

CAPÍTULO

28



La ordenación territorial rural

para el desarrollo
y la sustentabilidad
agroambiental

POR

María Gabriela CAMARGO MORA

María José DELGADO

Introducción

El territorio se suele dividir en suelo rural y suelo urbano. El suelo rural definido tradicionalmente como opuesto al suelo urbano y se ha incluido como un rasgo característico la baja densidad de la población, la ocupación preferentemente agraria de sus habitantes y la intensidad de los vínculos comunitarios entre la población local y la permanencia de elementos de una cultura tradicional ligada a modos de vida específicamente (Kaysser 1990; Pérez & Yruela 1990).

El suelo rural es el territorio más extenso con características no urbanas en el cual se asientan pequeños poblados de “poblamiento, concentrado, disperso e intercalar. El concentrado se caracteriza por la forma del municipio sobre el plano de ubicación centralizado o lineal” (Buzo, 2015). Existe una baja densidad poblacional y todas sus actividades se enfocan a la producción primaria y turística (gran cantidad de recurso debajo y sobre el suelo) con una fuerte conexión y dependencia de los centros urbanos, con infraestructura básica de agua, luz y teléfono muchas de las veces no eficiente.

Además, las zonas rurales son aquellas que poseen una importante presencia de espacios verdes o abiertos, el asentamiento de la población en núcleos de pequeña dimensión o la existencia de patrones particulares de comportamiento social. Históricamente, las relaciones funcionales urbano- rurales han consistido en el consumo de productos agrícolas por parte de los habitantes de las ciudades a cambio del acceso de la población rural a productos manufacturados y a algunos servicios que solo se producen en centro urbanos ESPON (2007).

Pujada, R. & Font (2010), identifica el espacio rural bastante complejo, y por esta razón, según los criterios utilizados más habituales, suelen ser los siguientes:

- Asociación entre espacio rural y espacio agrario. A través de dos argumentos; arquitectura periurbana, es decir, la presencia de actividades agrarias en las periferias urbanas y metropolitanas, alejadas del ámbito específicamente rural. Actividades productivas no agrarias: industria rural, turismo rural, artesanías, entre otros. En definitiva, no puede asociarse totalmente el espacio rural al espacio agrario.
- Espacio rural como negativo del espacio urbano. Definir lo rural como contraposición a lo urbano. No se puede olvidar la presencia y la dimensión urbana del mundo rural, como núcleos urbanos de pequeñas dimensiones.
- Espacio de bajas densidades. Es decir, baja densidad de población, bajo nivel de valor añadido por unidad de superficie, baja proporción del suelo urbanizado, entre otros. Wibberley (1972) define el espacio rural a partir del predominio de los usos del suelo extensivos, en contraposición a los usos intensivos del espacio urbano.
- Espacio con funciones específicas rurales. El espacio rural es multifuncional. Cuanto más desarrollado es el territorio, más fuerte es la conexión urbano-rural y más variadas son las funciones asignadas al espacio rural: ocio, protección de la naturaleza, depósito de residuos urbanos industriales, redes de infraestructura, etc.

El mismo autor refiere que la ruralidad descansa inevitablemente en algunas características básicas: las bajas densidades de población, su envejecimiento y una cierta tendencia al declive demográfico compensada en algunas áreas por la contraurbanización; predominio de los suelos ocupados por el sector agrario; un nivel bajo de dotaciones en servicios e infraestructura elementales; la lejanía respecto de los núcleos urbanos con dotaciones importantes en equipamientos colectivos y con oferta de puestos de trabajo industriales y terciarios.

Por otra parte se registra el proceso de gentrificación, principalmente en las áreas periurbanas, como obstáculo del desarrollo y la sustentabilidad rural. El proceso de gentrificación está referido a la sustitución de la población originaria por individuos de clase media-alta, algunos de ellos jubilados, provenientes de las grandes ciudades, quienes rehabilitan el área mediante edificaciones no tradicionales haciendo subir los precios de los terrenos, de las viviendas y provocando la expulsión de las clases obreras (vinculadas a las actividades del campo) que originalmente habían ocupado el sector (Gascón & Coords, 2016).

