

IMPACTO DE LOS PROCESOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL DESARROLLO RURAL EN CHILE

*María Dolores Muñoz
Arquitecto
Unidad de Planificación Territorial
Centro de Ciencias Ambientales EULA-Chile
UNIVERSIDAD DE CONCEPCION*

PROBLEMAS ESENCIALES DEL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO EN RELACIÓN A LAS ÁREAS RURALES

- Delimitación del territorio
- Posibilidades efectivas de ordenamiento

DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO EN LOS PROCESOS DE OT

El territorio puede ser delimitado de diversas maneras según los enfoques propios de las diferentes disciplinas que se ocupan de su estudio.

- La geografía define el territorio según las características físicas predominantes de un espacio o por su estructura político-administrativa.
- La historia define al territorio como ámbito de fenómenos sociales y culturales específicos.

Para un proceso de OT, el territorio es un espacio delimitado por variables físicas y culturales en el cual se llevan a cabo determinadas actividades humanas que pueden ser sujetas a ordenaciones y regulaciones.

En Chile, los límites del territorio para la OT y la planificación se determinan a partir de divisiones administrativas. (área urbana, área comunal, área metropolitana o región)

Esta forma de delimitación del territorio no favorece un proceso de desarrollo sustentable porque las unidades administrativas rara vez coinciden con los ecosistemas y estructuras naturales.

El ambiente carece de fronteras y no reconoce límites urbanos, rurales, comunales, regionales o nacionales.

- Los elementos constitutivos del ambiente no son aislables y no operan en forma fragmentaria.

El territorio de un ecosistema (cuenca hidrográfica o lacustre, área de bosque nativo) corre el riesgo de transformarse en una estructura fragmentada al quedar sujeta a diferentes normalizaciones.

- La influencia o interacción entre los diferentes factores -físicos o culturales- que pueden manifestarse en una cuenca no coinciden con las áreas de influencia de la planificación territorial.
- Algunos problemas ambientales (como el uso eficiente del agua o la sustentabilidad de unidades complejas y dinámicas como las redes hídricas), desbordan los límites de operatividad de la planificación territorial tradicional (aplicable en forma preferente a las áreas urbanas).

El espacio natural (que predomina en las áreas rurales) no sólo es el escenario receptor de la acción del hombre.

Sus características físicas, espaciales y significados, influyen en los procesos de asentamiento y de transformación del ambiente.

AMBIENTE

Está constituido por el medio natural (elementos dados por la naturaleza y sometido a sus leyes) y por el medio cultural (conformado por elementos creados por el hombre, de carácter artificial y regidos por leyes culturales).

Los elementos naturales y culturales que componen el ambiente son inseparables pues forman parte de una realidad unitaria.

En su significado más corriente el ambiente básicamente es comprendido como un conjunto integrado de elementos naturales sobre los cuales actúa el hombre para implantar su cultura.

Una de las acciones humanas con mayor capacidad de alteración del ambiente es la construcción de ciudades.

DIFERENCIAS DE LOS PROCESOS DE ORDENAMIENTO EN AREAS URBANAS Y RURALES

AREAS URBANAS-CIUDADES:

Los procesos de OT se expresan en Instrumentos **NORMATIVOS**.

AREAS RURALES:

Los procesos de OT se expresan en Instrumentos **INDICATIVOS**

La falta de regulación efectiva de las áreas rurales es un problema esencial del OT porque en las áreas rurales se localizan los recursos naturales más importantes y las culturas más tradicionales.

AMBITO URBANO

- Uso de suelo específicos (residencial, industrial, recreacional)
- Concentración de población y crecimiento continuo y expansivo
- Concentración actividades productivas, servicios, equipamiento e infraestructura
- Concentración de transporte y demanda de la red vial
- Mayor regulación en el uso de suelo (usos más permanentes)
- Generación de mayores volúmenes de residuos domésticos
- Manifestación territorial de diferenciación social (marginalidad, segregación)

- Gran demanda de recursos naturales (especialmente agua y suelo)
- Mayor grado de intervención humana sobre el sistema natural

