

ENFOQUE TEORICO A LA PLANIFICACIÓN, ORDENACIÓN Y GESTION TERRITORIAL

CASO DE ESTUDIO: ZONA METROPOLITANA APIZACO – TLAXCALA, MÉXICO

Esneidy Neri Dávila

Resumen

El presente documento hace un esfuerzo por contribuir a la discusión teórica respecto a la planificación, ordenación y gestión territorial como ejes del Desarrollo Territorial; sin embargo antes de llegar a estos conceptos se considera pertinente discutir el concepto de espacio, territorio y región que se sitúa como una categoría central en el estudio de los problemas territoriales y del análisis territorial, en este sentido y a la luz de la teoría que contribuye a comprender y explicar nuestra realidad, el territorio es resultado de la organización del espacio, del dinamismo socio-espacial donde las formas de uso y transformación están relacionadas en una región.

El desempeño del Estado frente a la planificación, ordenación y la gestión del territorio, el caso de estudio que se aborda en el presente documento de la zona metropolitana Apizaco- Tlaxcala, y la zona natural protegida La Ciénega que contribuye a un análisis socio-espacial con factores de tipo económico, político, social y ambiental.

Palabras clave: espacio, territorio, región, planeación territorial, ordenación territorial, gestión territorial.

Introducción

El presente documento que se expone es el resultado de una investigación doctoral principalmente enfocado a la línea del Desarrollo Territorial y Urbano aplicado a un caso de estudio de la zona metropolitana de Apizaco - Tlaxcala y a la reserva natural protegida de la “Cienega” ubicada en el municipio de Apizaco.

En un primer momento conviene realizar un acercamiento teórico a los conceptos de espacio, territorio y región, posteriormente a la planificación, ordenación y gestión territorial, discusión que define el rumbo de la investigación contrastada con la empiría y que en lo posterior se somete a un proceso metodológico a través de evaluación multicriterio con base en entrevistas semiestructuradas y datos empíricos en investigación de campo que determinaron resultados contundentes e innovadores para los problemas socio territoriales que tiene nuestro país México.

Acercamiento Teórico

Se realiza un acercamiento teórico conceptual para comprender a la luz de diversas posturas teóricas la idea de espacio, territorio, región, y el acercamiento teórico hacia la planificación, ordenación y gestión territorial, esto con la idea de comprender conceptos básicos que contribuyan a la discusión, explicación y análisis de los problemas territoriales que se presentan a nivel mundial y propiamente al objetivo de la investigación, la discusión permite analizar el fenómeno a través de los ojos de la teoría para dividirla en sus partes y en conjunto.

Encontrar los huecos de oportunidad en la teoría permite hacer investigaciones que ayuden a comprender la realidad y dotarnos de ideas para tratar de resolver diversas problemáticas a las que nos enfrentamos cada día, el ser humano desde la antigüedad ha buscado la forma de apropiarse de los espacios, espacios dinámicos en constante cambio y transformación donde pretenden dotarlos de identidad y apropiarse de ellos para construir sus territorios, territorios que estarán llenos de problemáticas que tendrá que resolver.

La idea de espacio

Las referencias teóricas tratan de explicar, desde ciertas corrientes de pensamiento y desde diversas posturas que originan o reconstruyen el concepto de espacio. En este apartado se discute teóricamente la idea de espacio.

El termino espacio puede tener muchas acepciones, es por ello necesario precisar este concepto, ya que es uno de los ejes en torno a los que se configura el presente trabajo.

El espacio como objeto mismo de la transformación, Lefebvre (1974), Labasse (1979), Ramírez (2010), Moncayo (2001), Serato (2006), Barbero (2006), autores con los cuáles se realiza un diálogo que contribuya a la reflexión teórica.

En este sentido Henri Lefebvre (1974) afirma que el espacio desempeña una función primordial, es la estructuración de un sistema que responde a aspectos de tipo social, natural, cultural y económico, el espacio contiene sociedades dinámicas, que las convierte en una realidad social, profundizando un poco más en la discusión teórica que origina Lefebvre (1974) parte de una idea marxista donde según el autor se resuelven algunas de las inconsistencias de Marx, para Lefebvre en su obra “La producción del espacio”, discute el manejo adecuado de las palabras en donde “se pasa de la producción en el espacio o la producción del espacio”. Para él, el concepto de la producción del espacio está naciendo como la realidad en sí a la que corresponde. Esta producción del espacio está naciendo en sí misma, el contexto en el que Lefebvre escribe esto habla acerca de cómo se produce el espacio a través de los flujos y las concesiones todavía en un estado naciente.

Para el autor el espacio se ha transformado con la intervención del capitalismo, entonces podría preguntarse ¿Cómo se produce el espacio?, ¿En qué condiciones se produce el espacio?, son preguntas que va resolviendo en el desarrollo de su propuesta, también se da cuenta que la tecnología está tomando un roll importante en la forma de tratar el espacio a gran escala, donde la informática permite concentrar en un solo punto, en un software lo que concierne a inmensas extensiones.

En este sentido Lefebvre menciona también la importancia y lo fundamental que la relación del espacio con la sociedad proviene según el autor antes mencionado se relaciona con varias ciencias: la economía, política, sociología, la tecnología, pero concierne también al conocimiento general puesto que el conocimiento hoy implica una capacidad creciente de controlar el espacio, la informática permite concentrar en un solo punto, en un aparato lo que

concierno a inmensas extensiones. La tecnología trata el espacio a gran escala, un ejemplo: las autopistas.