Este proceso tiene incidencia sobre los medios social y físico generando cambios en los usos del suelo, conflictos de usos y creando características diferentes a las existentes en la zona. Se incorporan nuevas actividades económicas diferentes a las agrícolas, como las residenciales, turísticas, comerciales e industriales.

Como consecuencia de eso se registran tendencias a transformarse en un sector de clase media-alta residencial y se produce un fraccionamiento del suelo, cambios de usos, privan altos valores del suelo y de las viviendas, pero también en una zona asociada a personas con patrones culturales, de expresión artística y con la aparición de locales comerciales donde prima el diseño y los ambientes alternativos o bohemios.

Dichos problemas son el punto de partida para el proceso de ordenamiento rural en el que se debe tener un conocimiento de la realidad, visualizarla a futuro y formular propuestas para generar cambios y oportunidades para la población garantizando el desarrollo y la sustentabilidad agroambiental en los territorios rurales.

El presente trabajo tiene por objeto hacer algunas consideraciones sobre la ordenación del territorio en los ámbitos rurales para garantizar su desarrollo y sustentabilidad agroambiental a partir de experiencias de planificación rural en Venezuela y Ecuador, y considera los problemas sociales y económicos presentes en las áreas rurales que deben ser asumidos por el ordenamiento rural.

Territorio: resultado del entretejer de relaciones

El territorio es la totalidad de un espacio geográfico o parte sustantiva de él perteneciente a una nación o asociación de ellas, provincia y municipio, configurado culturalmente, conformado por un conjunto de atributos de orden físico natural, socioeconómico y político-administrativo institucional, derivado de una división político-territorial o de acuerdos estratégicos y regido bajo el principio de soberanía. Todo territorio es delimitado

política y administrativamente y, por tanto, es objeto de poder porque es ocupado, apoderado, modificado, transformado por parte del Estado y por los ciudadanos organizados (Zoido, 1998).

Es el resultado del entretrejer de relaciones entre los actores, los cuales encuentran en su entorno oportunidades, pero también la presencia de amenazas que limitan o condicionan su desarrollo. A medida que se lleva a cabo la ocupación del territorio, la población va ocupando el espacio apto o no apto ubicándose en algunos casos en situación de riesgo por la presencia de amenazas naturales, sociales y ambientales.

Para entender el territorio, este debe observarse como un sistema complejo integrado por un conjunto de elementos constituyentes o atributos, cada uno con funciones específicas, que establecen relaciones para alcanzar un objetivo común, que es la satisfacción de las necesidades básicas de la población y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Su análisis en términos de variables o características e indicadores se aborda desde una perspectiva integral e integrada de los vínculos que se establecen entre los diversos elementos.

Los elementos constituyentes o atributos de un territorio se engloban en tres subsistemas, cuya integración permite definir la capacidad de carga del patrimonio natural y base de sustentación ecológica (naturaleza) frente a la dinámica y estructura socioeconómica (hombre), en un tiempo y espacio determinados, así como la organización política institucional administrativa reguladora, orientadora y controladora de la ocupación del territorio (Camargo, 2006; 2010).

El subsistema condiciones y cualidades geocológicas (naturaleza): referido al análisis del patrimonio y base de sustentación natural (ecológica). Su conocimiento permite comprender la estructura y dinámica del medio natural que sirve de hábitat, medio u objeto de trabajo de la sociedad. Es la oferta de recursos naturales a la humanidad que se encuentran en el medio natural con diferentes grados de sensibilidad ante la estructura y dinámica socioeconómica.

El subsistema, condiciones y cualidades de la estructura y dinámica socioeconómica (hombre): referido a las presiones que ejerce la población sobre las condiciones y cualidades geocológica por la localización de actividades económicas, dotación de infraestructuras y servicios básicos, configuración territorial (asentamientos humanos, vías de comunicación, flujos, entre otros), utilización de recursos naturales, entre otras actividades, que impactan las condiciones y cualidades geocológicas. Es la demanda de recursos por parte de la población para satisfacer sus necesidades.

El subsistema institucional político-administrativo comprende las normas e instituciones que ejercen el control en las relaciones de los subsistemas condiciones y cualidades geocológicas y las condiciones y cualidades de la estructura y dinámica socioeconómica.