AMBITO RURAL

- Uso de suelo extensivo. (agrícola, ganadero, forestal, áreas protegidas)
- Asentamientos y actividades económicas dispersas
- Predominio actividades primarias de carácter extractivo o de transformación de recursos naturales (minería, agricultura)
- Menor disponibilidad de infraestructura, equipamiento y servicios
- Menor regulación en el uso de suelo (Instrumentos indicativos)
- Cambios de uso de suelo que, generalmente, abarcan grandes extensiones
- Asimilación creciente de la cultura urbana predominante (urbanización del campo)
- Areas receptoras de desechos urbanos domiciliarios e industriales
- Gran demanda de recursos naturales (especialmente agua y suelo)
- Alto grado de intervención del sistema natural y alteración de la biodiversidad

PROCESOS DE OT RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DEL AGUA

El uso sustentable del agua es uno de los temas más debatidos en los procesos de OT por la importancia que tiene asegurar que las sociedades futuras tendrán agua para su desarrollo, e inclusive, su subsistencia.

- Sequías y escasez de agua:
 - Inciden en la decadencia de actividades tradicionales como la agricultura
- Contaminación del agua:
 - Dificultades funcionales de los asentamientos (Norte de Chile)
 - Dificultades para el desarrollo de actividades productivas (Agricultura y ganadería)
- Conflictos territoriales por el uso del agua:
 - Conflictos entre actividades (turismo y acuicultura en la Región de Aysén)

LA GESTIÓN DEL AGUA EN LOS PROCESOS DE OT

La gestión hidrológica, en diversos países, alcanza rango de cuestión de Estado.

Se reconoce la urgencia de emprender acciones para obtener el máximo aprovechamiento del agua.

IMPLICA

- Conocimiento del recurso hídrico
- Definir y evaluar usos más eficientes considerando factores sociales, económicos y técnicos que aseguren su conservación y eviten impactos irreversibles directos sobre la disponibilidad y calidad del agua o efectos no deseados sobre la calidad ambiental del territorio relacionado con el recurso.

Lograr un uso eficiente y sustentable del agua requiere contar con procesos de ordenamiento del territorio que consideren las características del sistema hídrico.

(En algunos países la ordenación territorial incluye la planificación hidrológica porque se reconoce que todas las actividades que se puedan llevar a cabo en un territorio dependen de la disponibilidad de agua).

En Chile

- El uso del agua se plantea en forma aislada para cada centro urbano
- No se considera que el territorio es un espacio sistémicamente conexo
- No se considera que las fuentes de abastecimiento de agua son parte de una estructura hídrica mayor (cuenca hidrográfica).

LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA SE JUSTIFICA PORQUE PERMITE:

- Solucionar conflictos de uso que ya se manifiestan en diversas regiones.
- Controlar de modo más eficiente el deterioro en la calidad del agua y la contaminación.
- Ordenar el uso del agua según la disponibilidad del recurso.
- Fomentar el desarrollo de un tipo de planificación del territorio que considere el uso sostenible del agua y el manejo integrado de recursos hídricos compartidos.

FUNCIONES TERRITORIALES ASOCIADAS A LAS AREAS RURALES

FUNCIONES SOCIALES

- Protección y conservación de culturas ancestrales
- Protección y valorización de expresiones culturales relacionadas con la identidad regional y nacional.
- Proporcionar recursos naturales que son la base del sistema económico y productivo a nivel regional y nacional (agua, suelo agrícola, recursos mineros, recursos forestales, paisaje)
- Desarrollo de las actividades productivas claves (pesca, minería, actividades forestales, turismo)

FUNCIONES FÍSICAS

- Conservación de las características físicas predominantes de las regiones (región de Los Lagos, del Bío Bío...)
- Conservación del recurso hídrico para abastecimiento de agua
- Conservación de otros recursos naturales (bosque nativo)
- Conservación de suelo agrícola
- Protección del paisaje natural

EL OT ORIENTADO AL DESARROLLO DE LAS ÁREAS RURALES REQUIERE:

- Ser abordado en forma interdisciplinaria
- Comprender integralmente las diferentes variables que estructuran un área rural
- Anticipar, creativamente, la evolución del territorio
- Considerar la dinámica de los procesos de ocupación.

