

Planificación en territorios rurales

Planning in rural areas

Lic. Martín Pérez, Lic. Liliana Fernández, Lic. Federico Alegre¹

Resumen

La planificación del territorio no puede transcurrir disociado de las actuales estrategias marco del desarrollo rural. Actualmente, el término "territorial" está presente (explícita o implícitamente) en la mayoría de las publicaciones que abordan el tema del desarrollo. Se está dando una revalorización, un resurgimiento del concepto de territorio, no sólo como soporte físico, sino como un "agente" fundamental de desarrollo.

En la bibliografía especializada, se afirma que la visión territorial del desarrollo permite superar la mirada sectorial, favoreciendo una interpretación ampliada de lo rural, incorporando elementos de otras actividades no agrícolas y de la economía de los recursos naturales. En tal contexto y dada la revalorización del "territorio" entendido ahora como un factor estratégico en el desarrollo de las zonas rurales, es justamente que las premisas de ordenamiento territorial toman un lugar destacado en los procesos de desarrollo rural.

El presente artículo tiene por finalidad comparar brevemente los procesos evolutivos de los conceptos de desarrollo rural y ordenamiento territorial, como así también resaltar la estrecha vinculación entre ambos. Para ello se analizan, en primer lugar, las principales características de las estrategias de Desarrollo Rural aplicadas en América Latina, hasta llegar a las actuales implicancias del modelo territorial de desarrollo. Luego, se avanza sobre las concepciones del ordenamiento territorial para terminar posteriormente, reafirmando las vinculaciones que existen entre ambos conceptos.

Palabras clave: Territorio, desarrollo rural, ordenamiento territorial

Abstract:

The planning of the territory cannot pass dissociated of the present strategies of the rural development. At the moment, "the territorial" term is present (explicitly or implicitly) in the majority of the publications that approach the subject of the development. A revaluation, a resurgence of the territory concept is occurring, not only like hardware, but like a "fundamental agent" of development.

In the specialized bibliography, its affirms that the territorial vision of the development allows to surpass the sectorial glance, favoring an interpretation extended of the rural concept, incorporating elements of other activities nonagriculturists and also the economy of the natural resources. In such context and given the revaluation of the "territory" now understood like a strategic factor in the development of the countryside, it is exactly that the premises of territorial ordering take an outstanding place in the processes from rural development.

The present article has as an aim to briefly compare the evolutionary processes of the concepts of rural development and Land management, and also emphasizing the narrow entailment between both. They are analyzed, first, the main characteristics of the applied strategies of Rural Development in Latin America, until arriving at the present considerations of the territorial model of development. Then, one advances on the conceptions of the territorial ordering to finish later, reaffirming the entailments that exist between both concepts.

Key words: Territory, rural development, land management

¹ - mperez@idr.org.ar, lfernandez@idr.org.ar, falegre@idr.org.ar

- Este trabajo es producto del Programa de Ordenamiento Territorial Rural del Instituto Desarrollo Rural.

- Área de Ordenamiento Territorial Rural, Fundación IDR, M5500GOB Ciudad, Mendoza, Argentina. Mail info@idr.org.ar .-

Introducción

La realidad de gran parte de las áreas rurales latinoamericanas ha estado permanentemente marcada por la presencia de pobreza y marginación, de marchas y contramarchas en las políticas de intervención, que a su vez han actuado tanto deteriorando el tejido socioeconómico de ellas y como fuerzas expulsoras de población hacia los centros urbanos.

Una de las principales características actuales de las áreas rurales es la creciente complejidad que se manifiesta en sus estructuras tanto sociales, productivas y territoriales. Dicha complejidad viene dada por la convivencia de una diversificación de productores, con diferentes producciones, de diferentes formas de comercializar, de distintas formas de producir, y hasta diferentes formas de pensar. Además a ello se agregan los conflictos inherentes a procesos económicos y sociales, que determinan situaciones extremadamente contradictorias, tales como la migración por un lado y la llegada de nuevos habitantes a zonas rurales, por otro; la pérdida de empleos agrícolas y el aumento del empleo en el sector de servicios y en el industrial.

Dichos procesos generan cambios que operan en la estructura territorial de las zonas rurales y que requieren la búsqueda de nuevas alternativas de organización, planificación y gestión de esos territorios.

El presente artículo tiene por finalidad comparar los procesos evolutivos de los conceptos de Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial, como así también resaltar la estrecha vinculación entre ambos. Para ello se analizan, en primer lugar, las principales características de las estrategias de Desarrollo Rural aplicadas en América Latina, hasta llegar a las actuales implicancias del modelo territorial de desarrollo. Luego, se avanza sobre las concepciones del Ordenamiento Territorial para terminar posteriormente, reafirmando las vinculaciones que existen entre ambos conceptos.

Enfoques de Desarrollo Rural en América Latina

Lograr el desarrollo del medio rural no ha sido, ni es tarea fácil, ya que el objetivo de desarrollo ha variado según el modelo vigente en cada etapa y cada espacio. Las ideas sobre el desarrollo rural se han basado en dos vertientes de pensamiento. Uno, referido a los aspectos conceptuales, el otro a los aspectos asociados a la práctica del desarrollo rural por parte de las agencias de desarrollo.