Por lo anterior tanto para Marx es el espacio como ese contenedor instrumental donde se produce la reproducción capitalista, no es algo que se construya aunque si se puede hablar de planificación y organización del espacio, donde éste puede ser cuantitativo, geométrico, matemático, “es en ese espacio donde se opera la reproducción de las relaciones de producción”. (Lefebvre, 1974:224)

Cabe decir que el concepto madre por decirlo metafóricamente es el espacio, posteriormente se transita a la construcción social de territorio y la construcción de una región, conceptos íntimamente relacionados.

Entender esta evolución y reconstrucción de los conceptos atiende a enriquecerlos no solo para la comprensión, sino para su aplicación, es entonces, el espacio, como el testigo social más importante.

La dinámica de las sociedades sucede por las relaciones que ocurren dentro de espacios concretos, en esta idea hablar de los tres conceptos no podemos dejar de lado alguno de ellos para analizarlos de forma independiente, es necesario un análisis integrador según (Montalvo, 2010) el “ Territorio es la socialización del espacio a partir de la acción transformadora de las personas que presentan identidad, cultura y modo de apropiación física del espacio”. Está conformada por las relaciones entre espacio, naturaleza y sociedades.

La propuesta conceptual del autor permite visualizar al territorio como una construcción social donde se integra la identidad, la cultura y la forma de apropiarse del espacio, hacer una propuesta que vaya más allá de considerar al espacio como mero soporte contenedor de cosas, personas o actividades y lo integre a un proceso de cambio en conjunción con los agentes que lo usan, se lo apropian o lo transforman.

El concepto de Territorio

El debate teórico y conceptual a la idea de territorio que se ha tenido en la academia resulta por demás controversial e inacabado, para las ciencias sociales que tienen referente espacial como la sociología, la antropología, la ciencia política, la ciencia regional, la economía, entre otras, se ha venido discutiendo el concepto de territorio como una construcción social, desde la organización, apropiación y producción del espacio que a su vez genera un territorio, sin

embargo en un primer momento la aportación que la Geografía humana realiza es fundamental para determinar lo que es un territorio, pero resulta conveniente que en este apartado se revisen diversas posturas que contribuyan a la reflexión conceptual de territorio.

Resulta conveniente discutir la propuesta de Raffestin (1981), citado en (González, 2011:4) donde nos dice que “el territorio se genera a partir del espacio, es el resultado de la acción de los distintos agentes sobre éste, desde el Estado a los individuos, pasando por todas las organizaciones que actúan en el mismo. En el proceso de apropiación y transformación del espacio, los distintos agentes lo territorializan o producen el territorio, lo que implica el establecimiento de límites y la creación de diferentes concepciones de territorio dentro de las cuales podemos mencionar: el territorio como entidad administrativa, entendida como espacio de las competencias; el territorio como patrimonio o herencia del pasado; y, finalmente, el territorio como construcción social que contribuye a la identidad local en relación con la acción colectiva de los agentes” (Raffestin, 1981 citado en González, 2011:4).

La idea de territorio el autor antes mencionado, cuando el espacio se produce o se transforma por los propios agentes que lo habitan, se apropian a partir de fijar su propia identidad, es decir lo construyen socialmente y lo territorializan como único, el territorio es la apropiación de ese espacio físico, en donde resulta una identidad con el territorio, un apego, un sentido de pertenencia al espacio.

Los espacios pueden tener diferentes acepciones o significados para los actores que lo habitan para transformarlo en un territorio, éstos pueden estar delimitados por factores económicos, políticos, sociales o culturales dependiendo de quién este construyendo el territorio.

En palabras de Montalvo (2010) la idea de territorio debe adquirir identidad y raíces propias para desligarse paulatinamente de la idea de espacio geográfico, lo que no significa olvidarse de la geografía como ciencia madre, de lo físico o lo natural, sino tan sólo iniciar una transición de autenticidad entre lo social y su preeminencia ante los procesos contenedores de lo objetivo, para privilegiar una realidad subjetiva de alta trascendencia socioespacial incluso, igual o mayor a las expresiones materiales sobre la faz de la tierra.

Lo anterior nos permite tener una idea más clara de cómo podemos concebir al territorio como socialmente construido y como la apropiación en el espacio concreto real y el espacio concreto pensado.

El concepto de región

El concepto de región ésta en un continuo debate inacabado, resulta fundamental hacer una reflexión teórica en torno al concepto desde la perspectiva en estudios regionales, sus aportaciones en aspectos, económicos, políticos, naturales, sociales, ambientales, etc., contribuyen a la idea de tener mayor conocimiento e información de la región.

Las regiones son analizadas y delimitadas dependiendo del objetivo de la investigación a estudiar, regiones desde el ámbito político, desde su impacto económico, social, natural, para W. Isard considerado como el padre de la ciencia regional, afirma que el concepto de región puede ser engañoso, depende del objetivo de la investigación, entonces el investigador puede delimitar la región dependiendo de sus intereses.

El concepto de región no goza de un alto grado de consenso, por el contrario sigue causando controversia no solo por científicos regionalistas sino desde diferentes disciplinas que abordan el concepto de región en las se encuentran la geografía, la economía, la antropología, la sociología, la ciencia política, entre otras. ¿Qué es entonces región?, para Giménez (2001:5) la región es analizada como un espacio donde surge como ese entramado de relaciones sociales, en las cuales el espacio físico no limita a la región de relaciones, “donde el territorio es una construcción cultural”, es decir, el espacio geográfico no es quien determina la región ya que está debe ser entendida como ese espacio donde las relaciones sociales, económicas, culturales, políticas no se presentan de la misma manera en un tiempo y otro, se impregna de dinamismo.

