

HACIA UN DESARROLLO SUSTENTABLE INTEGRAL

*María de los Ángeles Ixtlazíhuatl Cabrera González
Juan Andrés Bibiloni y Segura¹*

Presentación

Hacia un Desarrollo Sustentable Integral es una propuesta metodológica para inducir a la sustentabilidad del territorio en sus modalidades rural y urbano, como una entidad funcional integral.

Sus autores, María de los Ángeles Ixtlazíhuatl Cabrera González y Juan Andrés Bibiloni y Segura son Diseñadores de los Asentamientos Humanos, que recibieron su formación superior en la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, en la ciudad de México.

El trabajo que presentan, forma parte de una experiencia profesional realizada como consultores para el gobierno federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, delegación Tabasco, hacia el año de 1983.

El trabajo realizado se denominó “Sistema de Centros Integradores de la Zona Petrolera de Tabasco”, cuya elaboración tuvo la oportunidad de proponer metodología propia.

Es importante recordar que para aquellos años, las metodologías en boga, eran las relativas para el desarrollo urbano emitidas hacia los años 70’s por la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; y para el desarrollo regional predominaban modelos tales como la Matriz de Insumo Producto, Base Exportadora, Polos de Desarrollo, etc. Metodologías importadas que referían indicadores y estadísticas que en nuestro país, o no existían o resultaban descontextualizadas.

¹ Diseñadores de los Asentamientos Humanos. Actualmente esta formación universitaria se denomina Planificador Territorial en la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, en la ciudad de México.

Por lo anterior, y ante la oportunidad de elaborar un trabajo apegado a la realidad de nuestro país; de nuestro objeto de estudio, Tabasco, se diseñó una metodología en apego a las condicionantes que explican y determinan a los movimientos poblacionales, y a la ocupación y uso de los suelos (rural y urbano): Metodología regional porque los indicadores que utiliza emergen de la lógica propia objeto de estudio, y son susceptibles a generalizarse.

La oportunidad de presentar este trabajo, que ha permanecido “guardado” por más de 20 años, brinda la oportunidad de ser discutido y/o retroalimentado. Los autores agradecen al Comité Académico del 15° Encuentro Sobre Desarrollo Regional en México, la oportunidad de dar a conocer su trabajo *IN EXTENSO*, a fin de ser dictaminado y valorar su pertinencia en el Encuentro.

Atentamente

Los Autores

Antecedentes

Históricamente, la mayor fortaleza económica de México y de Tabasco, ha sido el campo. Sin embargo, con el devenir del desarrollo eurocéntrico, los mexicanos nos hemos encargado de empobrecerlo, a la vez que se ha estimulado a la expansión de centros de población urbanos: La industrialización y urbanización, en detrimento de las actividades primarias y asentamientos rurales.

El modelo adoptado hacia la modernización trajo resultados limitados para las mayorías, como resultado de acciones unilaterales o fragmentarias, no integrales.

Los impactos del desarrollo estimularon dos procesos complementarios; la urbanización acelerada de centros de población con la consecuente sobrepoblación en posibilidades limitadas de bienestar social y recursos públicos cada vez más escasos, y en contrapartida, un deterioro y migración rural.

Hacia los años 70's, cuando, se hace impostergable la necesidad de resolver estos impactos territoriales; las acciones se orientaron a resolver problemas urbanos, pero no se resolvió el origen de la problemática: El deterioro en el medio rural.

Las acciones públicas, sectoriales, se han caracterizado por resolver demandas de suelo urbano con atenuantes inminentes de escasez de recursos para su desarrollo, con lo cual, paradójicamente, se estimula aun más la atracción de población, convirtiéndose el fenómeno en un círculo vicioso.

El deterioro en el campo se ha atendido, en el sentido de mitigar su bienestar social; es decir que las acciones emprendidas han tenido carácter de asistencia social paternalista, en menoscabo de un crecimiento y desarrollo económico integral y regulado, que permita revertir su deterioro económico social, y que impacte al desarrollo urbano cualitativamente.

Por lo anterior se estima que las acciones, pertinentes e integrales, orientadas a resolver y/o revertir los patrones de ocupación de suelo actuales deben ser holísticas. Observar la solución simultáneamente en los ámbitos que la conforman; desarrollo rural y urbano: Instancias que articulan a la problemática como a la solución, en una entidad funcional, y cuya integración permite orientar su desarrollo hacia la sustentabilidad.

DESARROLLO SUSTENTABLE INTEGRAL

Esta propuesta metodológica para el estudio regional que induzca hacia un Desarrollo Sustentable, se orienta a reforzar un proceso de reordenamiento territorial de la población, a través de una *reestructuración de las actividades productivas del Sector Primario*.

Tiene como finalidad apoyar a la articulación de procesos productivos primarios, que propicien un mejoramiento paulatino en la calidad de vida rural, a la vez que inducir una reorientación selectiva y eficaz en los flujos poblacionales rurales que actualmente se dirigen hacia los principales centros urbanos, reorientándolos hacia localidades alternativas que potencialmente se signifiquen como centros generadores de empleo y/o de atracción de población rural.