En el plano conceptual, en América Latina el desarrollo rural ha tenido casi desde siempre una importante orientación de lucha contra la pobreza, pero difícilmente ha llegado a formar parte de una estrategia nacional de construcción de sociedad y desarrollo. En cuanto a la implementación concreta por el contrario la mayoría de las veces han aparecido medidas parciales y discontinuas que no llegaron a ser sostenibles como forma de aproximación a la situación de exclusión social y económica de los pobres rurales, lo que explica su aparición y desaparición en función de ciclos ideológicos, políticos y económicos en un contexto de creciente globalización y liberalización.

Como consecuencia de estas oscilaciones, se originaron cambios en los principales actores del desarrollo rural en América Latina, alternándose según los períodos las agencias de desarrollo, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales. Ello explica que durante los años 60 y 70 se evidenciara una próspera etapa de nuevas formas de analizar lo agrario y rural en América latina, proveniente de las universidades y centros de investigación, y sobre todo de la CEPAL que llegó a crear un cuerpo de doctrina y pensamiento propio en materia de desarrollo, mientras que los años 80 y parte de los 90, ese fuerte interés por el campo se desvaneció y por lo tanto no se registraron más que unas pocas excepciones. (Boisier, 2001)

En este contexto, a continuación se describen los enfoques y etapas de las políticas y programas de desarrollo rural que los países de América Latina han puesto en práctica a partir de la segunda mitad del siglo XX. (Fig. N° 1)

Fig. Nº 1: Evolución de las políticas rurales.

PERIODO HISTÓRICO	POLÍTICAS Y ACCIONES RELEVANTES
1940 a 1950	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollo Comunal
1950 a 1960	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollo económico regional: modernización a través de la creación de infraestructuras.
1960 a 1970	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revolución verde, transferencia agrícola. ▪ Atracción de actividades externas, polos de desarrollo, base exportadora.
1970 a 1980	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollo endógeno, PYMES, competencias locales. ▪ Encadenamiento del Desarrollo Rural, Desarrollo Rural Integrado, crédito agrícola estatal, inducción de la innovación.
1980 a 1990	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ajuste estructural, liberalización de mercados, surgen ONGs. ▪ Fondos de inversión social. ▪ Innovación, difusión de tecnología, medios innovadores. ▪ Sistemas de producción agrícola.
1990 a 2000	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conocimiento, factores intangibles, aprendizaje colectivo. ▪ Microcrédito, ambiente y sostenibilidad.
2000 a la actualidad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Medios de vida sostenibles, gobernabilidad. ▪ Capital relacional, interconexión, cultura local.

Fuente: Elaboración propia en base a: Mora y Sumpsey, (2004) Y Boisier (2002)

En general, los enfoques y actuaciones de desarrollo rural de los gobiernos de la región en estos años carecieron de articulación teórica y práctica con las estrategias y políticas nacionales de desarrollo, aunque por supuesto estuvieron influenciadas por éstas. Las propuestas nacionales de desarrollo, especialmente después de los 80, no prestaron atención al sector agrario ni al desarrollo rural, sino que tuvieron un claro sesgo urbano y macroeconómico, esto último de acuerdo con el consenso de Washington. (Mora y Sumpsey, 2004)

A pesar de las numerosas experiencias llevadas a cabo en las últimas décadas, las políticas de desarrollo rural asumieron que las comunidades rurales estaban aisladas del mercado y de los procesos políticos nacionales, y que, por tanto los campesinos operaban sólo dentro de la lógica de subsistencia basada en sus propios recursos. Sin embargo, la evidencia muestra que los campesinos y pequeños productores se dedican a múltiples actividades tanto agropecuarias como no agropecuarias, monetarizadas y no

monetarizadas, dentro y fuera de sus parcelas, lo que indica que las comunidades rurales están insertas en el mercado y articuladas a los centros más poblados o ciudades intermedias. (Boisier, 2001)

La escasa participación de los beneficiarios y las formulaciones con sesgo tecnocrático, *de arriba hacia abajo*, fue otro de los errores de las políticas de desarrollo rural de las últimas décadas. El efecto fue que no se tomaron en cuenta suficientemente las necesidades reales y carencias que afectaban a los grupos objetivo. Además, cabe mencionar como problemas la forma *centralizada* de llevar a cabo los programas de desarrollo rural y la escasa o *deficiente coordinación interinstitucional*.

Como conclusión del análisis de los enfoques se puede mencionar que éstos fueron bastante incompletos, al no considerar algunos aspectos centrales como:

- El funcionamiento y organización de los sistemas de producción de los campesinos y pequeños productores.
- Las formas de organización y lógicas culturales de los campesinos y pequeños productores.
- Las relaciones campo-ciudad y las características de la sociedad rural.
- El funcionamiento real de los mercados.
- Los mecanismos de dominación y poder ejercidos sobre la producción, comercialización y las condiciones de vida de los campesinos pequeños.

