruralidad; es decir, la nueva ruralidad. La nueva ruralidad marca un cambio profundo y otorga nuevas perspectivas a la visión de desarrollo de espacios regionales rezagados. Estos cambios y perspectivas son ocasionados por nuevas funciones para el territorio rural. Estas nuevas funciones son planteadas en términos de una cultura productiva empresarial, en perspectiva de hacer frente a la integración económica y a la competencia internacional.

En esta perspectiva, el espacio rural es multifuncional; pero fundamentalmente son los centros de integración los que deberán cumplir esta condición. Los núcleos concentradores o centros de integración deberán concentrar los equipamientos colectivos principales que estarán a disposición del entorno rural. Deberán también concentrar la oferta comercial y de servicios destinada a la población del entorno rural y reunir condiciones de oferta de trabajo en la industria y en la actividad terciaria que podrían eventualmente ser ocupados por la población rural. Precisamente, la capacidad que poseen estos centros para retener población migrante desde el medio rural, está directamente asociada con su capacidad para generar puestos de trabajo en la industria y los servicios. De ahí que es importante dotar a estos centros de infraestructura productiva, incentivar las inversiones productivas, mejorar su entorno productivo y mejorar la calidad de vida. Todas estas condiciones de nueva ruralidad deberán, sin embargo, construirse de manera programática dentro de los contextos espaciales y sectoriales que aquí se han planteado.

Bibliografía consultada.

Pujadas, R. y Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Editorial Síntesis. Madrid, España.

Secchi, Bernardo (1970) (comp.). *Análisis de las estructuras territoriales*. Editorial Gustavo Gili, S. A. Barcelona, España.

Hernández Laos E. (1984). (Cordera Rolando y Carlos Tello (comps)) "La desigualdad en México". Siglo XXI editores, México pp. 155-192. (en) *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*. Héctor Ávila Sánchez (Compilador), P 581. Universidad Autónoma de Chapingo, 1993.

Syrquin, Moche (1994). "Structural Transformation and the New Growth Theory" (en) Pasinetti, L. y Solow, R. (1994). *Economic growth and the structural of long-term development*. G.B., McMillan St. Martin's Press.

Morett, Jesús (2003). *Articulación Agricultura, Industria y Reforma Agraria en México*. Tesis de Doctorado. Postgrado en Economía. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003.