Bajo esta perspectiva; estas consideraciones metodológicas se enfocan en valorar el funcionamiento territorial de las regiones en sus componentes esenciales; naturales, materiales, sociales (características poblacionales), etc. Privilegiando al *funcionamiento territorial*, porque

es indicativo de lo que debe ser y no de lo que tiene que ser. Es frecuente encontrar en las metodologías, criterios para direccionar el desarrollo, atendiendo a comportamientos tendenciales y cuantitativamente “adecuados”. Se trata de revertir tendencias desfavorables, pero sobre la base de conceptualizar al territorio como una unidad, y sobre la base de una reordenación de las actividades, consecuente con la vocación y usos de los suelos.

En este sentido esta propuesta precisa acciones conducentes a inducir un equilibrio diferencial de la población a través del desarrollo de un Sistema de Ordenamiento Poblacional que permita *racionalizar-optimizar actividades de programación-presupuestación* en congruencia a las potencialidades observadas por centro de población, así como al rol que desde el punto de vista socioeconómico le condicione su desarrollo y crecimiento. Conformándose como el instrumento de apoyo idóneo para una eficaz reordenación de las actividades económicas no petroleras, al interrelacionarse con procesos de transformación agroindustriales de productos primarios y de su comercialización.

Esta ponencia hace énfasis en analizar las condicionantes que determinan el ordenamiento y distribución territorial de la población al interior de una de zona de estudio, y en estrecha articulación con los usos de suelo y/o actividades productivas. Valoración diagnóstica que permite sistematizar a una problemática.

Esta Problemática permite conceptualizar una estrategia de ordenamiento territorial en estrecha articulación a la dinámica poblacional que sustenta; misma que hace énfasis en reconocer Unidades o Distritos Productivos para reforzar al desarrollo que induzca hacia un reordenamiento económico y poblacional.

Al paralelo se establece una Estrategia Operativa para la instrumentación de un Sistema Urbano-Rural.

Palabras Clave

- *reestructuración de las actividades productivas del Sector Primario,*
- *funcionamiento territorial, y*
- *racionalizar-optimizar actividades de programación-presupuestación.*

El Desarrollo Sustentable Integral, se conceptualiza como un proceso dinámico interdependiente entre el medio urbano y rural, sustentado en el aprovechamiento racional y rentable de los recursos naturales y no naturales, tendiente a lograr el mejoramiento del bienestar social y económico de la población rural y urbana, a partir de una estructuración territorial de actividades económicas rurales y urbanas y centros de población diferenciados, que posibilite a la gestión idónea de la interdependencia, y contribuya a la optimización de recursos económicos financieros escasos, en un marco de congruencia de inversión.

El Desarrollo Sustentable Integral inducirá a una explotación sustentable de los recursos naturales y aprovechamiento racional de los recursos disponibles -diversificación complementaria de actividades económicas en el ámbito rural, generación de empleo, y equidad en la distribución del ingreso-, que posibilitará a un mejoramiento integral de bienestar social rural y urbano –empleo, alimentación, salud, educación y vivienda- a partir de los siguientes propósitos:

Objetivos Generales

- Reorientar y fortalecer la capacidad productiva del campo, de manera que se genere una estructura de valor agregado para un desarrollo social permanente, que desaliente a la migración;
- Reestructurar el ordenamiento poblacional en congruencia a las fortalezas y oportunidades que ofrezca la estructura poblacional de los asentamientos humanos;
- Inducir a la conformación y consolidación de una estructuración de centros de población funcional, congruente a complementar y/o soportar una función económica articulada a la estructura de valor agregado que tiene origen desde el ámbito rural; y,
- Conformar un marco normativo georeferenciado para acciones públicas y privadas, que regule los usos y destinos del suelo en correspondencia a su vocación y rentabilidad, e impulse a un *desarrollo sustentable integral*, como resultado de una participación sectorial concentrada y holística que evita duplicar acciones y optimiza recursos públicos escasos.

El Desarrollo Sustentable Integral confluye hacia un ordenamiento territorial racional y funcional, y mejoramiento del bienestar social; sustentado en la conjunción de acciones multisectoriales,

participación social, explotación sustentable de los recursos renovables y no renovables, complementariedad de actividades productivas, generación de empleo e ingresos, y consecuentemente, consolidación de centros de población con funciones económico-sociales especializadas que desalienten a la migración rural y sobrepoblación urbana.

¿Cómo Hacerlo?

El Desarrollo Sustentable Integral es un proceso dinámico interdependiente entre el medio urbano y rural, que considera cuatro aspectos fundamentales: Suelo, Población Económicamente Activa, Centros de Población y Estado.

- El Suelo porque es el fundamento de la actividad productiva primaria y secundaria.
- La Población Económicamente Activa, porque es quién desarrolla la actividad y hace usufructo de ella.
- Los Centros de Población, porque dada la naturaleza de los diferentes niveles de transformación de la materia prima, concentran infraestructura económica de apoyo a la actividad económica y bienestar social: ocupando o subocupando a la población económicamente activa; a la vez que concentrando o expulsando a la población.
- Y el Estado, porque es la instancia normativa que regula y apoya, en sus diferentes instancias, al proceso integral: Actividades económicas primarias, secundarias y terciarias; productivas, y acciones de mejoramiento social rural y urbano.