La organización institucional cumple un papel importante en la ocupación del territorio. La relación hombre/naturaleza es regulada por la organización institucional, ya que es el que orienta, administra y controla la ocupación del territorio. Se basa en

el enfoque de la Nueva Organización Institucional fundamentada en las relaciones horizontales en la que el gobierno cede protagonismo a nuevos actores que se involucran en la resolución de los conflictos y problemas mediante mesas de negociación, procesos consensuados y participativos. Recurren al uso de las nuevas tecnologías y a procesos de capacitación y formación de los ciudadanos

La relación entre estos tres subsistemas genera una configuración territorial referida a la expresión social, económica y político-administrativa territorial producto de cambios a través del tiempo. La configuración territorial se caracteriza por una dinámica y morfología propia que es interpretada a partir de los diferentes estilos de vida de las poblaciones. Por tanto, un territorio puede estar integrado por varias configuraciones territoriales y cada una requiere de tratamientos particulares: territorios con usos urbanos y territorios con usos rurales.

■ Territorios bajo los enfoques del desarrollo humano y desarrollo sustentable

La organización de los territorios se basa en los postulados de los enfoques de desarrollo humano y el desarrollo sustentable en el que este último se concibe como "...el proceso que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (Consejo Europeo, 1993 citado en Subirats (2000) . La Agenda 21 hace particular hincapié en la necesidad de implicar a todos los sectores sociales y a los ciudadanos en la promoción del desarrollo local sostenible, que contiene las nociones de equidad y transferencia de poder a la comunidad, así como fortalecer la democracia local para permitir una mayor participación social en el proceso de toma de decisiones.

Los estilos de desarrollo son opciones que se promueven para satisfacer necesidades humanas, por lo que un estilo de desarrollo debe estar fundamentado en una ética ecológica que contemple la reconciliación del hombre con la naturaleza que tenga en cuenta la satisfacción de las necesidades humanas bajo relaciones de armonía entre los hombres y la naturaleza, el reemplazo de aquellos bienes y servicios que impactan el ambiente por otros más idóneos acordes a los principios de una nueva racionalidad ecológica.

■ Ordenamiento de las áreas rurales para un desarrollo y sustentabilidad agroambiental

Los territorios se desarrollan bajo procesos de transformación social orientados por las necesidades de la población y sus comunidades. Dicha transformación persigue el desarrollo y la sustentabilidad agroambiental que se concreta en lograr el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, prevenir y mitigar los riesgos naturales y lograr los mayores niveles de calidad de vida respetando sus cultura y estilos de vida al respecto (Paruelo et al., 2014) afirma:

El ordenamiento territorial rural se presenta entonces como una herramienta importante para que los países fortalezcan la seguridad alimentaria de todos sus habitantes, permitiéndoles conciliar el desarrollo económico con las distintas formas de ocupación territorial. Esto requiere integrar de forma sustentable las actividades económicas, la preservación ambiental y la diversidad cultural, contribuyendo a la gobernabilidad en los territorios y a dar respuesta a las problemáticas de la gente.

El proceso de ordenamiento de las áreas rurales comprende el análisis del entorno biofísico y de la dinámica socioeconómica.

Entorno físico

El análisis del entorno biofísico es fundamental porque incide en el desarrollo económico y en el progreso de los pueblos; también enmarca la cultura de sus habitantes, su modo de vida y en consecuencia le imprime un carácter particular a lo que en esencia se define como “calidad de vida”.

El entorno biofísico no es en absoluto un elemento inerte, sino que tiene una funcionalidad en distintas perspectivas que en conjunto permiten que sus habitantes puedan desarrollar actividades antropogénicas necesarias y/o deseables y, por último, puedan igualmente disponer de los diversos recursos generados no solo en los procesos productivos, sino también en la vida cotidiana de las personas.

