

INSTRUMENTOS METODOLOGICOS PARA LA MICROPLANIFICACION LOCAL

La Geografía la servicio del ordenamiento territorial

José Rodríguez Rojas

IULA/CELCA DEL capítulo Latinoamericano Quito – Ecuador

Los procesos de descentralización están en boga en América Latina. Recientes cambios constitucionales en Colombia y Chile, así lo ratifican. En menor medida algunas propuestas en el ámbito federativo de Brasil y México. Por otra parte se vislumbra un creciente proceso de asociativismo municipal en muchos países. El caso ecuatoriano es demostrativo de este último.

Cada día se entiende más que el municipio es la unidad administrativa más pequeña, es el escenario territorial adecuado para lograr una mayor participación de la comunidad en la solución de sus propios problemas el individuo y la comunidad recuperan su papel protagónico. Se dan pasos para una democracia participativa y no permanente representativa, como lo fue en antaño.

De 16 000 municipios en América Latina más de 60% de ellos presentaban características que los asocian con la realidad rural. Por lo tanto existe una tarea importante que emprender en nuestro continente a través de la aplicación de metodologías operativas para municipios rurales. La geografía puede aportar su contribución a tales objetivos. Es un campo de trabajo potencial, donde los geógrafos pueden decir bastante... si están preparados para actuar en equipos interdisciplinarios calificados y actuar con modestia (pero con eficacia) para transformar la geografía en instrumentos operativos y útiles. Hay mucho campo para el trabajo futuro en este nuevo ámbito geográfico: los territorios municipales, y principalmente, el territorio de los municipios rurales. Es lo que podríamos denominar una micro planificación local. Allí hay un potencial no explotado aún. Fortalecer la dimensión espacial del desarrollo local, es una alternativa posible de elegir como campo de trabajo.

Esta contribución tiene la intención de describir dos metodologías susceptibles de utilizar, si las condiciones de cada caso lo amerite, adoptándolas a las circunstancias particulares de cada municipio rural en su país. Ambos instrumentos han sido probados para casos en Ecuador y Chile. En un fruto próximo, se espera ampliarlos a municipios rurales de Costa Rica y Bolivia.

1. EL TERRITORIO: ESCENARIO DEL QUEHACER MUNICIPAL

1.1. CONCEPTUALIZACIÓN

En algunos países, la discusión sobre la descentralización está altamente vinculada a una dimensión espacial, territorial. Esta reflexión nace de los propios movimientos sociales contra el centralismo y de movimientos por las autonomías regionales, de profundas bases étnico- culturales y arraigadas a las tradiciones locales.

Entre sus síntomas más evidentes se destacan los “paros”, las protestas de las comunas y la conformación de Comités Cívicos o de Fuerzas Vivas de la Comunidad. En otros casos este proceso de descentralización se expresa en distintos niveles territoriales (región, provincia, zonas, municipios. Etc.)

Las regiones y las antiguas villas retoman importancia y muestran que, a pesar de la apertura de los mercados y de las identidades nacionales, las provincias, las regiones y las aldeas también tienen una realidad tangible que merece ser considerada.

La descentralización se postula como alternativa para contribuir a la resolución de problemas ligados con la participación política, con las identidades culturales, con los intereses territoriales y en una palabra, con la aplicación del principio que la identidad cultural de lo local tiene su expresión territorial.

Tradicionalmente, se ha considerado que el proceso de desarrollo municipal se reduce al ámbito urbano. Normalmente, es la ciudad donde reside la mayoría de los ediles. También allí vive la mayoría de los votantes más politizados. Así mismo se piensa que haciendo obras en la ciudad, se agudiza el sentido visual de los potenciales electores hacia aquellos concejales que ejecutan obras “que se ven”. Incluso, en aquellos municipios donde gran parte de la población no vive en ciudades, se produce un “efecto demostración” hacia la cultura urbana. Es decir, habitantes rurales que viven dispersamente o habitan caseríos, tratan de imitar el comportamiento urbano que se materializa- aunque sea una vez por semana- en su estadía en la ciudad. Es decir, la cultura urbana ha penetrado a los residentes en el campo, más rápidamente que los cambios económicos urbanos (industrialización, servicios especialización, infraestructura moderna, acceso a ventajas culturales, etc.).

La articulación del entorno productivo rural a la ciudad se profundiza en la medida que aumentan los excedentes susceptibles de colocar en el mercado. Y el tamaño (calidad) de la demanda está en relación al número y dimensión de los centros de los poblados (urbanos) y en relación a las facilidades de acceso que posibilitem llevar productos “del campo a la ciudad”. Si estos excedentes son suficientes en número y calidad, debido a las vocaciones productivas favorables, existe la posibilidad que ellos sean industrializados en la ciudad o en centros poblados agro industrializados en el ámbito rural. Aquí habría desaparecido la falsa dicotomía entre urbano y rural.