Niveles de Acción

1. Reestructurar las actividades económicas en el campo, respondiendo a la vocación de uso del suelo, que conduzca a su sustentabilidad, y;
2. Reestructurar las funciones de los centros de población en correspondencia a las necesidades territoriales de las actividades productivas; es decir, una reestructuración que apoye a la conformación de cadenas productivas, y oriente a una especialización económica de centros de población.

En síntesis, diseñar un Sistema de Ordenamiento Económico y Poblacional que permitirá racionalizar las actividades de programación-presupuestación en congruencia a las potencialidades observadas en el suelo y por centro de población. Tratándose de acciones jerarquizadas y diferenciadas, que contribuyan a fortalecer al corto y largo plazo la sustentabilidad en los recursos, mejoramiento del bienestar social y autosuficiencia alimentaria.

Objetivos Específicos

- Integrar a las regiones sobre la base de una reordenación económica y cambio estructural, y permitir al largo plazo, reorientar las tendencias de ocupación del suelo productivo;
- Inducir a la concentración de las pequeñas comunidades rurales en núcleos de asentamientos humanos a partir de eslabones de cadenas productivas por actividad;
- Normar la concurrencia de responsabilidades y facultades para fortalecer y ampliar la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal; y,
- Potenciar los recursos públicos en el tiempo, que conduzca hacia la sustentabilidad de los recursos, renovables, no renovables y humanos.

METODOLOGÍA

Esta metodología se desarrolla en dos etapas: La primera son orientaciones que conduzcan a diagnosticar o valorar la situación actual del territorio de estudio, y la segunda; orientaciones para diseñar una propuesta o estrategia que conduzca a revertir procesos que explican al deterioro del medio rural y urbano; lineamientos para diseñar acciones jerarquizadas, y señalamientos para reconocer participantes que contribuyan a la gestión de esta metodología por niveles de injerencia de acción pública y social.

I. Valoración de la Situación Actual

El conocimiento de la situación actual del área de estudio, se define a partir de la delimitación de regiones económicas, mismas que son evaluadas bajo los parámetros: Medio físico natural, medio físico construido, distribución del equipamiento social, y distribución de la población; lo

que conlleva a una valoración económica de regiones e identificar el rol funcional de las localidades que involucre cada región.

La elaboración de este apartado, de Valoración de la Situación Actual, tiene la finalidad de reconocer indicadores que posibiliten diseñar una probable reordenación económica - cadenas productivas por actividad-, que sustente a la vez, a una probable reorientación en las tendencias del crecimiento rural.

Se trata de construir indicadores regionales, que respondan a la naturaleza específica del territorio de estudio, como de la dinámica que sustente. Lo que permitirá vislumbrar alternativas congruentes al caso, y evitar lineamientos tradicionales que apuntan a la estandarización o comportamiento lineal.

I.1 Delimitación Físico-Territorial de Regiones Económicas

El suelo rural atendiendo –fundamentalmente- a la vocación de uso (potencialidad) que contiene, así como al desarrollo de las actividades económicas que soportan, se puede organizar en Regiones Económicas: Agrícola, Agropecuaria, Ganadera, Pesquera, Forestal y otros usos no agrícolas. Estas regiones son valoradas a través de los siguientes parámetros medio físico natural y construido, distribución del equipamiento social y de la población por subregiones de estudio.

Medio físico natural. Con el propósito de determinar la potencialidad de cada una de ellas, atendiendo a un análisis integral de los componentes naturales.

Medio físico construido. Determinar las fortalezas y/o debilidades del uso de suelo construido; expresadas en la red de infraestructura para el transporte y el uso de suelo que ocupan los asentamientos humanos por diferentes niveles de agrupación poblacional y/o categoría de asentamientos.

Distribución del equipamiento social. Inventario de los componentes de bienes y servicios que contiene cada región, con el propósito de valorar sus oportunidades de desarrollo, que no necesariamente deben responder a resolver niveles de marginalidad.

Distribución de la población por subregiones de estudio. La delimitación físico-territorial de una región económica está conformada de una diversidad de asentamientos de diferente categoría; tales como ejidos, rancherías y sus respectivas secciones, comunidades, poblados, pueblos, etc. Esta diversidad de asentamientos humanos conforma una integración territorial, y a partir de su valoración, se posibilita delimitar subregiones.

El estudio de la Integración territorial de la región, a través del análisis histórico de la dinámica poblacional que ha sustentado, posibilita valorar sus oportunidades de desarrollo en interrelación a las potencialidades productivas del suelo.

I.2 Valoración del Ordenamiento Territorial (Rol Funcional de Localidades)

Identificar y valorar niveles diferenciales de utilización del suelo productivo como expresión de procesos de aprovechamiento del suelo y rendimientos productivos, a través del análisis histórico del nivel de retención de la PEA y especialización económica –reestructuración de la PEA, categoría migratoria y densidad-.