Un párrafo aparte merecen las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) y su papel aporte en los procesos de desarrollo. Algunos autores advierten que la contribución de las ONG's al desarrollo rural durante los '80 y '90, ha sido poco relevante, puesto que no han alterado la situación de atraso y pobreza en una escala regional visible y, mucho menos, a nivel nacional. Entre las falencias que se observan están: su actuación en el ámbito local, recursos limitados y corta duración. Sin embargo, la importancia del trabajo de las ONG's se eleva en la calidad de los cambios que los proyectos contribuyen a producir en las zonas donde actúan y sobre todo en la formulación y verificación de determinadas hipótesis para el logro de la economía y sociedad rural, que permitan

avanzar en nuevos enfoques de desarrollo rural, que a su vez incidan en las políticas nacionales de desarrollo rural.

Sin embargo, es evidente que las ONG lograron importantes avances en el fortalecimiento institucional de las áreas rurales marginales, pero en cambio, fueron mucho menos exitosas en la mejora de la economía rural y de las condiciones de vida de los pobres rurales. La mayoría de las ONG's han tenido dispares resultados en cuanto a la eficacia de sus intervenciones, seguramente por su dependencia con respecto al financiamiento internacional, cuyos paradigmas del desarrollo muchas veces no se han correspondido con la realidad local donde intervienen las ONG's.

La Nueva Ruralidad

En la actualidad conviven dentro de las áreas rurales latinoamericanas diferentes realidades socio-productivas, lo que los especialistas han dado en llamar rasgos de la antigua y de la nueva ruralidad. División que intenta resaltar los cambios socio-productivos y los procesos de diferenciación territorial que en los últimos años han tenido lugar en las áreas rurales.

Los orígenes del concepto *nueva ruralidad* están asociados a los procesos ocurridos en las zonas rurales europeas, donde son mucho más evidentes los procesos característicos que la definen. En latinoamérica, en cambio, la superposición y convivencia de ambas situaciones hace más difícil establecer una división taxativa.

De todos modos, la ruralidad tradicional podría definirse de acuerdo a algunas de sus características más relevantes:

- Población abocada exclusivamente a la actividad agropecuaria.
- Homogeneidad de las estructuras sociales
- Territorios con baja densidad poblacional, de poblamiento disperso y aislado con bajas condiciones de bienestar y de accesibilidad a servicios e infraestructuras.
- Analfabetismo y escasa escolaridad
- Homogeneidad en sus pautas culturales: lenguaje, creencias, tradiciones, etc.

En cambio, en el contexto actual la nueva ruralidad (en oposición a la ruralidad tradicional) puede caracterizarse según Gómez, E. (2001) de acuerdo a tres aspectos:

- Territorial: determinado por el cambio en la valorización de los espacios rurales, determinado una mayor demanda por el consumo de dichos espacios, y el consecuente aumento de los conflictos de usos.
- Ocupacional: mediante el cambio en el peso relativo de las actividades primarias en pos de las secundarias y terciarias y en las nuevas formas de relación laboral.
- Cultural: los estilos de vida propiamente rurales están siendo transformados por los valores de la modernidad.

Así, hoy podría decirse que las nuevas visiones de lo rural trascienden lo netamente agropecuario y superan la visión de aislamiento, tendiendo a fortalecer los vínculos hacia lo urbano en cuanto no sólo a la provisión de alimentos, sino también de bienes y servicios como la oferta de recursos naturales, espacios de ocio, etc. Es decir, que la simpleza y homogeneidad atribuida a la ruralidad tradicional está dando paso a un escenario de mayor complejidad, más interconectado y más dinámico.

De este modo el desarrollo rural, entendido como un proceso de mejora en la calidad de vida de los habitantes rurales puede ser abordado desde diferentes puntos de vista. Es posible abordarlo desde la pobreza existente en el territorio, o desde la expansión y planificación del uso del territorio, la modernización de la actividad agropecuaria, la ampliación de los mercados para los diferentes sectores, el fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias, de la generación de instancias de participación de la población local, etc.

Además, aparece otro elemento de suma importancia que se agrega en esta concepción, que es la aparición del Estado con un rol diferente al desarrollado en el pasado. Ahora ya no aparece (o no debería aparecer) como el gestor de las políticas y procesos descendientes desde "arriba", sino más bien en un esquema de flexibilidad necesaria que sea capaz dirigir, encauzar y construir procesos legítimos desde lo local teniendo en cuenta las particularidades presentes en los territorios.

Enfoque Territorial del Desarrollo Rural

De acuerdo a la nueva concepción de la ruralidad que reconoce lo rural desde el punto de vista de su complejidad, se hace entonces necesaria la construcción de un nuevo enfoque de desarrollo.

En tal sentido, Manzanal, M. (2006) afirma que en la actual construcción de un análisis crítico acerca del proceso de desarrollo rural se hace imperante adoptar una perspectiva multidisciplinaria que incluya al menos a la economía, sociología, geografía, antropología, etc.

En este contexto es que toma cuerpo el concepto de Desarrollo Territorial Rural, el cual busca enfocar en el territorio los ejes articuladores del desarrollo, los cuales anteriormente se enfocaban casi exclusivamente a nivel de los aspectos productivos y económicos. Es decir, se intenta fortalecer las políticas centradas en los lugares superando las visiones sectoriales e intentando dar cuenta de la multidimensionalidad de los espacios rurales. (Sepúlveda, S., 2001)

En esta concepción de desarrollo, se parte de la premisa de considerar al territorio (lo local) como el producto una construcción social, por lo tanto compleja. Construido por los grupos sociales a través del tiempo, a la medida y a la manera de sus tradiciones culturales y necesidades, de acuerdo a una base de recursos naturales, determinadas formas de producción, consumo e intercambio y una red de Instituciones y formas de organización que le dan forma.