Pensar en las actividades económicas no agrícolas en lo rural ser una estrategia viable. Así, sería posible crear una base económica para reordenar la estructura espacial del medio rural, malla que incluiría la presencia de entidades de población rural concentrada (pueblos, anejos, caseríos, villorios, poblados, corregimientos, barrios, comunas, etc.) y rural dispersa. Se trata de revalorizar lo rural – que no es sinónimo de agricultura y contrarrestar su actitud de dependencia con respecto a lo urbano. Por lo tanto resulta estructura espacial del ámbito rural, y sus articulaciones con los centros urbanos.

La planificación económica social sectorial resultaba insuficiente para atacar el problema del desarrollo rural pues, si bien proporciona antecedentes

importantes, omite la base física donde realizar las inversiones y producir un genuino desarrollo local. En el ámbito rural se encuentran importantes zonas donde no se ejecutan necesariamente actividades agropecuarias sino mineras, forestales, pesqueras, ecoturísticas, etc. El enfoque territorial, presentado metodológicamente, como un enfoque integrado, sistémico, reemplaza al tradicional enfoque sectorialista que estuvo de moda hasta principios de la década de los ochenta.

1.2. COMO ORGANIZAR UN TERRITORIO RURAL

Podría proponer una lista exhaustiva de metodologías geográficas susceptibles de aplicar en el ámbito rural.

Pero la lista se restringe si el objetivo es el ordenamiento territorial. Y se restringe mucho más aún, si la propuesta metodológica debe ser operativa y útil al desarrollo local municipal.

Esta es la razón que incluimos sólo dos alternativas probadas cuya síntesis la podemos resumir en los siguientes términos:

- Los pisos ecológico- productivos- son estructuras territoriales que definen las vocaciones productivas y los equipamientos de apoyo para cada una de las unidades.

Actualmente, es conveniente trabajar con espacios lo más disperso posibles. Privilegiar lo heterogéneo como algo positivo y deseable. Se permite la complementación y la competencia entre los distintos micro/espacios interiores de un espacio mayor. Si una actividad entra en crisis, existe la alternativa que otras actividades la reemplacen o se desarrollen con una dinámica mayor. Ahora se visualiza el espacio económico como una superficie productivamente homogénea; y, sus diversos "pisos ecológicos" (condiciones ambientales y productivas de acuerdo a la altura, y por lo tanto, con variedad de lluvias y temperatura) deberían constituir los diversos espacios productivos de un territorio económico heterogéneo. Cada "piso ecológico", que responde a leyes naturales, deberá ser afectado lo menos posible, para permitir un uso sostenible. Si cada "piso ecológico" es eficientemente explotado (usos sostenidos con equidad social), posibilita la especialización al interior del espacio económico, es decir, coparticipar del fruto económico diversos espacios interiores. Ya no existirán espacios económicamente superiores o inferiores. Existiría, de hecho, una complementación económica productiva.

Incluso, un territorio no explotado económicamente (un bosque protector) está en asociación con otros pisos ecológicos, y su preservación resulta vital para la conservación de los pisos aledaños. Todos los distintos "pisos ecológicos", asociados al concepto de heterogéneo, tienen un papel que desempeñar. Tampoco la ciudad debe aparecer dissociada de su entorno, pues ella es parte de aquel, sea solicitando recursos o utilizando el entorno como área de desperdicio y contaminación.

Para el caso del Municipio rural de Biblián (350 Km², 23 000 htes., 65h/ Km²), Ecuador, se definieron tres pisos ecológicos (A, B, C,) que señalemos en los mapas N1 y 2. los usos propuestos se identificaron como Corredor de Servicios Urbanos, Área Horto- frutícola (piso A), Área Ganadera, Área Agrícola- Pastoril (piso B), y Reserva Protectora (piso C).

Estructura de centros poblados- urbanos rurales.- los centros poblados rurales cumplen la función de proporcionar servicios a la población residente y en predios de sus alrededores, determinándose diversos grados de atracción sobre sus habitantes. La intensidad de esta atracción se relaciona con el tamaño (y calidad) de la población, el uso de los recursos naturales, los niveles de equipamientos y servicios; y especialmente, por el grado de accesibilidad (medido en término de tiempo a pie o en un medio de transporte motorizado).