I.3 Valoración Económica de la Región y Subregiones

La valoración económica se refiere a la situación observada, sustentada por los usos de suelo actual. En contraposición, La capacidad económica, se refiere a la oportunidad de desarrollo de la región, sustentada en la vocación de los suelos; en un uso potencial de los recursos.

La valoración económica se define a través de identificar los cambios en los niveles de utilización del suelo y diversificación productiva, analizando la interrelación entre usos del suelo, distribución de acciones de fomento productivo en articulación a la distribución del equipamiento productivo, densidad poblacional, categoría migratoria y especialización económica de subregiones.

II. Estrategia

Para inducir hacia el *DesarrolloSustentable Integral*, la estrategia se estructura en dos partes:

- Una estrategia para el Desarrollo Económico; que territorialice señalamientos de las diferentes instancias de Gobierno, sustentada en la valoración de la situación actual (específicamente los relativos para desarrollo rural y urbano).
- Una estrategia para el Ordenamiento Territorial; orientada a fortalecer a la primera, a la vez que reforzar a nivel estatal y/o regional la planeación de las actividades productivas de conformidad a un esquema de ordenamiento poblacional; atendiendo a potencialidades productivas, determinadas por la valoración del Medio Físico Natural y Construido.

Etapa de Estrategia que se constituyen como un marco normativo de congruencia y concurrencia, que permitirá optimizar las acciones públicas e inducir hacia el *Desarrollo Sustentable Integral*; articulando acciones de fomento económico y bienestar social -la primera-, y acciones sectoriales en una Estrategia Operativo-Programática para el Sistema de Ordenamiento propuesto - la segunda-.

II.1 Estrategia para el Desarrollo Económico

Tiene el propósito de modificar los desequilibrios sectoriales y regionales; promover una reorientación en la estructura de las actividades productivas y formas de producción, asumiendo los objetivos de:

- Incrementar la producción agrícola en forma sustentable y competitiva, con acciones articuladas y concentradas en materia de inversión, capacitación, asistencia técnica, manejo fitosanitario, innovación y transferencia tecnológica;
- Lograr que la ganadería -en sus diferentes modalidades-, eleve su rentabilidad y competitividad, con apoyos institucionales para la asistencia técnica, la modernización tecnológica y el financiamiento adecuado, así como el establecimiento de agroindustrias que contribuyan a prolongar eslabones de valor agregado a la producción primaria;
- Impulsar actividades productivas, de protección, conservación y restauración de selvas y bosques, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable en beneficio de la población, así como las bondades de la producción de carbono;

- Impulsar el desarrollo de la pesca y acuicultura, para mejorar los ingresos y condiciones de vida de las familias vinculadas a esta actividad; y,
- Lograr la participación de la población rural en la reconversión de sus actividades productivas, con apoyos e incentivos institucionales para proyectos generadores de valor agregado.

Los objetivos que orientan a la estrategia, entienden a la diversificación de la actividad productiva como la base para la generación de empleos y esencia del desarrollo para las pequeñas comunidades rurales; donde éstas se significan como la unidad territorial que integrará a las actividades económicas y sociales, en centros de población con cierta función potencial, identificada al término de la primera etapa de esta metodología.

En síntesis, la Estrategia para el Desarrollo Económico tiende a modificar los desequilibrios sectoriales y regionales, pero que no trata de estandarizar o igualar los procesos de desarrollo en las regiones; por el contrario, se orienta a desarrollar la integración de las desigualdades de cada.

II.1.1 Lineamientos para el Desarrollo Económico

Los elementos que determinan y sustentan a la dinámica del proceso que encierra esta Estrategia, figuran la integración de las actividades productivas primarias entre sí, con las fases de la comercialización, transformación agroindustrial y distribución, como el requisito fundamental para la incorporación de mayor valor a los productos del campo, el mejoramiento de los términos de intercambio con el resto de la economía, la retención de excedentes generados por parte de los productores, y consecuentemente, para la retención de la población rural y autosuficiencia alimentaria.

Imagen objetivo: Distritos o Unidades Económicas Agropecuarias y Forestales

Un Distrito Agropecuario y/o Forestal, es una célula básica de planeación que asume un carácter operativo: Unidad geográfica de coordinación para la gestión de recursos públicos (federales, estatales y/o municipales) dirigidos a promover actividades productivas, y las correspondientes a transformación, distribución y/o comercialización de alimentos, así como las relativas al consumo y nutrición, con el propósito de asegurar la concurrencia integral y coordinada de servicios y apoyos de gobierno (federal, estatal, y/o municipal).

Unidad Económica: Integración por Unidades Productivas

La integración económica regional, se propone sobre la base de formas de utilización del suelo, y racionalidad de las actividades económicas que deben soportar los Usos de Suelo por Unidad Productiva.