Con esta concepción, el enfoque territorial (como política territorial) debe ser capaz de integrar dentro de sus estrategias a las nuevas funciones que a la luz del contexto actual, adquiere lo rural, más allá de seguir conteniendo las tradicionalmente consideradas. Según Pérez, E. (2001) algunas de estas nuevas funciones pueden resumirse en:

- Equilibrio territorial, para contrarrestar los efectos del despoblamiento que ha sido por las políticas orientadas a la concentración urbana.
- Equilibrio ecológico en cuanto a espacios conservadores de ecosistemas y a la producción de paisajes abiertos y naturales.
- Producción de agua limpia y conservación de sus fuentes.
- Espacios para actividades de esparcimiento y recreo al aire libre que, cada vez más, son demandados por los habitantes urbanos.
- Usos agrarios no alimentarios
- Sumideros de contaminantes del aire, agua y suelo.

Ante tal contexto, el enfoque territorial de desarrollo rural, destaca la importancia de las políticas de ordenamiento territorial, autogestión y descentralización como pilares de las estrategias de desarrollo rural. Sepúlveda (2008)

En busca del equilibrio territorial

La ordenación territorial se justifica desde su propio contenido conceptual, como método planificado de ataque y prevención de los problemas generados por los desequilibrios territoriales, la ocupación y uso desordenado del territorio, y las externalidades que provoca el crecimiento espontáneo económico, respecto de los cuales los mecanismos de mercado resultan insuficientes. Se basa en la noción de "sistema" al ser el territorio un sistema también, que requiere mecanismos de control y regulación; y justamente estas funciones corresponden al sistema de planificación y gestión involucradas en el proceso de ordenamiento territorial. (Massiris, 2002)

Como política de intervención, la ordenación del territorio comenzó a surgir en el primer tercio del siglo XX pero aún tiene una desigual implantación y una práctica poco homogénea en el contexto latinoamericano. Se inició casi simultáneamente en Europa y América del Norte pero careció de continuidad hasta las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Concluida la II Guerra Mundial, muchos de los países europeos se vieron devastados por tal acontecimiento sobre todo países como Alemania, Francia y los territorios escandinavos. Sintetizando mucho los hechos, se podría decir que esta práctica todavía escasa y discontinua, se ha orientado en función de dos modelos principales: uno más centralizado y economicista, basado en la territorialización de las inversiones públicas como ha sucedido en Francia y Reino Unido; y otro más descentralizado y de planificación física, consistente en definir y realizar modelos concretos de ordenación territorial sub-estatales como en Alemania, Italia y Suiza.

Antes de que aparecieran las políticas de ordenamiento territorial, los países latinoamericanos experimentaron diversas opciones de planificación tanto sectoriales como plurisectoriales. Se pueden mencionar por ejemplo: la planificación regional, el urbanismo, la planificación económica y la ambiental, que evolucionaron de a poco hacia la ordenación del territorio.

La primera de las estrategias aplicadas fue la de planificación de cuencas hidrográficas, iniciada desde principios de la década del '40, siguiendo el modelo del Tennessee Valley

Authority (TVA), De Mattos (1986). En este sentido han sido varios los casos como los proyectos de desarrollo regional llevados a cabo por la Comisión del Valle de San Francisco en Brasil en el año 1948, la Comisión Nacional del Río Negro, en Uruguay; la Comisión del Grijalva en el año 1951 en México y la Corporación del Valle del Cauca (Colombia, 1954), entre otras más. Asimismo, varias estrategias de desarrollo regional estuvieron relacionadas a políticas de reducir las diferencias regionales, la implementación de polos de desarrollo o crecimiento y las políticas de desarrollo rural integrado, por nombrar solo algunas.

Una de las definiciones de ordenamiento territorial más aceptados y utilizados es el proporcionado por la Carta Europea de la Ordenación del Territorio (Bruselas, 1993), en la que se establece que la ordenación del territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, concebida en un enfoque global, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio siguiendo un concepto rector. Pero también es una disciplina científica y una técnica administrativa porque tiende a ejercer una acción voluntaria de intervención en los diferentes aspectos que involucra un modelo de organización territorial.

Por lo tanto, la ordenación territorial es principalmente una política de Estado y un proceso de carácter político (por tener alcance multisectorial), técnico (por ser interdisciplinario) y administrativo. Apunta a organizar la ocupación del espacio con el objetivo de lograr un desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente equilibrado y socialmente justo. Asimismo se busca una distribución geográfica de la manera más adecuada para la población y sus actividades en función de la disponibilidad de los recursos para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Dicho ordenamiento se traduce en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad pretende y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad.