La región entonces puede ser un constructo de diferentes momentos de la historia, puede construirse históricamente con datos del contexto en el momento de la investigación y después diluirse a través de los diferentes procesos sociales, políticos, económicos etc., en esta idea Van Young (1992:3) propone que “las regiones son más bien hipótesis que necesitan ser probadas antes que datos que deben ser registrados” Para Van Young los datos por sí solos no dicen nada, se requiere de la construcción completa del contexto en tiempo y

espacio, donde el análisis de los datos se muestran a la luz de un todo que se puede comprobar.

Una reflexión teórica a la planificación, ordenación y gestión del territorio

Planificación

Las referencias teóricas tratan de explicar el proceso de la planificación, ordenación, y gestión territorial como una serie de elementos que contribuyen al desarrollo territorial.

La planificación territorial tiene que ver propiamente como menciona Pujadas y Font (1998) como un primer proceso donde es visto a largo plazo, que guarda la parte legal y formal que rige a un territorio.

Para Hall (1992) la planificación tiende a verse cada vez más como un proceso continuo, con un efecto retroalimentador que plantea continuamente nuevos retos que requerirán a su vez nuevas respuestas, (P.Hall,1992 citado en Pujadas y Font, 1998:29-30). En este mismo sentido considero oportuno que efectivamente la planeación territorial es un proceso continuo que tiende cada vez a mejorar lo que no está funcionando y aunque propiamente la planeación tiene que ver con un alcance a largo plazo, con un diagnóstico previo del problema territorial, es como menciona Hall (1992), como un proceso continuo que permita enfrentar diversos retos, entre ellos, uno de los más complejos el crecimiento desmedido de los centros o zonas urbanas.

Por lo anterior podemos decir que la planeación es y tiene que ser una práctica política que logre el bienestar social, donde la sociedad participe o no, es esta idea Rincón, Echeverría (2001:99-127), mencionan que “La planeación como práctica política es fundamentalmente un espacio de manifestación y acumulación de fuerzas, de poderes e intereses que inciden de manera decisiva en el tipo de sociedad que se pretende construir y que adquiere diferentes características según como se manifieste la capacidad de entendimiento y de concertación entre actores a través de procesos de comunicación y negociación en los ámbitos de toma de decisiones.”.

La planeación es un fundamental para que toda sociedad tenga un rumbo, es decir cuál es el camino que debe seguir para no perderse tienen que ver con la idea de saber dónde están las cosas y donde deben estar las cosas en un territorio determinado.

Si se logra una adecuada planificación territorial será más adecuado el uso de suelo en los territorios, se tomaría más en cuenta la idea la vocación propia del territorio, contribuyendo al ordenamiento territorial como un siguiente paso.

Por lo anterior en nuestro contexto estatal las ópticas para el análisis territorial deben conjugar la diversidad, flexibilidad, variabilidad, inestabilidad y múltiple coexistencia de órdenes, de tal forma que el surgimiento de identidades, vinculaciones, lazos y las formas mismas de habitar los territorios estén condicionadas por acumulación de poderes e intereses que inciden de forma decisiva en la planificación.

Ordenación Territorial

Es fundamental ordenar el territorio, conocer qué se va a ordenar y por qué, y en función de esto qué se va a gestionar y de qué forma se gestiona el territorio, es decir la gestión no solo como la toma de decisiones, sino de las más adecuadas que contribuyan al desarrollo territorial, es fundamental conocer el territorio a profundidad para tomar decisiones, de lo contrario sólo se tomarán decisiones del sentido común o de supuestos débiles.

En la propuesta de Pujadas y Font, conviene decir como concibe a la ordenación del territorio pues se considera como momento previo a la gestión y planificación del territorio, dicho en otras palabras es necesario saber qué se va a ordenar antes de planear y tomar decisiones, en este sentido “la ordenación del territorio podría verse como un corte transversal que afecta a todas las actuaciones públicas con incidencia territorial, dándoles un tratamiento integrado” (Pujadas y Font 1998:11), en esto la idea del territorio como objeto de estudio, como el escenario donde se gestan los cambios, transformaciones y dinámicas.

En la misma idea la referencia anterior nos lleva a pensar y a responder tres interrogantes determinantes en función del territorio ¿qué se ha de ordenar?, ¿para qué se ha de ordenar?, ¿Cómo se ha de ordenar?

Para hablar de Ordenamiento Territorial los autores antes mencionados proponen tres aspectos de importancia que contribuyen al mismo:

- 1.- Usos alternativos: usos del suelo posibles
- 2.- Criterios sobre qué usos son los más adecuados, esto implica normalmente llegar a definir un modelo territorial futuro al que se quiere llegar mediante el proceso de ordenación.
- 3.- Poder político para impulsar la alternativa escogida, diseño de políticas territoriales y de instrumentos de planificación.

Por ejemplo la existencia de regiones y áreas atrasadas se considera actualmente un problema territorial importante y al que se han de dedicar medidas reequilibradoras o potencializar las capacidades de una región en función de gestionar adecuadamente el territorio.

Por lo anterior la propuesta de gestionar adecuadamente el territorio a la resolución de problemas territoriales en la región Apizaco-conurbación, en función de las características, potencialidades y necesidades que la diferencian de otras regiones en el estado de Tlaxcala.

Para los autores antes mencionados comprende al ordenamiento territorial como una disciplina científica, luego la considera una técnica administrativa y finalmente, le da el carácter de actividad política, esta última idea tiene que ver con la participación de los ciudadanos, para tener incidencia en las políticas de ordenación del territorio.