La incidencia sobre las formas de utilización del suelo; se entiende como el mecanismo que permita incrementar la productividad de las unidades de producción y que supone la integración económica de un conjunto de unidades territoriales de diferente dimensión y tenencia del suelo, la cual no se pierde ni se transforma, en el sentido de que dicha integración evita modificar todo tipo de propiedad.

Se propone conformar áreas con niveles de productividad homogéneos de dimensiones tales, que permitan introducir cierta tecnificación a los procesos productivos que reditúen en incrementar niveles de productividad de los recursos; y que permitan controlar y coordinar, sobre la base de unidades territorialmente definidas; una planificación integrada de la producción. Estableciendo una programación de la misma en estrecha articulación a la capacidad de transformación de establecimientos industriales, y a las necesidades del mercado local, regional y externo.

La explotación planificada evitará un empobrecimiento prematuro e irreversible de los suelos; que permita elevar los niveles de productividad; y que repercuta en sentar las bases que permitan desarrollar un volumen significativo de empleos a partir del establecimiento y desarrollo de una estructura agroindustrial diversificada, complementaria y estable, en los términos de que sus necesidades de materia prima se encontrarán aseguradas.

De lo contrario; impulsar el desarrollo de una estructura agroindustrial para la cual no se dispone de un volumen suficiente y estable de producción congruente a sus necesidades, conducirá al estancamiento de un número significativo de agroindustrias. Las cuales trabajarán por debajo de su capacidad, no generando el empleo previsto, o bien se constituirán como empresas que requerirán de niveles de subsidio incosteable; conformándose por lo tanto las bases que conducirán nuevamente hacia la falta de empleos articulados al sector primario, y cuya población articulada a tales actividades volverá a incidir al proceso migratorio.

Las Unidades Productivas permitirán retener –económicamente- a la población potencialmente migrante, a partir de una generación de empleos acordes a las necesidades de la producción y a la preparación tradicional de la mano de obra local y/o regional; permitirán inducir a un reordenamiento racional de la población, congruente a las limitaciones y/o potencialidades que determinen los Usos del Suelo y con las funciones económicas de las unidades productivas, significándose en síntesis, como las bases que posibilitarán inducir hacia una reestructuración racional de la población rural y coadyuvar a potenciar la eficiencia de las acciones del sector público destinadas a promover el mejoramiento del bienestar social de la población rural, las cuales se significarán –en este contexto- como los instrumentos potencialmente idóneos para inducir hacia la concentración de población rural dispersa.

II.1.2 Estrategia General para el Desarrollo Económico

Adoptando una visión congruente a las potencialidades y limitaciones que se observen en el área de estudio; relativas al ordenamiento y distribución de la población; a las potencialidades migratorias que registre cada subregión de análisis, y al nivel de extroversión de la población económicamente activa local –respecto a las actividades económicas primarias-; se diseña una Estrategia General para el Desarrollo Económico, orientada a desarrollar la integración económica de las regiones económicas reconocidas, en la primera etapa.

Se estructura a partir de Unidades Económicas especializadas y/o estratificadas con funciones complementarias e interdependientes que deberán distinguir niveles de desarrollo diferenciado, y cuya definición territorial se establece a partir de la delimitación de regiones nodales observadas -áreas concentradoras y/o de mayor atracción de población-, en la zona de estudio.

Esta estrategia constituye la base que permitirá inducir hacia una reestructuración racional de las actividades económicas y consecuentemente, de la población rural.

Unidades Económicas

En la dinámica y previsiones expuestas; las unidades económicas deberán conformarse por áreas de producción, áreas de acopio, áreas de transformación y áreas de comercialización, donde el punto o ámbito de articulación entre las mismas se deberá establecer en la comercialización.

Áreas Productivas

Las áreas productivas, consideradas como las zonas de cultivo o que soportan un uso de suelo asociado a las actividades primarias; asientan a los núcleos de población eminentemente rurales cuya población económicamente activa se articula fundamentalmente al sector primario, manifestando características de bajo bienestar social ante el ordenamiento disperso que caracteriza a la distribución de sus asentamientos humanos, y cuya tradición migratoria refiere a ciertos desequilibrios que se restablecen. Áreas cuyas características se constituyen como oportunidades de desarrollo: optimizando sus propios recursos en congruencia a las potencialidades de los suelos; articulándolas a las áreas de acopio preestablecidas, desarrollando un sistema de enlace eficiente que permita su integración a las mismas, y que redunde en mejorar el nivel de ingreso de las áreas productivas, toda vez que su producción se comercializará con la oportunidad necesaria y en los términos que las instancias normativas y/o coordinadoras lo establezcan.

Áreas de Acopio

Las áreas de Acopio, como su nombre lo indica; deberán captar directamente la producción de las áreas productivas, a la vez que desarrollar un nivel de transformación a partir de la producción concentrada, que no reditúe inversiones significativas y siempre y cuando el tipo de acopio lo permita. Localizando –complementariamente- cierta comercialización menor con las áreas productivas.

Debido a su función; estas áreas se localizan como el punto de articulación entre las áreas agroindustriales y las productivas, y por lo tanto su articulación se establece de manera eficiente hacia las mismas.