La planificación y los procesos de OT no suponen certidumbre sobre la evolución del territorio sino que apunta a un blanco móvil al cual hay que adaptarse continuamente. (De Castri, 1993)

IMPACTOS DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO URBANO Y EXPANSION DE LAS CIUDADES

- Incremento de la tendencia creciente a la urbanización y paulatino abandono de áreas rurales.
- Incremento de población urbana respecto de los porcentajes de población rural.
- Concentración demográfica en determinadas zonas geográficas y áreas urbanas
- Metropolización o crecimiento diferencial de centros urbanos de mayor magnitud.
- Desequilibrios en la distribución de la población.

A escala regional también se aprecia un desequilibrio entre las capitales de región y otras unidades urbanas menores o asentamientos rurales.

- Pérdida de suelos agrícolas por avance de la urbanización
- Deterioro de ecosistemas y alteración del paisaje natural por procesos de expansión urbana

IMPACTOS DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO INDUSTRIAL

- Conflictos por uso de los recursos naturales y tendencia a localizar centros productivos e industriales próximos a cursos de agua (recurso fundamental para su funcionamiento: plantas de celulosa).
- Deterioro ambiental por falta de control de las emisiones industriales (contaminación del agua, aire y suelo: río Loa).
- Utilización de cuerpos de agua como receptores de desechos
- Generación e incremento de asentamientos industriales
- Pérdida progresiva de la importancia de actividades productivas tradicionales en relación a nuevas actividades productivas
- Dificultades para implementar medidas para promover un uso sustentable de los territorios rurales
- Complejidad del problema
- Desconocimiento de la estructura y funcionamiento del sistema natural (como la relación entre aguas subterráneas y superficiales)
- Marco normativo (Código de aguas y Ley General de Urbanismo y Construcción)
- Pensar que atender problemas ambientales aumenta costos de producción, disminuye el ritmo de crecimiento y afecta el empleo.

Aspectos positivos:

- Búsqueda de soluciones más sustentables
- Búsqueda de equidad en el desarrollo regional
- Proceso de modernización del Estado y descentralización
- Importancia creciente de la regionalización
- Inicio de procesos de OT más participativos

- Mayor conciencia de las instituciones respecto de la protección del ambiente, participación y apropiación social de los procesos de desarrollo.
- Mayor conciencia de los ciudadanos respecto de la protección del patrimonio cultural.

EL DESARROLLO EQUILIBRADO DE LAS ÁREAS RURALES REQUIERE:

- Reconocer la importancia del área rural para el equilibrio del poblamiento regional
- Articular las modificaciones de los asentamientos urbanos y rurales
- Coordinar procedimientos administrativos relacionados con el desarrollo rural
- Fomentar la asociatividad y solidaridad entre instituciones
- Buscar mejores alternativas laborales en zonas rurales
- Proteger la diversidad social, económica y cultural de las áreas rurales.
- Controlar deterioro de asentamientos aislados
- Incrementar actividades productivas en zonas rurales
- Disminuir el debilitamiento de las áreas rurales por procesos de migración.
- Generar polos de desarrollo en zonas deprimidas
- Aliviar la presión sobre las ciudades
- Promover un uso más equilibrado de los recursos territoriales (recursos naturales, equipamientos).
- Promover la sustentabilidad y equidad en el desarrollo de los asentamientos rurales
- Controlar la contaminación hídrica
- Mejorar la calidad de vida rural
- Proteger de modo más eficiente los recursos naturales
- Incrementar la importancia de la agricultura

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Ordenación del Territorio:

- Diseño de superficies que desbordan el tradicional ámbito urbano y/o comunal de la planificación
- Se aplica a procesos de planificación supracomunales
- Se aplican a territorios regionales o nacionales.
- Se lleva a cabo por medio de planes ordenadores, planes maestros
- Idealmente, armoniza las actividades humanas en el territorio de su competencia.
- Define usos del suelo (en teoría, para maximizar el bienestar social, estableciendo umbrales de modificación del medio natural, de forma que no se rompa su equilibrio dinámico).

Objetivos del Ordenamiento Territorial:

- Organiza el desarrollo sustentable de un territorio
- Diseña escenarios de desarrollo para propender al beneficio de las mayorías.

Por esto, todo proceso de OT debe tener un sustento ético que permita reducir conflictos y alcanzar la convivencia armónica de un conjunto social, en relación con el medio natural.

Los instrumentos de planificación y OT no debieran ser sólo instrumentos imperativos

Debieran ser instrumentos cuyas disposiciones fomenten las actividades que necesitan materializarse en el ambiente, garantizando el orden en la ocupación del territorio.