Por lo antes mencionado la gestión del territorio forma parte de un proceso continuo, dinámico que busca respuestas determinantes que contribuyan al desarrollo territorial, en este sentido considero oportuno decir que la gestión territorial es un proceso a corto plazo, es darle autoridad a los tomadores de decisiones, allegando información confiable y tener un conocimiento real y más completo del territorio para poder planear, ordenar y gestionar los territorios de la forma más adecuada posible, y con ello promover desarrollo territorial.

Así mismo se considera que el desarrollo de una región depende de su habilidad para estimular iniciativas locales, generar nuevas empresas y llevar una dinámica de innovación territorial. La sostenibilidad territorial debe ser abordada desde un enfoque multidimensional y sistémico que considere aspectos bióticos y abióticos, sociales, culturales, así como las modalidades de gestión de los territorios y su gobernabilidad.

Gestión Territorial

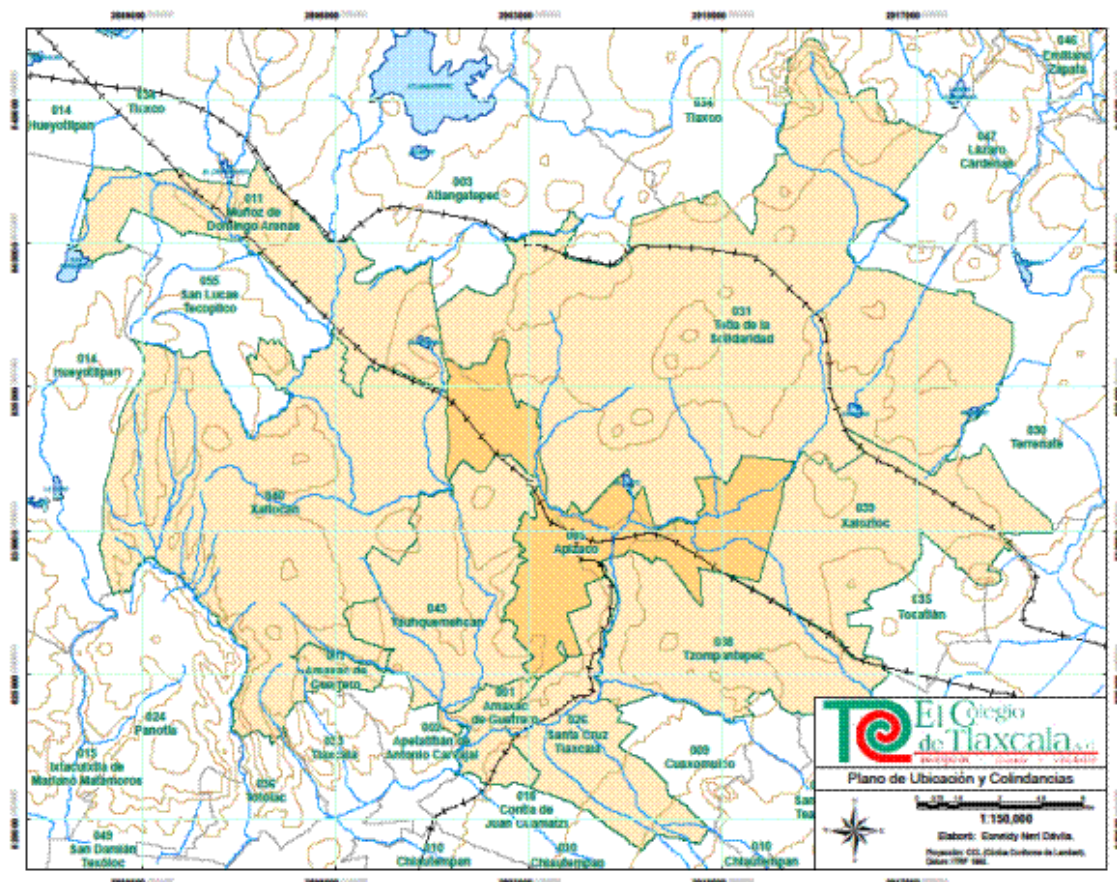
El Desarrollo de una región mucho depende de lo que se gestione, si bien es cierto que la planeación y la ordenación son fundamentales para generar transformaciones innovadoras para el territorio, mucho dependerá de las adecuadas decisiones, y de la habilidad para allegarse de recursos y herramientas que contribuyan a la implementación de políticas públicas locales.

La idea Gestión Territorial en la actualidad donde la sociedad está presentando un crecimiento vertiginoso, donde las proyecciones de las metrópolis se van haciendo realidad cada día, donde las herramientas tecnológicas deben ser usadas en los gobiernos locales y sobre todo dónde debe ser vista desde un plano multidimensional (recursos, factores, procesos, instituciones y actores).

Es tal la importancia actual del conocimiento, precisamente en la sociedad del conocimiento, que éste se ha desplazado desde el campo micro-económico funcional de la empresa y de los sistemas de producción al campo territorial, geográfico, como tal, mediante conceptos que desde diferentes ángulos aprehenden la idea de nuevos distritos territoriales.

Región Apizaco y su zona conurbada

Mapa 1. Región de estudio Apizaco y su conurbación



Fuente: Elaboración propia según datos de INEGI 2015.

La región de estudio

La región de estudio Apizaco y su zona conurbada que incluye a los siguientes municipios: Amaxac de Guerrero, Apizaco, Muñoz de Domingo Arenas, Yauhquemecan, Tetla de la Solidaridad, Xaloztoc, Santa Cruz Tlaxcala y Tzompantepec, es una zona que tiene su origen en la ciudad preindustrial de Apizaco, cuya función era la de paso e intercambio de mercancías y personas con actividad ferrocarrilera; esto generó la infraestructura y los cursos necesarios para iniciar una segunda expansión, apoyada por la instalación de industrias de

plásticos y papel, que actualmente se ha rebasado, pasando a una tercera fase de conurbación con otros municipios cuya dinámica se convierte en dependiente de los servicios que ofrece la ciudad de Apizaco, ofertando su suelo para vivienda o equipamiento necesario para la región.