El objeto a ordenar o área de intervención del ordenamiento territorial responde a la pregunta ¿qué se va a ordenar? Este interrogante viene a definir el espacio de la organización razonable y competitiva de los sistemas de actividad económica, reflejados en los usos del suelo de los diferentes territorios: residencial, agrícola, forestal, industrial, infraestructura, equipamientos, espacios verdes, otros, como la expresión de la organización social del espacio disponible.

En un contexto de desigualdades territoriales como el actual, se reconoce que la planificación territorial tiene que basar su gestión en la equidad y en la participación (sobre diseño y previsión de desarrollo desde el enfoque sistémico) con una perspectiva de conjunto que tenga en cuenta las características y necesidades de las partes y las relaciones entre ellos y el entorno.

En la actualidad, las estrategias de ordenamiento territorial precisan apostar fuertemente a la creatividad conceptual y metodológica, para que los nuevos modelos incluyan la evolución temporal del territorio –lo antiguo y lo moderno-, las estructuras que resisten al tiempo y a los cambios (las culturas e idiosincrasias) en la gran escala como en la pequeña escala. Específicamente en la pequeña escala, es necesario trabajar con la identidad territorial, con la valorización y utilización de formas de capital alternativas, que se complementen y ayuden a superar la carencia de recursos financieros, naturales, de infraestructura, de mercados, para dinamizar comunidades y territorios.

Por otro lado, desde la misma aceptación, que la acción del hombre modifica la dinámica del medio natural y que esas modificaciones producen procesos complejos que alteran la estabilidad del sistema socio-espacial, en muchas oportunidades de forma violenta, catastrófica y a veces irreversible. Esos procesos generan, favorecen las situaciones de **riesgo** de distinto origen (naturales, socio- naturales tecnológicos) y someten a diferentes grados de fragilidad a los componentes del espacio construido y sus poblaciones, tonándolos vulnerables en forma creciente.

En función de estos escenarios se definen los planes de desarrollo territorial, priorizando siempre una coordinación vertical, horizontal y temporal. Es decir, el ordenamiento territorial es concebido como un proceso planificado, multidimensional, prospectivo y democrático:

Planificado

El ordenamiento territorial se expresa a través de planes, que conforman su principal instrumento. Estos planes deben ser flexibles, de modo que puedan modificarse a partir de las situaciones que se presentan y los inconvenientes que sean necesario cambiar. Además deben tener continuidad temporal, es decir que independientemente de los cambios de gobiernos, los planes se pongan en marcha para el cual fueron definidos.

Multidimensional

Al momento de formular un plan es necesario evaluar las características sociales, económicas, ambientales, políticas y culturales; analizadas de manera integral y holística, como estructuras territoriales que cambian con el tiempo y con el espacio. Por lo tanto, entran en juego diversos elementos y condicionantes en muy diversas escalas y/o niveles.

Prospectivo

Esta cualidad se debe al hecho de que los planes de Ordenamiento Territorial son diseñados y orientados en el largo plazo y en el interés por la elaboración de escenarios futuros, hacia los cuales se orienta la política ordenadora.

Democrático

En todo proceso de ordenación territorial, los fines últimos se vinculan directamente con el bienestar y sostenibilidad de la población, por lo tanto la población al ser el principal objeto, debe ser parte fundamental en el proceso de ordenamiento.

La ordenación anticipativa y estratégica aparece como aquella que desea conciliar la economía de mercado con los nuevos roles del Estado, concertando acciones y con las jurisdicciones territoriales. Se dice anticipativa debido a que establece escenarios alternativos de futuro como marco de referencia, es de consenso, acuerdo y compromiso entre los actores y jurisdicciones, de reflexión, de acción y trata de convertirse en un marco de referencia para la gobernabilidad del territorio.

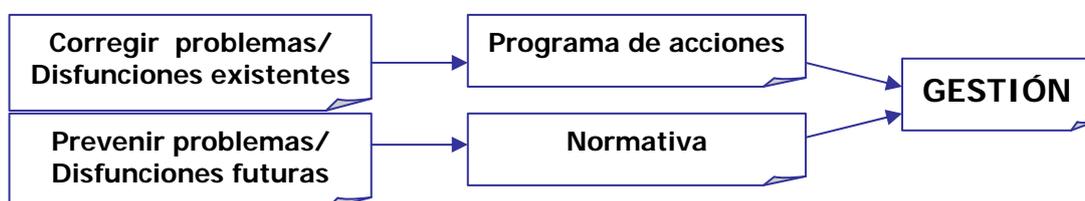
Dada la ordenación del territorio como un proceso holístico que se plasma en el espacio e involucra factores naturales y humanos, los fines pueden ser muchos y variados, dependiendo de la complejidad del territorio. Como ejemplo podemos citar:

- Reducir la elevada concentración de población, recursos y oportunidades de desarrollo.
- Mejorar la localización de las actividades económicas como agricultura, ganadería, industria, energía, etc.
- Organizar las zonas rurales con sus correspondientes actividades agropecuarias, forestales, turísticas, etc.
- Alentar las inversiones respetando las características ambientales y priorizando la equidad social.