La evaluación del entorno biofísico parte del análisis de la funcionalidad del medio ambiental y de las implicaciones más importantes que dicha funcionalidad imprime a las áreas rurales. El enfoque funcional del medio ambiente en relación con el desarrollo de las actividades humanas contempla que el entorno biofísico es una expresión tangible del medio ambiente y tiene una funcionalidad compleja que puede sistematizarse en tres funciones trascendentales, como:

- Fuente esencial de las condiciones geoecológica, recursos naturales y servicios ambientales necesarios para los pobladores y para el desarrollo de sus actividades;
- Una segunda función referida al soporte físico, como el entorno para la práctica de toda actividad productiva y en este caso ser el asiento de las actividades económicas y sociales;
- La función receptora que cumple el entorno de todos los efluentes resultantes de la dinámica propia de las actividades productivas y de sus habitantes.

El cumplimiento de estas funciones sin considerar los criterios básicos de desarrollo y sostenibilidad, directamente conduce a la concurrencia de riesgos naturales y ambientales manifiestos en la aparición de problemas sociales y económicos específicos que los pobladores deben enfrentar.

Dinámica socioeconómica

Por otra parte, el ordenamiento de las áreas rurales considera el análisis del desarrollo socioeconómico y la diversificación de la base económica que inciden en el desarrollo y en la sustentabilidad agroambiental. Existen consideraciones importantes a tomar en cuenta al momento de abordar la dinámica socio económica:

- *Dotación de infraestructura en red* que facilite la movilidad de los productos agrícolas y demás bienes de personas y de los servicios básicos requeridos para su desarrollo y sustentabilidad agroalimentarias.
- *Garantizar los equipamientos para la satisfacción de las necesidades básicas*, como agua potable, eliminación de aguas servidas, aseo urbano, educación y salud, entre otros
- *Fortalecimiento del sistema productivo en las áreas rurales*. Pujada, R.& Font (2010) hace algunas observaciones a considerar relacionadas con:
 - *Futuro de la actividad agraria*. 1) *Actividades de primera transformación*, que son aquellas que no requieren mano de obra calificada; esto repercute en el poco valor añadido a la producción y está alejado del mercado de bienes finales, y 2) *actividades de segunda transformación*, contrarias a las de primera transformación, que tienen las ventajas de encontrarse cerca de las áreas urbanas. Esa es la tendencia a la que deben las actividades de primera transformación encaminarse.
 - *La industria rural*. La implantación industrial en las áreas rurales deberá partir de unos parámetros distintos de los de la industria rural tradicional. La entrada de capitales foráneos tampoco seguirá siendo el motor principal de la industrialización rural, lo que obligará a impulsar su desarrollo endógeno favoreciendo las iniciativas locales. Territorialmente, estos nuevos parámetros pasarán sobre todo por potenciar el papel de los pequeños núcleos urbanos del mundo rural, cuestión que se tratará en páginas siguientes.
 - *El turismo rural*. El espacio rural, cada vez se asocia más a espacio de ocio. La adaptación del espacio rural a las necesidades del mundo urbano ha potenciado enormemente sus aptitudes turísticas, pero no para la práctica de un turismo masificado limitado a las áreas del litoral y a algunas localizaciones de alta montaña. Normalmente, la oferta turística del espacio rural es el resultado de combinar diversas de las modalidades turísticas. Los efectos beneficiosos del turismo rural van en bastantes direcciones, no solo en las estrictamente económicas.

Por otra parte es importante considerar *el papel de los núcleos urbanos del mundo rural*. Los núcleos de concentración o asentamientos clave tienen como objetivo fundamental limitar los movimientos migratorios al interior del propio mundo rural minimizando las migraciones hacia las grandes aglomeraciones urbanas y manteniendo, aunque sea

a cambio de una cierta redistribución interna, la población global de las áreas rurales. En términos generales, para mejorar la condición de los poblados rurales existen unos supuestos que pueden ser corregidos a través de las siguientes condiciones (Pujada, R.& Font, 2010):

- Mejorar la calidad de vida de los pequeños asentamientos y en el poblamiento disseminado infraestructura y servicios, es decir, accesibilidad.
- Mejorar de la calidad de vida en los núcleos urbanos del mundo rural mediante la dotación de equipamientos colectivos.
- Ofrecer puestos de trabajo en los núcleos de concentración, tanto para la población urbana como la del entorno rural.