BASES PARA LA FORMULACIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- Generar instrumentos con capacidad efectiva para solucionar en forma integral complejos problemas territoriales (segregación social y marginalidad, deterioro ambiental)
- Ampliar las limitadas posibilidades del desarrollo endógeno local para insertarse en un mundo cada vez más globalizado.
- Promover la institucionalidad local y atenuar la excesiva centralidad del país.
- Promover acciones integradoras y solidarias que faciliten la asociación de entidades administrativas y sociales locales para enfrentar problemas comunes.
- Superar la rigidez de los instrumentos de planificación tradicional (planes reguladores)
- Determinar unidades territoriales según las características específicas y propias del territorio y armonizarlas con las fronteras político-administrativas.
- Buscar opciones de desarrollo que integren espacios de características culturales y naturales afines.
- Reconocer importancia de la asociatividad territorial para administrar y planificar el territorio.
- Fortalecer la autonomía local reconociendo el marco normativo e institucional vigente y las competencias nacionales y regionales.

PRINCIPALES ACCIONES DE UN PLAN ESTRATÉGICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- Identificar y favorecer alianzas territoriales (como las asociaciones de municipios) que permitan articular las competencias locales y los planes de ordenamiento
- Establecer planes de ordenamiento territorial supracomunal que tengan como objetivo el manejo integrado de los ecosistemas con criterios de sustentabilidad que garanticen su conservación, preservación, regeneración o restauración
- Establecer un marco para la formulación de los futuros planes comunales de desarrollo y para orientar el procesos de ordenamiento integral de las comunas que integran el territorio sujeto a un proceso de OT

POTENCIALIDADES DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

Planificar oportunamente un tipo de desarrollo integral y sistémico que supere los límites de las unidades territoriales aisladas.

Lo anterior, necesariamente, debe considerar:

- La descentralización y potencialidades de la autonomía local

- El marco normativo e institucional vigente
- Las competencias nacionales y regionales porque esta visión no implica afectar la estructura global del país sino actualizar los procesos de ordenamiento del territorio
- Potenciales alianzas territoriales que permitan articular las competencias locales y los planes de desarrollo de nivel regional para ajustarse a los cambios y expectativas económicas, sociales y culturales.

El ordenamiento territorial es un proceso:

- Estratégico
- Planificado
- Dinámico
- Interactivo
- Solidario
- Capaz de inducir o generar cambios en el uso del territorio y su administración
- Requiere un tipo de organización interinstitucional capaz de:
 - Orientar el proceso
 - Proponer alternativas de organización flexibles y compatibles con los límites territoriales actuales de los municipios
- Sin perjuicio de:
 - Establecer y promover nuevas realidades territoriales que reconozcan las características y potencialidades comunes de dos o más territorios comunales

Un territorio es una estructura de relaciones complejas donde se llevan a cabo procesos de desarrollo (económico, cultural, social).

Estos procesos no sólo debieran obedecer a una lógica económica o responder a regulaciones establecidas en instrumentos de planificación y de gestión sino que se debiera llevar a cabo en forma participativa para ser conocidos, aceptados y legitimados por la sociedad.

El ordenamiento territorial es un medio para:

- Orientar y promover un tipo de desarrollo sostenible, equilibrado y solidario
- Buscar la óptima utilización de los recursos y el uso múltiple del territorio
- Incentivar la complementariedad entre competencias de la nación y entidades territoriales (comunas, asociaciones de comunas).
- Establecer procesos de desarrollo adecuados a la estructura administrativa del país considerando las potencialidades específicas del territorio en la gestión, transformación y ocupación del espacio y los recursos.

UN PROCESO DE OT PERMITE

Impulsar el desarrollo con una adecuada coordinación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno para:

- Integrar a las instituciones según principios de jerarquía y complementariedad
- Fortalecer la autonomía e identidad regional y local

- Promover el debate sobre la visión estratégica y prospectiva de la región (en relación al contexto interno y externo)
- Armonizar acciones sectoriales para una adecuada prestación de servicios y disminuir conflictos de competencias
- Superar diferencias entre intereses globales y locales
- Promover el equilibrio regional
- Promover la solidaridad entre áreas territoriales y sectores de la administración (procesos de transferencia)
- Promover programas para descubrir y aprovechar oportunidades