- Disminuir las desigualdades sociales y económicas.
- Localizar los asentamientos poblacionales con sus correspondientes áreas de cobertura de los servicios y equipamientos.
- Delimitar las zonas con riesgos naturales y de protección de flora y fauna.
- Reducir la degradación natural del territorio.
- Fortalecer la competitividad de regiones aprovechando las potencialidades y reduciendo las desventajas.
- Priorizar la relación armónica entre la sociedad y la naturaleza en la interrelación entre lo intersectorial y lo interjurisdiccional.

En síntesis, puede afirmarse que el ordenamiento territorial a través de su consecuente gestión del territorio requiere de dos acciones simultáneas pero que responden a objetivos diferentes. Por un lado, la mejora de la situación territorial actual (producto de las decisiones del pasado) y por otro lado, la construcción de los marcos legales que ayuden a minimizar los impactos futuros en el sistema territorial.

Fig. nº 2. Gestión territorial



Fuente: Extraído de Gómez Orea, D. (1993)

Ordenamiento Territorial con Planificación Participativa

Desde una concepción de planificación de “arriba-hacia-abajo” (top-down) ejercitada con un sentido de imposición autoritaria, sin un proceso de información que hiciera llegar las pautas y lineamientos con claridad a la población, se adopta una forma de “abajo-hacia-arriba” (bottom-up) que inaugura una forma de planificación. Esto implica un cambio en el rol de los Municipios y de las instituciones sectoriales tradicionalmente encargadas de la organización territorial y también en la actitud de la población involucrada.

Durante mucho tiempo los profesionales y las autoridades fueron los que hicieron la planificación (solo indicativa y sectorial) desde sus escritorios, incluyendo la definición de objetivos, recolección de datos, el análisis, y la elaboración de acciones sectoriales y parciales que generalmente no tenían coordinación entre ellas y la realidad de la

población que se vería incluida. Hoy, en cambio, a nivel internacional se puede verificar un escenario innovador: en la planificación se busca no solo una mejor organización institucional para poder enfrentar la organización del territorio a través de planes de O. T., sino además una mayor participación de los grupos sociales ya que finalmente son ellos los que deben realizar las acciones recomendadas en el plan.

En líneas generales se puede asegurar que las ideas y la práctica de la planificación actual – de carácter estratégico - está realizada por los grupos sociales con el apoyo técnico y metodológico de la institución planificadora. El rol de la entidad planificadora – que era tradicionalmente administrativa, de gestión, técnica, científica - hoy se enriquece con la inserción de los actores sociales y por lo tanto se convierte en un enfoque más realista, positivo y previsible.

El proceso de planificación participativa es muy útil en varios temas; pero es especialmente importante en los procesos de ordenamiento territorial y de desarrollo rural, ya que permite lograr una planificación consensuada y basada en los problemas y necesidades de los actores involucrados y en la capacidad de respuesta de los futuros afectados. En este contexto, la población adquiere un compromiso real en cuanto al cumplimiento con lo programado ya que son ellos mismos los que identifican, analizan y proponen soluciones a sus propios problemas.

La participación activa de los grupos de interés en los casos de ordenamiento territorial y desarrollo rural se destacan por:

1. socializar las conclusiones de los diagnóstico territorial para iniciar una reflexión conjunta Políticos-Técnicos-Comunidad sobre la organización y ordenamiento del territorio local;
2. determinar criterios y opiniones sobre diferentes escenarios del desarrollo territorial para insertar una idea de dirección del proceso territorial (hacia dónde queremos avanzar..) como base para la planificación de actividades y ordenación del territorio ;
3. identificar acciones consensuadas que serán necesarias para alcanzar los escenarios planteados, para poder crear posteriormente un banco de proyectos necesarios, que sean realizables y se puedan atender con presupuestos reales.
4. Rescatar la experiencia de participación social

La necesidad de planificar las áreas rurales

En el contexto actual de fuerte interdependencia entre los territorios resulta muy difícil establecer los límites y una modalidad única de vida rural. A grandes rasgos, éstos podrían subdividirse en:

- aquellos que tienen una interdependencia muy fuerte con las áreas urbanas (agriculturas periurbanas) y como consecuencia de ello, sus funciones se encuentran mediatizadas por las exigencias del mercado urbano: áreas rurales para aprovisionamiento de mercados urbanos, turismo, viviendas secundarias, depósitos de residuos urbanos, etc.
- el espacio rural clásico, con bajas densidades de población, bajo nivel de valor agregado por unidad de superficie, baja proporción de suelo urbanizado, predominio de usos del suelo extensivos y en muchas oportunidades, con escasas alternativas de trabajo y de desarrollo para su población. Esta última condición puede llevar al declive demográfico (envejecimiento, etc.)

En ambos casos se trata de territorios vulnerables: el primero expuesto a los cambios operados en las ciudades y sus demandas de espacio; y el segundo expuesto a los factores naturales, la versatilidad de los mercados y su propia tendencia a obtener productos de baja diversificación y valor agregado.

Así, se establece una cierta diferenciación espacial entre regiones, la cual contigua disparidades que tienden a minar la estabilidad del sistema territorial en el mediano y largo plazo. Sepúlveda (Sepúlveda, 2001, p. 31) afirma que “la diferenciación espacial y los tipos de enlaces entre regiones se hacen evidentes por medio de tres características del sistema socioeconómico y político institucional:

- concentración geográfica de las actividades económicas y de la población en unas pocas unidades territoriales y en centros urbanos que tienden a transformarse en megalópolis
- centralización, en estas unidades territoriales, del sistema institucional responsable por los procesos de toma de decisiones
- disparidades externas en el nivel de las condiciones de vida entre la población localizada en estas unidades territoriales y la que habita en otros espacios territoriales.