Determinándose que los caminos que las articulen hacia los dos tipos de áreas, deberán estar condicionados al volumen de carga y frecuencia de uso que se defina, no obstante de ser transitables durante todo el año.

Las características poblacionales de estas áreas, en contraposición a las tres restantes, no deben ser limitantes; en tanto su localización se determina en función a las áreas agroindustriales, de comercialización y productivas.

Áreas de Transformación: Agroindustriales

Las áreas agroindustriales se significan –potencialmente- de mayor dinamismo y concentración de población –respecto a los anteriores-; se reconocen a partir de las subregiones del área de estudio cuyas características migratorias potenciales con cierto nivel de atracción o expulsión hacia su entorno rural; unidades territoriales que registren una estructura de población económicamente activa con mayores índices de diversificación que la rural, y que su localización les permite desarrollar una comunicación rápida con las principales áreas de mercado o de mayor transformación.

En este sentido; se reconocen tres tipos de áreas agroindustriales con niveles de transformación complementarios, lo cual significa que algunas áreas se conformarán bajo la doble función de acopio/transformación de primer o segundo grado, que deberán canalizar su producción hacia otras áreas de agroindustria o transformación de segundo o tercer grado.

Las cuales se articularán eficientemente con áreas de mercado, con áreas de acopio y con áreas de transformación de primer o segundo grado –según sea el caso-; a través de un sistema de enlace eficiente cuyas características deberán observar el volumen y frecuencia de carga. Recomendándose que sean transitables durante todo el año respecto a las áreas de transformación de primer grado, y pavimentadas respecto a las áreas de transformación de segundo grado y del mercado.

Áreas de Comercialización

Debido a la importancia económica que asume la comercialización como último eslabón en el proceso productivo, la cual implica cierta concentración de la demanda consumidora final, o bien, un eslabón adicional de la comercialización de los productos, el cual se articula hacia otro mercado de mayor magnitud, bajo la forma de producción semi-elaborada o de consumo final; determina que en un período de tiempo mediano se reconozcan a las cabeceras municipales, como las áreas idóneas para la comercialización. Mismas que por su propia categoría jurídico-administrativa y rango poblacional, se significan como las más viables al corto plazo para concentrar dicha actividad; en tanto que disponen de cierta infraestructura necesaria para desarrollar tales actividades, a la vez que disponen de los mejores sistemas de enlace a nivel municipal e intrarregional.

II.1.3 Regiones Nodales

Se denomina Región Nodal, a un conglomerado de población funcionalmente articulado que no necesariamente se asienta en un centro urbano –indistintamente su categoría-. Se trata de asentamientos con un ordenamiento disperso- concentrado, donde destaca uno de ellos por su densidad o función, ante la permanencia de los demás.

La estructura de la regiones nodales se integra por dos tipos de áreas: Metropolitana Funcional y de Amortiguamiento o Transición.

Área Metropolitana Funcional (A.M.F.)

El A.M.F. se conceptualiza como la región territorial –virtual- donde se enclava una cabecera municipal que interactúa con localidades aledañas de menor tamaño poblacional y que se encuentran en proceso de transición -de población rural o suburbana-, articuladas al empleo que genera la cabecera municipal. Conformándose una unidad funcional que potencialmente puede significarse unidad territorial con los costos sociales que implica; toda vez que no se adopten medidas de control y/o planeación adecuadas.

Áreas de “Amortiguamiento” o Transición

Áreas de “Amortiguamiento” o de Transición, se denominan a las zonas que circundan a las AMF, donde se identifican tendencias migratorias entremezcladas y contrapuestas, vinculadas con asentamientos poblaciones articulados a actividades primarias en proceso de cambio o extinción. Características de población asentada que asocian a una distribución dispersa/concentrada de pequeños núcleos de asentamientos, donde tiende a despuntar alguno de los mismos ante la permanencia de los demás.

II.1.3.1 Lineamientos Generales para el Desarrollo de las Regiones Nodales

Considerando la problemática que encierra cada uno de los tipos de área que conforman a las regiones nodales (RN), y el nivel de articulación funcional que cada una sustenta respecto a la cabecera municipal; los lineamientos generales para el desarrollo de las regiones nodales; se sintetizan en dos acciones fundamentales: La primera en estrecha interrelación a la dinámica poblacional que registran a su interior; y la segunda, sobre la base de reforzar a la reorientación de los flujos poblacionales a que conducirá el desarrollo económico previsto.

Estableciéndose para las A.M.F. la función de apoyar a las cabeceras municipales a través de dos tipos de acciones:

- Constituyéndose como áreas abastecedoras de alimentos primarios de la población urbana, la primera;
- Y como áreas que puedan ubicar localidades satélites a las cabeceras municipales, destinadas a concentrar población urbana funcionalmente articulada con la cabecera municipal, y a satisfacer adecuadamente al crecimiento de la demanda desagregada de suelo urbano necesaria para vivienda, la segunda.

Estas acciones suponen un estudio específico sobre esas zonas y que únicamente se refieren a manera de recomendación; además de encontrarse condicionadas al tipo y nivel de desarrollo económico y urbano que manifiesten en particular cada una de las cabeceras municipales.