Las condiciones que permiten y facilitan el proceso de conurbación, se debe a:

- Proximidad territorial y dimensión de la población
- Valorización del comercio y servicios ofertados
- Red jerárquica de ciudades establecida entre la ciudad industrial, agraria y comercial.

La proximidad territorial ha sido un factor no tan determinante en el proceso de conurbación, pero si para el caso de los beneficios de actividades de servicio como escuelas, transporte y abasto de productos y servicios.

Sin embargo la presente investigación permite analizar cuál es el proceso de planificación en la región Apizaco y zona conurbada, así como también para el caso de estudio de la Ciénega, disponen de una planificación en el marco legal; es decir, existe una estructura de lineamientos y documentos legales que avalan la planificación de la región que se cita a continuación, sin embargo también existen inconsistencias en la práctica aun con existencia de estos documentos que se analizarán en este apartado:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Asentamientos Urbanos
- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente
- Ley de la Construcción del Estado de Tlaxcala (LCET)
- Carta Síntesis Urbana 1984 Tlaxcala
- Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016

- Programa de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para Tlaxcala 2013 (POTDUT)
- Programa de Suelo Urbano y Reservas Territoriales
- Decreto estatal 9 junio 1994 (zona sujeta a Conservación Ecológica “La Ciénega”)

En el caso de estudio de la Ciénega existe un decreto que se emite el 9 de junio de 1994 en el cual se cita:

DECRETO del ejecutivo por el que se declara como área natural protegida “La Ciénega” bajo el régimen de Zona sujeta a Conservación Ecológica.

Metodología y Resultados de la Investigación

En el Desarrollo de la investigación se llevaron a cabo tres niveles de recopilación de información, en un primer momento información de gabinete con datos de INEGI 2015, CONAPO 2015, datos que contribuyeron a la división de los cuatro ejes principales que se utilizaron en la metodología de la investigación; el eje social, económico, medio ambiente, territorio, la construcción de esta base de datos , contribuyo al conocimiento del territorio, de forma más específica, en la segunda etapa de investigación, fue el análisis realizado con estos datos para generar la matrices de valoración y ponderar criterios , para tomar decisiones en función del territorio y propiamente en el caso de estudio en la Ciénega, los datos duros y la normatividad y legalidad existen del área natural protegida la Ciénega, sin embargo con la investigación de campo a partir del instrumento metodológico que contribuyo a la construcción de las matrices y establecer prioridades para realizar gestión territorial en esta zona, lamentablemente se puede evidenciar el desconocimiento que se tiene del territorio, las acciones inmediatas y urgentes que se resuelven desde el ayuntamiento y propiamente desde la dirección de obras públicas, acciones que distan mucho de generar gestión territorial en la zona de Apizaco y su zona conurbada.

Desafortunadamente no se llevó a cabo gestión territorial en la región de la Ciénega, las evidencias en trabajo de campo son claras, las acciones sirven a intereses personales de unos cuantos personajes de la administración pública municipal y estatal, intereses que se promueven a partir de cuestiones ventajosas en términos económicos y políticos, factores determinantes que rompen con la idea de gestión territorial, al menos desde el punto teórico, la teórica dista mucho de la realidad, no solo a nivel local, sino también estatal y nacional, la carencia de este tema incipiente en México conlleva al desconocimiento del territorio, pero aún más grave cuando se conoce el territorio y se omiten los aspectos primordiales de las regiones, problemas territoriales que se alejan cada vez más del Desarrollo Territorial, donde se establezcan las ventajas competitivas del territorio, donde se diseñen políticas públicas locales enfocadas a promover la gestión de los territorios, esta investigación nos lleva a dar una respuesta a la hipótesis inicial.

Cuadro 15. Matriz de respuestas La Ciénega

Documentos legales y oficiales para la planificación del Área Natural protegida	Consultoría foranea	Acciones de Gestión en la Administración actual	Tiempo para acciones en Gestión Territorial	Herramientas Tecnológicas para hacer gestión territorial	Decisiones en Gestión Territorial
5	1	2	2	1	1

Fuente: Elaboración propia

La tabla anterior donde se muestra una matriz, la valoración de las respuestas consistió en ponderar las respuestas de los informantes clave alrededor de 50 entrevistas semiestructuradas realizadas a los habitantes en la periferia de la Ciénega, que permitieron tener un referente de la situación pasada y actual de la Ciénega.

El aporte de las entrevistas y los SIG, resultan un binomio importante para análisis y conocimiento del territorio a partir de la ponderación de criterios.

Las respuestas de los informantes clave se analizaron con base en la escala de linkert donde:

- El disponer de documentos legales que avalen la planificación y administración de la Ciénega representa un (5) es decir ; los informantes clave reconocen que existe una legalidad y documentos que determinan la planeación en el Área Natural Protegida La Ciénega, sin embargo hacen especial énfasis en que no, se respeto el Decreto Constitucional existente y por lo tanto estas acciones sobrepasan cualquier tipo de validez en la Gestión Territorial, la metodología de EMC que permite la ponderación de las respuestas según los criterios que se establecieron en la matriz, por lo anterior los habitantes de la Ciénega se han quejado al ayuntamiento de Apizaco por algunos efectos secundarios que han tenido a partir de la construcción del centro comercial y lo que les a perjudicado, uno de los efectos importantes es la falta de abastecimiento de agua potable, un servicio que antes no les hacía falta, hoy en día al 2016 abastecen al pozo que tiene el centro comercial y después los habitantes de esta zona, esta situación del servicio, se corroboró en la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Apizaco.