No obstante ello, y como asegura la Comisión Europea el espacio rural se puede definir también por la presencia de funciones específicas, algunas de las cuales son vitales para la sociedad, tales como el resguardo del patrimonio ecológico y sitio de ocio y descanso. Para las comunidades en desarrollo como las latinoamericanas, el ámbito rural sigue siendo la fuente predominante de recursos económicos básicos, indispensables para fortalecer la capacidad de negociación, de exportación de sus economías y de alimentación para sus comunidades.

Como ya se analizó anteriormente, el concepto de desarrollo territorial se recupera con toda su fuerza en este contexto integrador y por otro lado, plantea el desafío de caracterizar el ámbito rural para identificar las áreas más dinámicas en el nuevo modelo de globalización económica, las que deben soportar la presión de la evolución urbana moderna y las que por diferentes motivos, se presentan como zonas en declive, frágiles o vulnerables. La intención entonces, es actuar sobre ellas para ser capaz de conciliar los intereses generales de la sociedad con la racionalidad de sus actividades productivas. (Gray de Cerdán, et al, 2005: p.46)

Es a partir de las nuevas tendencias territoriales de la nueva ruralidad, que se ponen en valor los espacios rurales y urbanos y sus estrechas relaciones, para lo cual surge en correspondencia los nuevos enfoques metodológicos adaptados a ese espacio. En tal sentido, Sepúlveda (Sepúlveda, 2008:p 8) afirma que “las zonas urbanas y rurales, por su parte, se consideran espacios integrados, que comparten e intercambian grupos poblacionales, complejos productivos, servicios, recursos naturales e instituciones, entre otros.

Así en primer lugar, se debe hacer referencia al *Desequilibrio territorial* dado por la excesiva concentración de población en unas pocas áreas, mientras que en otras se evidencia desiertos de población, y las diferencias en cuanto al acceso a servicios e infraestructuras (educación, salud, red vial, etc.)

La falta de servicios, equipamientos e infraestructura son algunos de los elementos fundamentales que deben ser afrontados en toda política de desarrollo rural. La inaccesibilidad, la falta de conectividad entre los centros poblados del sistema territorial, la escasez de oferta de servicios y equipamientos en calidad y cantidad, configuran elementos que, sumados a una actividad económica errática, propician la expulsión de

población de las zonas rurales, al percibir un gran contraste entre su calidad de vida y la de los centros urbanos.

Es posible apreciar un cierto paralelismo (Fig. 3) entre los problemas de ambos tipos de hábitat, siendo más evidentes cuanto mayor son los contrastes; por ejemplo: en el medio urbano faltan dotaciones de equipamientos e infraestructuras por congestión; en el medio rural, por el declive manifestado por un círculo vicioso originado por la escasez de población, la cual justifica la falta de inversiones y ésta a su vez es causa de aquella.

Fig. nº 3: El paralelismo entre los problemas de ambos hábitat

Medio Rural en declive	Efectos /Problemas	Medio Urbano denso
Declive	Déficit de equipamientos e infraestructuras	Colapso
Defecto de actividad	Deterioro de paisajes y ecosistemas	Intensificación de actividad
Despoblamiento	Pérdida de cultura y tradición	Superpoblación
Abandono de usos	Degradación del patrimonio edificado	Mezcla y superposición de uso
Población escasa y dispersa	Aislamiento	Falta de contactos
Falta de vigilancia	Inseguridad	Anonimato
Falta de vías y medios	Movimiento pendular Residencia-trabajo	Congestión de vías

Fuente: Elaboración propia en base a Gómez Orea, D. (1993)

En segundo lugar, *los impactos ecológicos y paisajísticos* debidos a la localización incompatible con el medio.

La gestión ambiental es intrínseca e indisoluble al ordenamiento territorial, ya que constituye un elemento preventivo de aquella: la mala localización de una actividad

nociva para el medio sólo admite medidas correctivas muy costosas, difíciles y muy poco eficaces.

La gestión ambiental tiene como finalidad prever y localizar las actividades después de una evaluación de los ecosistemas y paisajes. Esto permite que la compatibilidad de un territorio sea aceptado controlando la forma en que se ejerce: los procesos de producción, las materias primas que utiliza, los residuos que produce y su destino, etc.

En tercer lugar, *el despilfarro de recursos naturales*, tanto por la sobreexplotación como por la falta de actividad.