Determinándose a las zonas de “Amortiguamiento” la función de apoyar y/o reforzar a los procesos de reordenamiento económico y poblacional que generará la Estrategia; sustentando un uso agrícola-comercial como una alternativa eficaz para controlar su uso de suelo, y desalentar al arribo permanente de población migrante por la obstrucción que significa la economía del cultivo, a la vez que por las deseconomías que significa dicha localización para los asentamientos humanos.

II.2. Estrategia para el Ordenamiento Territorial de la Población.

La estrategia para el ordenamiento territorial de la población, se establece a partir de dos objetivos fundamentales:

- Descentralizar a las Regiones Nodales municipales; y,
- Concentrar a la población rural dispersa, en un número reducido de localidades interdependientes.

Estos objetivos traducidos en el reordenamiento territorial de la población por unidades económicas que desaliente a la emigración de la población rural y al crecimiento de las poblaciones en las regiones nodales, deben ser congruentes a los requerimientos o

transformaciones que registre el desarrollo económico previsto hacia un horizonte de planeación.

A partir de la articulación de estos lineamientos generales con las orientaciones generales respecto a la reactivación productiva de las actividades rurales y a la generación de empleo y mejoramiento del ingreso: se posibilita una definición de reestructuración de los asentamientos humanos; sustentada en el proceso de reordenamiento económico propuesto, y funge como marco de congruencia para territorializar –gestionar instrumentos- programas públicos sectoriales a través de Acciones Programáticas.

Reordenamiento Territorial Objetivo

El proceso inducido de reordenamiento territorial de la población se establece de lo general a lo particular.

En lo general, el reordenamiento se establecerá a partir de la redistribución de las poblaciones parciales: de cada una de las R.N. y de cada una de las U.E. respecto a la población total del área de estudio, y de cada una de las R.N. respecto a la sumatoria poblacional de las R.N. Y en lo particular; en base a la redistribución de las poblaciones parciales de cada una de las áreas que conforman a los subsistemas económicos que integran a cada una de las U.E.

II.2.1 Estructuración Territorial de los Asentamientos Humanos

El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, se determinó como una estructuración de localidades jerarquizadas por Unidad Económica: correspondientes a la estructuración y nivel de desarrollo de las funciones y actividades que sustentan respectivamente cada una de las subregiones que conforman a las U.E.; y no condicionada la definición o elección de localidades a por rango poblacional, o capacidad de infraestructura o equipamiento urbano disponible a la fecha de su definición.

Estructuración de localidades jerarquizadas y articuladas en el marco interregional respecto a los vínculos de la producción; cuya diversificación y nivel de desarrollo diferenciados entre sí, permitirán descentralizar en forma interdependiente a las regiones nodales a partir de 7 categorías de localidades:

- Concentradoras de la Gestión Pública-Municipal.
- Alternativas para la Descentralización Urbana.
- Alternativas para la Descentralización Económica.
- Estructuradoras de Subsistemas Económicos.
- Alternativas para la Concentración de Procesos Productivos de Transformación.
- Alternativas para Concentración de Acopio Productivo.
- Alternativas para la Concentración de la Población Rural Dispersa.

Entendiéndose por cada una de ellas, lo siguiente:

A. Localidades concentradoras de la gestión pública-municipal; que se identifican con las cabeceras municipales, localizando la concentración de las gestiones político-administrativas, de comercialización, y la actividad agroindustrial de los niveles de transformación más desarrollados.

B. Localidades alternativas para la descentralización urbana; identificadas como las localidades potenciales que pueden apoyar a la cabecera municipal a descentralizar las gestiones político-administrativas a corto plazo; y al mediano y largo plazos a las actividades económicas que la cabecera municipal concentra.

C. Localidades alternativas para la descentralización económica; cuya función –análoga a las anteriores- se canaliza a descentralizar y/o diversificar a las actividades económicas que concentran las cabeceras municipales; estableciendo una articulación funcional con niveles de especialidad e interdependientes con las cabeceras municipales a las que apoyan al corto y mediano plazos, y potencialmente con las cabeceras municipales restantes al largo plazo.

Las localidades de Jerarquía B y C se significan potencialmente como los nodos alternativos a las R.N.; y al mediano y largo plazos se pueden constituir como localidades estructuradoras-alternativas de las articulaciones entre los subsistemas y/o unidades económicas.

D. Localidades estructuradoras de los subsistemas económicos; cuya función económica se caracteriza por concentrar a las actividades agroindustriales con niveles de transformación intermedios –de segundo nivel o etapa de transformación-; se significan como las localidades que a un mediano y largo plazo se conformarán como las localidades estructuradoras de las articulaciones funcionales entre los subsistemas económicos, en tanto que deberán articular a las áreas agroindustriales con los niveles de transformación más bajos o escasamente desarrollados.