La investigación de campo permitió conocer a mayor profundidad cuales son las acciones que se toman en Gestión Territorial, una de las interrogantes de la investigación era saber que tanto se conoce el territorio, a través de que herramientas tecnológicas se allegan de información territorial, y en función de lo anterior que decisiones se llevaban a cabo en el territorio, por supuesto que era lógico pensar que se tienen intereses económicos y políticos, a través de los medios de comunicación se tiene ese referente, pero las entrevistas profundizan en el porqué de tomar esas decisiones.

Las acciones que se llevaron a cabo para la construcción del centro comercial obedece a dos posibles escenarios sin el afán de una idea romántica; existen dos escenarios posibles para estas acciones, el análisis de la investigación nos lleva a determinar que el segundo explica el hecho concreto; el primero de los escenarios es la falta de conocimiento legal y normativo por parte de las autoridades municipales que otorgaron los permisos para construcción y cambio de uso de suelo en la Ciénega se limitaron a otorgar una licencia que esta dentro de sus facultades como municipio establecidas en el Artículo 115 Constitucional, también se encuentra en el Programa Nacional de Reservas Territoriales, para que en

aparición existan los permisos debidamente legales, y con ello el desconocimiento de un decreto constitucional que protege esa zona de la Ciénega, y segundo escenario que aunque fuera de su conocimiento que estuvieran infringiendo la legalidad, tendría que haber una declaratoria formal la cual es inexistente por parte de los involucrados en la decisión y permiso para la construcción del centro comercial, sin embargo la investigación establece lo siguiente:

- Los permisos de uso de suelo para la construcción del centro comercial Chedraui en la Ciénega, no se tiene acceso a ellos en el municipio de Apizaco; según personal del ayuntamiento, es información de acceso privado.
- La Dirección de Obras Públicas no tiene acceso a esa información.
- El Gobierno del estado de Tlaxcala avala sus decisiones en función de que se cuentan con los permisos de construcción debidamente otorgados por el municipio.

Por lo anterior entramos en un principio de Legalidad Jurídica Nacional llamada Ley de Supremacía, la cual nos dice que ninguna Ley o Código puede estar por encima de la Constitución Política de los Estados Mexicanos y en Jerarquía del Marco Legal para los Estados y Municipios en el país; es decir que las facultades que ejerce un municipio en razón de otorgar permisos de construcción y de cambio de uso de suelo no puede ser mayor a una Ley estatal o decreto constitucional que establece como Área Natural Protegida La Ciénega publicado el 9 de junio de 1994 en el Diario Oficial del Estado de Tlaxcala.

Por lo anterior se puede decir que existe una planeación adecuada para la Ciénega, en el caso de la Ordenación y de la Gestión Territorial existen acciones que obedecen a intereses económicos de empresario y autoridades municipales y estatales, las evidencias de la investigación permite observar y explicar en función de que intereses se realizan las acciones de gestión que favorecen a unos cuantos, afectando a los vecinos de la periferia del área natural protegida, y el entorno natural que tiene y tendrá repercusiones determinantes en la región, lo anterior refiere a la migración de aves en esta humedad, a los pastizales para ganado, a la transformación del paisaje, al cambio de actividad económica de los vecinos en la región.

La matriz de EMC permite explicar con valores de 1 y 2; donde nunca y casi nunca se generan acciones en la Gestión Territorial y la carencia de herramientas tecnológicas que son nulas en la administración pública municipal.

En Apizaco y su zona conurbada carece de una adecuada gestión territorial debido a factores de tipo económico y político como lo explican los informantes según la matriz de EMC ya que han permeado en su mayoría decisiones incongruentes con la legalidad y normatividad, así como la escasa contribución a resolver problemas del desarrollo territorial, por la falta de conocimiento del territorio y por la carencia de un análisis socioespacial, con herramientas geoespaciales, métodos y técnicas que faciliten la toma de decisiones, herramientas que representan 1; nunca, según escala de Linkert en la matriz.

Cuadro 15: Matriz de valoración de respuestas para Apizaco y su conurbada

Clave del municipio	Municipio	Tiene un Plan de Desarrollo Municipal	Consultoría foránea	Tienen lineamientos de Planeación y Ordenación (documento)	Acciones de Gestión en la administración actual	Tiempo para acciones en Gestión Territorial	Herramientas tecnológicas para hacer gestión territorial	Decisiones en Gestión Territorial
29001	Amaxac de Guerrero	5	5	5	2	2	1	2
29005	Apizaco	5	5	5	2	2	1	2
29011	Muñoz de Domingo Arenas	5	5	5	1	1	1	1
29026	Santa Cruz Tlaxcala	5	5	5	1	1	1	1
29031	Tetla de la Solidaridad	5	5	5	1	1	1	1
29038	Tzompantepec	5	5	5	2	1	1	1
29039	Xaloztoc	5	5	5	2	2	1	1
29043	Yauhquemecan	5	5	5	2	2	1	2

Fuente: Elaboración propia con escala de Linkert

El cuadro anterior nos muestra la matriz de valoración ponderando criterios a través del instrumento metodológico. En el municipio de Apizaco según los criterios de valoración que describen en consecuencia de la investigación se presenta lo siguiente:

El municipio de Apizaco dispone de un Plan de Desarrollo Municipal con el número 5 que según escala de linkert nos representa un puntaje alto de 5 igual a siempre, es decir desde la parte normativa y legal los ayuntamientos entregan un Plan de Desarrollo Municipal durante los primeros 100 de su administración y eso en términos normativos es ideal sin embargo solo es un requisito que no consideran según las entrevistas realizadas a funcionarios públicos del ayuntamiento.