■ Conclusiones

El desarrollo y la sustentabilidad agroambiental, bajo las nuevas perspectivas de desarrollo local sustentable, se percibe como un concepto amplio, global e integrador que permite interpretar la relación de la realidad social con la naturaleza haciendo hincapié en la diferenciación de las condiciones de existencia y de los estilos de vida de los pueblos.

Las faltas de políticas hacia las zonas rurales están generando el desplazamiento del uso predominante agrícola por el uso residencial y turístico, creando así conflictos de uso que deben ser abordados con un buen ordenamiento territorial para garantizar un desarrollo y sustentabilidad agroambiental.

El nuevo modelo de organización territorial se fundamenta en los principios que sustentan en el desarrollo humano, desarrollo sustentable, la nueva gobernabilidad basada en relaciones horizontales, en el capital social y en las redes sociales y productivas. Por tanto, la ordenación del territorio rural implica crear canales de participación, sobre todo para los grupos más vulnerables, para la identificación de problemas y el diseño de escenarios futuros que mejoren la calidad de vida de la población sin dañar el medio ambiente.

■ Bibliografía

- Bustos C., R. (2002). Los sistemas territoriales. Etapas de Estructuración y Desestructuración en Argentina. *Anales de Geografía de La Universidad Complutense*, 22, 113–129.
- Buzo, I. (2015). Los SIG como herramienta para el estudio del paisaje cultural. *REVISTA ÍBER. Didáctica de Las Ciencias Sociales, Geografía E Historia*, 81 (ISSN: 2014-475X), 16–21. Retrieved from <http://iber.grao.com/revistas/iber/81-el-paisaje-cultural-espacio-de-aprendizaje>
- Camargo, M. (2006). Metodología para elaborar el plan de Ordenamiento Urbano. In *Síntesis* (Ed.) (8th ed., p. 393). Madrid: Universidad de los Andes.
- Camargo, M. (2010). *El Territorio: Nuevo actor del desarrollo* (No. 1). Merida.
- ESPON 2013 PROGRAMME. European observation network on territorial development and cohesion. Operational Programme, version 3, resubmitted on 16 July 2007, Esch-sur-Alzette: ESPON Coordination Unit. Available at <http://www.espon.eu> (accessed 5 August 2007).
- Gascón, J., & Coords, C. (2016). *Turismo residencial y gentrificación rural*. (R. de T. y P. C. PASOS, Ed.) (Pasos). Tenerife. Retrieved from http://www.pasosonline.org/Publicados/pasosoedita/PSEedita_16_Definitivo_e-book.pdf
- Gómez, D. (2013). *Ordenación Territorial*. (Mundi-Prensa, Ed.) (Segunda Ed). Madrid: Artes Graficas Cuesta.
- Paruelo, J. M., Jobbágy, E. G., Lateral, P., Dieguez, H., Agus, M., Collazo, G., & Panizza, A. (2014). *ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL Conceptos, métodos y experiencias*. (M. A. na G. C. y A. P. José M. Paruelo, Esteban G. Jobbágy, Pedro Lateral, Hernán Dieguez, Ed.), *Ministerio De Agricultura, Ganadería Y Pesca Organización De Las Naciones Unidas Para La Alimentación Y La Agricultura* (1st ed.). Argentina: FAO. <https://doi.org/10.13140/2.1.4004.4320>
- Pauta C., F. (2013). *Ordenación Territorial y Urbanística: Un cambio para su aplicación en el Ecuador*. (Universidad Estatal de Cuenca, Ed.). Cuenca: Mosalve Moreno.
- Pujada, R.& Font, J. (2010). *Ordenacion y Planificacion Territorial*. (Síntesis, Ed.) (Nro. 8). España: Síntesis.
- Subirats, N. F. & J. (2000). *Local y sostenible : la Agenda 21 Local en España*. (Icaria, Ed.) (1st ed.). España: Romanya/Valls S.A.
- Wibberley, J. D. & G. (1972). Conflicts in the countryside. *Town and Country Planning. Urban and Regional Planning*, 18(0-8020527-5), 1–223.
- Zoido N., F. (1998). Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política, 1–27. Retrieved from http://www.upo.es/ghf/giest/documentos/desarrollo_territorial_y_local/Zoido_territorialidadygobernodelterritorio.pdf.