Según Kaimowitz (1996) los recursos naturales en zonas rurales se caracterizan por ser “degradados por sobreuso contaminación, destrucción física y por el uso de sistemas de producción que perturben el balance ecológico. Algunos de los problemas más severos de degradación de los recursos naturales ligados a la agricultura son: la erosión, acidificación, salinización, compactación y contaminación de los suelos y la lixiviación y extracción neta de sus nutrientes, la sedimentación de ríos, embalses y zonas costeras, el uso ineficiente de aguas de riego, cambios indeseados en los flujos hídricos, la contaminación del agua por agroquímicos y desechos agroindustriales, la erosión genética de cultivos y razas de animales y la pérdida de biodiversidad silvestre, la pérdida de masa boscosa, la degradación de pastos por sobrepastoreo y pisoteo, la destrucción de los depredadores naturales y de los microorganismos del suelo, la emisión del dióxido de carbono por quema de madera y de metano por ganado y arroz irrigado, la intoxicación de agricultores, obreros y consumidores por plaguicidas y la resistencia creciente de las plagas a estos plaguicidas”.

Todas estas situaciones son lamentablemente frecuentes en las zonas rurales latinoamericanas, profundizando las situaciones de pobreza de las poblaciones afectadas y sumiéndolas aún más en los círculos viciosos que llevan a la marginación.

Conclusión

El desarrollo rural involucra necesariamente pautas claras de ordenamiento territorial que contribuyan a organizar y articular la heterogénea realidad característica de los territorios rurales de América Latina. Más allá de las necesarias políticas de desarrollo económico, inclusión social y equidad que se pongan en marcha, no pueden esperarse resultados óptimos si no son acompañadas de una organización coherente y eficiente del sistema territorial de base.

Los procesos de desarrollo rural con enfoque territorial valorizan la articulación a nivel local de los factores intervinientes en dichos procesos. Así es posible plantear tres características de dichos procesos que de alguna manera dan paso a la valorización del ordenamiento del territorio en los actuales esquemas de desarrollo rural:

-Visión Integral: las problemáticas de las zonas rurales no tienen solución dentro de un territorio en crisis. Es decir que en un territorio rural desarticulado y en declinación, no alcanza sólo con propuestas de soluciones técnicas ni sectoriales, sino que las soluciones deben estar basadas en una valorización integral de la base territorial.

-Visión sistémica: El sistema territorial rural condiciona de alguna manera (y a la vez es condicionado) los factores de competitividad económica y social local.

-Identidad: En un contexto de marcada globalización de los flujos que impactan a nivel territorial, el territorio toma relevancia como espacio con identidad propia. Y desde esa propia identidad es que debe estructurarse debidamente hacia su interior para lograr luego vincularse de manera eficiente a otros territorios.

En consecuencia, teniendo en consideración el dinamismo del entorno rural, la complejidad de los procesos que interactúan en ellos, los conflictos por el uso del suelo, y la necesidad de la participación ciudadana (dada a través de la toma de conciencia de la escasez y muchas veces mala utilización de recursos y la necesidad de su conservación y uso racional) y el desequilibrio puesto de manifiesto en la concentración territorial del poder y la riqueza, se revalorizan la presencia de la planificación territorial como proceso que contribuya a alcanzar un desarrollo cada vez más armónico y humano.

Con esta concepción, tanto el desarrollo rural y el ordenamiento territorial, integrados como una **política territorial** deben ser capaces de incluir dentro de sus estrategias a las

nuevas funciones que a la luz del contexto actual, adquiere lo rural, más allá de seguir conteniendo las tradicionalmente consideradas.

Bibliografía

- Boisier, S. (2001), *Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial.*, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica.
- CEMAT, (1983), 6a. Conferencia de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio. Carta Europea de Ordenación del Territorio). *Estudios Territoriales*, 28:171-195.
- De Mattos, C., (1986), Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional, *Pensamiento Iberoamericano*, Nº 10, CEPAL/ICI.
- Gómez, S., (2001) *¿Nueva Ruralidad? Un aporte al debate*, Estudios Sociedade e Agricultura, 17, 5-32.
- Gómez Orea, D., (1993), *Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el Medio Físico*, Madrid: Instituto Tecnológico Geominero de España y Editorial Agrícola Española S.A.
- Gray de Cerdán, N. (Coord.), Ríos, S., Torres, F., Becerro, C., Perez, M., (2005), *Diagnóstico Territorial Rural. Departamento de Junín*, Mendoza: Instituto de Desarrollo Rural
- Kaimowitz, D., El avance de la agricultura sostenible en América Latina, En: Agroecología y Desarrollo. Revista de CLADES, Nº 10, Noviembre 1996
<http://www.clades.cl/revistas/10/rev10.htm>
- Manzanal, M., (2006), "Regiones Territorios e Institucionalidad del Desarrollo Rural", en Manzanal, M., Neiman, G. y Lattuada, M. (comp), Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorios, CICCUS, Buenos Aires, pp 21-50.
- Massiris, Á., (2002). Ordenación del Territorio en América Latina, *Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Scripta Nova.*, . Vol. VI, núm. 125.
- Mora, J. y Sumpsi, J. (2004), Desarrollo rural: nuevos enfoques y perspectivas. *Cuadernos FODEPAL. Biblioteca Virtual.*
- Pérez, E., (2001), "Hacia una nueva visión de lo rural", en Norma Giarracca (Comp.), *¿Una Nueva Ruralidad en América Latina?*, FLACSO, Buenos Aires.
- Sepúlveda, S., (2001) *Desarrollo Sostenible Microregional. Métodos para la planificación local*, San José: IICA
- Sepúlveda, S., (2008), *Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de territorios. Biograma 2008*, San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.-