Este Plan dispone de lineamientos de Planeación y ordenación del territorio con un valor de 5, siempre, sin embargo es enunciativo pues no señala el ¿cómo? de los procesos en la planeación y la ordenación, en la realidad son acciones inmediatas y urgentes para el municipio, tal es el caso del área natural protegida La Ciénega una predio destinado a la agricultura exclusivamente, hoy en día al 2016 los intereses políticos y económicos de algunos personajes que fungen como funcionarios públicos, transgreden la normatividad y legalidad de un decreto constitucional, por licencias de cambio de uso de suelo para la construcción del centro comercial la Ciénega, para octubre del 2016 , no solo se instaló el centro comercial al lado derecho de la carretera Apizaco-Huamantla, pues se ha generado un crecimiento económico que no abastece el predio original, que se volvió a violar la legalidad, normatividad y sustentabilidad, pues la parte de enfrente del centro comercial se instaló un estacionamiento violentando la vida silvestre, con la tala de los últimos llorones que datan de hace mas de 200 años y la zonas de cultivo, de preservación de viajes migratorios de aves y en consecuencia el crecimiento urbano en la región, donde los habitantes de la región tienen un descontento total, porque no reciben ningún beneficio y por el contrario sus terrenos se han vendido en cantidades mínimas.

Lo anterior explica que no ha sido ignorancia por parte de las autoridades municipales y estatales el conocimiento de proteger La Ciénega como la única área verde con que se cuenta en Apizaco, sino más bien obedece a intereses económicos y políticos de unos cuantos actores. Cabe mencionar que no solo se transgrede en leyes ambientales que perjudiquen el ecosistema de la región, sino que estas acciones tienen consecuencias legales, el violentar un Decreto Constitucional, tiene repercusión legal y más aún si se refiere a un área natural protegida, intervienen organismos nacionales e internacionales ; según las Leyes Ambientalistas en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, según el

artículo Constitucional 27 en México, el Programa Nacional de Reservas Territoriales, Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley General de Asentamientos, todo lo anterior se transgrede y se omite por parte de las autoridades que toman decisiones en función del territorio.

Consideraciones Finales

La presente investigación muestra a partir de la teoría, la metodología, los resultados en la investigación de campo, el análisis de la información, la revisión legal de los diversos lineamientos que no se consideran en la toma de decisiones, permite que la investigación transite como se cita en la pirámide de Zurita (2013), en el siguiente orden: datos, información, conocimiento y decisiones para la Gestión Territorial, en consecuencia el análisis de base datos construidas a partir de la información estadística, datos que nos llevaron a la información del territorio y conocimiento del territorio en función de la metodología aplicada a la luz de la teoría, lleva la investigación a tomar decisiones adecuadas en el territorio si una metodología como EMC, se práctica en los municipios aunado a las herramientas tecnológicas que facilitan el conocimiento del territorio, sin embargo en el transcurso de la investigación se observa que los tres momentos principales y primordiales de un territorio deberían ser Planeación, Ordenación y Gestión Territorial, se utiliza el termino “deberían”, ya que si bien es cierto existe una planeación formal del territorio según el Plan de Desarrollo Estatal, el Plan de Desarrollo Municipal, el Programa de Ordenamiento Territorial y Urbanos de Apizaco y su Zona Conurbada, es decir qué se va a ordenar y cómo se va a ordenar.

El Desarrollo de una región mucho depende de lo que se gestione, si bien es cierto que la planeación y la ordenación son fundamentales para generar transformaciones innovadoras para el territorio, mucho dependerá de las adecuadas decisiones, y de la habilidad para allegarse de recursos y herramientas que contribuyan a la implementación de políticas públicas locales.

La gestión territorial guarda su antecedente con la noción de una política pública adecuada al territorio, a las acciones a la toma de decisiones por los actores sin embargo para

el caso de América Latina y propiamente México estos procesos se han presentado de manera diferente y muy distante a la propuesta Europea donde no existen puntos de convergencia.

La pregunta principal de la investigación ¿Qué factores inciden principalmente para la gestión territorial en la región Apizaco y su zona conurbada, a partir de la información y conocimiento que se tiene del territorio, que permita contribuir a la resolución de problemas en el ámbito del Desarrollo Territorial? e hipótesis general de la investigación responde al siguiente análisis.

Los factores económicos, políticos, legales y normativos principalmente; son los que inciden de manera amplia y decisiva para la toma de decisiones, pues son decisiones inmediatas a resolver problemas inmediatos y de poco alcance, lo que ocasiona decisiones inadecuadas, que obedecen a intereses económicos y políticos de los tomadores de decisiones, según la matriz con un valor de muy pocas veces y nunca, se realizan acciones que resuelvan prioridades en el tiempo de la administración pública municipal.

en el desarrollo de la investigación es evidente los intereses económicos y políticos como prioridades, sí existiera una política pública oportuna y adecuada en gestión territorial en Tlaxcala donde se pensará en el Desarrollo Territorial, el panorama para el área natural protegida de la Ciénega sería otro, el conocimiento del territorio y el uso adecuado de Sistemas de Información Geográfica, ponderando criterios podría contribuir al análisis socioespacial de la región y en consecuencia al Desarrollo Territorial de Tlaxcala.