E. Localidades alternativas para la concentración de procesos productivos de transformación; cuya función económica se caracteriza por concentrar a las actividades de transformación agroindustriales de escaso desarrollo; estas localidades se articulan directamente con las localidades cuya función económica se aboca al acopio productivo, estableciéndose la posibilidad de concentrarse en ellas ambas funciones económicas. Significándose hacia el corto y mediano plazos, como las localidades potenciales que apoyarán a las articulaciones funcionales de las subregiones de apoyo que conforman a los subsistemas económicos; y cuyo nivel de desarrollo y/o localización, les puede conducir hacia la jerarquía superior B o C, hacia el largo plazo.

F: Localidades alternativas para concentración de acopio productivo; cuya función económica –análoga a la jerarquía-, se especializa en concentrar a la producción de las áreas productivas circunscritas. Su localización les permite asumir –alternativamente- la función de concentrar a la población rural que se articula con las unidades inminentemente productivas.

G: Localidades alternativas para la concentración de la población rural dispersa; estas localidades, concentradoras de la función específica de inducir a la concentración de la población rural dispersa, sustentan un proceso de atracción de la población rural sobre la base de los incentivos que suponen la dotación de equipamiento social, infraestructura básica y las acciones de mejoramiento de la vivienda.

Localidades que se articulan directamente a los núcleos poblacionales de la jerarquía anterior al largo plazo; no obstante de mantener articulaciones funcionales directas con las localidades de jerarquía A, B o D hacia el corto plazo o bien con las localidades de jerarquía E y D hacia el mediano plazo, como resultado de las limitaciones que soporta la estructura del sistema de transporte de pasajeros a nivel intraregional, mismo que deberá observar modificaciones paulatinas en la estructuración del servicio ofertado, respecto a las transformaciones que sustentará la zona de estudio.

La función de estas localidades, referida a formas predominantes de ocupación del suelo que observe la zona de estudio; de niveles de productividad heterogéneos que sustentan las unidades productivas al interior de la misma, son limitadas. No obstante, su localización, las identifica potencialmente factibles para inducir a la concentración de la población rural dispersa, hacia el corto, mediano o largo plazos. Siendo prioritario, en los términos de la estrategia del reordenamiento económico propuesto, el impulso de esas localidades hacia los mismos horizontes de planeación.

Las articulaciones genéricas que deberán observar estas jerarquías de localidades para estructurar al “Sistema de Centros de Población”, y mismas que se reconozcan como instancias fundamentales que tiendan a reforzar la reorientación de flujos poblacionales registrados en una zona de estudio, y que coadyuvan a reestructurar o transformar a la dinámica poblacional de la misma; se deben sistematizar.

Lineamientos para la Articulación de Flujos Poblacionales

La articulación de jerarquía de localidades se debe impulsar a partir de tres grupos de flujos poblacionales básicos; los de desconcentración, los de apoyo a la desconcentración, y los de concentración. En el conocimiento de que los flujos poblacionales relativos a las actividades económicas, conducen hacia la conformación de un ordenamiento territorial concentrado; y de que los flujos poblacionales relativos a las gestiones político-administrativas conducen a un ordenamiento centralizado de las gestiones públicas o actividades de gobierno, mismas que tienden a reforzar –la mayor de las veces- al modelo de ordenamiento anterior, de concentración.

En este antecedente, y con la finalidad de que la estructuración de los asentamientos humanos (de localidades), se determinen en estrecha observancia a los objetivos del reordenamiento territorial de la población; las articulaciones genéricas referidas, se determinan a partir de los siguientes lineamientos generales de articulación:

- De atenuar el nivel de centralización administrativa de las cabeceras municipales, y desalentar a la concentración territorial de las mismas;
- De revertir a la concentración de flujos poblacionales no especializados económicamente hacia las cabeceras municipales;
- De propiciar el desarrollo de los flujos poblacionales especializados económicamente, entre dos –y más de dos- centros de población en forma escalonada; y,
- De inducir –consecuentemente- hacia la articulación encadenada de flujos poblacionales a través de los procesos productivos.

II.3. Estrategia para la Gestión: Operativo-Programática

Orientada a operativizar el proceso de programación-presupuestación y a racionalizar al proceso de gasto-inversión, mismos en los que se sustenta la Estrategia para la Gestión; se desglosa de dos apartados:

- Aspectos normativos que deberán racionalizar acciones y nivel de especialización y/o jerarquía de los mínimos de bienestar social y equipamiento de apoyo a las actividades productivas, de acuerdo al rol que funja cada localidad dentro de la Unidad y/o Subsistemas Económicos, o Subregión de Apoyo.
- Acciones de apoyo al desarrollo económico de la estrategia, donde se deberán explicitar los agentes involucrados, así como la población beneficiada hacia un horizonte de planeación de corto plazo; acciones, que no obstante de estimarse de carácter prioritario, deberán evaluarse de acuerdo al proceso de gasto-inversión con que se disponga la fecha de proposición y que además deberán de considerar los incrementos –y/o decrementos- esperados en el desfase de las inversiones determinadas.

La gestión simultánea de ambas estrategias, permitirá inducir a patrones de ocupación y uso del suelo urbano y rural, hacia un Desarrollo Sustentable Integral.