Bibliografía

- Bosque Sendra, Joaquín (2001). Planificación y gestión del territorio. De los SIG a los sistemas de ayuda a la decisión espacial (SADE), Departamento de Geografía, Universidad de Alcalá, Madrid, España, 2001, núm.138, pp.137-174.
- Bozzano H. (2004). Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una teoría territorial del ambiente, Espacio, Buenos Aires, Argentina.
- Buzai, Gustavo Daniel y Banxendale, Claudia (2006). Análisis Socioespacial con Sistemas de Información Geográfica, Lugar Editorial, 1 a . Edición, Buenos Aires, Argentina.
- Cabrero, Enrique; Ziccardi, Alicia y Orihuela, Isela. (2007). *Competitividad de las ciudades mexicanas 2007, la nueva agenda de los municipios urbanos*. CIDE.
- Carrillo, Mario. (2002). Estudios Regionales en México. Selección de teoría y evidencia empírica: desarrollo regional, Universidad de Puebla, pp. 9-32.
- Cortez, Héctor. (2004). Descentralización productiva y territorio. Un enfoque de ordenamiento territorial desde la dimensión de las estructuras territoriales. México, un caso de estudio. El Colegio de Tlaxcala .A.C. 2006. México.
- De Mattos, Carlos. (2010) “La cuestión regional en América Latina antes y después del seminario sobre la cuestión regional “, en Coraggio, José Luis et al. (coord), La cuestión regional en América Latina, El Colegio Mexiquense, UNAM, IIEc, México, pp: 689-718.
- Delgadillo, Javier y Torres, Felipe. (2002) vigencia y actualidad del desarrollo regional en México, en Delgadillo, Javier e Iracheta, Alfonso (coord). Actualidad de la investigación regional en el México Central, CRIM,UNAM, COLTLAX, plaza y Valdés, México, pp: 27-66.
- Delgadillo, Javier. Coord. (2005). El Desarrollo Territorial en Tlaxcala. Dimensiones rurales y opciones de ordenamiento espacial en la región oriente. CONACYT, El Colegio de Tlaxcala A.C., Gobierno del estado de Tlaxcala. México.
- Fernández, Víctor Ramiro. (2008). “Discutiendo el desarrollo regional: desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración”, en Fernández, Víctor Ramiro, Amin, Ash y Vigil, José Ignacio (coord)., Repensando

el desarrollo regional, contribuciones globales para una estrategia latinoamericana, Miño y Dávila Editores, Universidad Nacional del Litoral, Argentina, pp: 19-62.

- García, José; Flores, Sergio (2012). Los retos del desarrollo urbano y regional en el siglo XXI. Colección Desarrollo regional sustentable.
- Giménez, Gilberto (1996). Territorio y cultura. Colima. México
- Guevara, Lourdes (2012) La Región Norte del Estado de Puebla: Estudio Territorial y cambios de uso de suelo derivados de la dotación de Infraestructura 2000-2010. Tesis Doctoral . ColTlax. México.
- Hernández, Daniel (2008b). Procesos de urbanización y calidad de vida en las regiones de Apizaco y Tlaxcala, 1980-2000. El Colegio de Tlaxcala A.C. México.
- Hernández, Daniel. (2008). El enfoque microrregional del desarrollo en el oriente del estado de Tlaxcala. El Colegio de Tlaxcala A.C. México.
- Hernández, Sampieri (2002) Metodología de la Investigación. Mc Graw Hill. México.
- Hiernaux, Daniel y Lindón, Alicia (2006). Tratado de geografía humana, obras generales, Editorial Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana-Ixtapalapa, 1ª.ed. México.
- Labasse, Jean (1973). La organización del espacio, Elementos de Geografía aplicada, Edit. Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, España.
- Lafebvre, Henri (1976). “ Reflections on the Politics of Space, Antipode”, Revista de Geografía y Ciencias Sociales, núm. 15, Barcelona, España, pp. 30-37.
- Lis, Nora (2009). Herramientas para planificar el desarrollo: un Sistema de Información Territorial con enfoque de cadena de valor. Revista de Estudios Regionales y Urbanos. Chile.
- Martínez, Nora, (2000). *Elementos de la competitividad económica en regiones desarrolladas de México*. Depto. Economía. ITESM Campus Ciudad de México.
- Moncayo, Edgard. (2003). Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional ¿Hacia un nuevo paradigma?, en Revista de Economía Institucional, vol. 5 Tlaxcala, A.C. , México, pp: 23-60.
- Montalvo, Ramos (2009). El uso de la Tecnología Geoespacial . Un caso de aplicación, El Colegio de Tlaxcala, A.C. FOMIX-CONACyT –Hidalgo, México.

- Montalvo, Ramos (2010). Funciones y capacidades de los Sistemas de Información Geográfica (SIG). Cuadernos Coltlax. 5.
- Montalvo, Ramos (2010). Sistemas de Información Territorial (SIT). El Colegio de Tlaxcala, A.C. Fomix- Puebla. México.
- Ornelas, Jaime. (2012). “Descolonizando el desarrollo”, en Pérez, Alfonso y Hernández, Celia (coord.) Desarrollo y territorio. Abordajes teórico-metodológicos y expresiones socioterritoriales, El Colegio de Tlaxcala A.C. y Universidad Autónoma de Tlaxcala, México, p.p: 1-26.
- Pujadas, Romá y Font, Jaume (1998). Ordenación y planificación territorial, editorial Síntesis, colección espacios y sociedades, serie mayor núm. 8. Madrid. España.
- Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz. (1979). El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, Siglo XXI Editores, México, pp: 15-97.