Para identificar los diversos niveles jerárquicos, se aplica una encuesta sobre cobertura de servicios y de identificación de algunos indicadores como ser alumno/profesor, accesibilidad al camino de primer orden y tipo de organizaciones comunitarias existentes en los diversos centros poblados (se considera centro a aquel que tiene mínimo de 10 casas – no necesariamente concentradas – y un equipamiento mínimo como ser un aula escolar y/o una cancha de fútbol y/o una capilla religiosa) recogida la información, se establece un puntaje por cada ítem, sumándose todos ellos hasta obtener una cifra total. Evidentemente, el más alto o altos puntajes corresponderían al rango de pueblo. Los puntajes intermedios son asignados a la categoría de caserío; y los puntajes más bajos, a los de recinto.

Esa propuesta, en su aspecto físico, sirve para orientar el ordenamiento territorial por cuanto adecua el ámbito rural a un patrón de centros poblados de distinto rango o nivel jerárquico, que provee de servicios básicos a la población local.

Los rangos ya anunciados, están operando un sistema territorial equilibrado y armónico, sus funciones son las siguientes:

- a) El pueblo de servicio. El pueblo de servicio es la entidad de mayor importancia. Se selecciona en función de su actual rango político, administrativo, tamaño, población infraestructura y equipamiento, ubicación geográfica, accesibilidad y rol económico y social en el proceso de desarrollo.

Cumplirá el rol de cabecera para el resto de los centros poblados situados en la misma área funcional integrada.

En dicho centro poblado, se instalarán los servicios básicos de uso más frecuente y los de uso esporádico. El pueblo de servicio deberán estar programado para escoger a una población residente estable, por lo que las actividades de tipo artesanal, industrial y de servicios podrán contar con la mano de obra necesaria. En él se efectuarán las inversiones más importantes en infraestructura, hasta completar una dotación mínima que asegure la

presencia de los servicios públicos esenciales para el desarrollo, incentivando indirectamente al sector privado a instalarse en él.

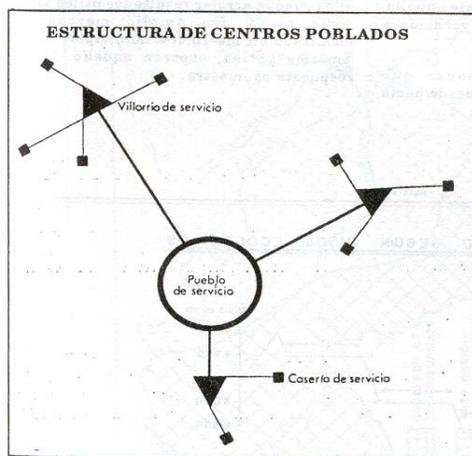
El pueblo de servicio cumple primordialmente con una condición de capital del sistema territorial. En cuanto al aspecto social, por su infraestructura y equipamiento de servicios; en lo económico, por su condición de centro de desarrollo donde adquiere tanta importancia un almacén de insumos agropecuarios como un centro de capacitación tecnológica o el simple mantenimiento de una vía que accede a una micro zona de potencial productivo comerciable. El o los pueblos de servicios tendrán un rol económico específica para la población rural inmediata a quien sirven.

- b) El villorio de servicio. Es segundo el grado de complejidad en cuanto a su dotación en equipamiento e infraestructura para áreas densamente pobladas o en lugares extremadamente alejados y con escasa población.
- c) El caserío de servicio. Corresponde al rango menor entre las entidades seleccionadas y jerarquizadas.

Este nivel detenta un rango teórico de atracción a sus servicios para sus habitantes rurales del área (la distancia que puede recorrer una persona a pie en una hora aproximadamente), la que variará de acuerdo a las características geográficas del área. El caserío de servicio deberá ser accesible peatonalmente; de preferencia presta servicios mínimos pero básicos en salud, educación, comunicaciones y en mantenimiento del parque tecnológico y a nivel del predio.

Este es el nivel donde tiene lugar relaciones sociales de esta comunidad localizada en los centros poblados superiores con estructura predial, por esto este nivel esté destinado a servir de base para diseñar la unidad vecinal rural (el núcleo más pequeño de la organización rural, equivalente a un barrio urbano).

Gráficamente la estructura del sistema territorial de centro poblados se representa del siguiente modo:



Esta estructura intermedia sirve de enlace funcional entre la gran ciudad y la estructura predial. Simultáneamente, proporciona servicios a su clientela aledaña y sirve de abastecedora de consumo a la ciudad de mayor complejidad. Entre ellas, se produce una articulación económica de flujos de bienes y personas (que se materializa en un sistema de vías y carreteras de diverso orden). En esta estructura intermedia se crearán oportunidades laborales de carácter secundario (transformación) y terciario (distribución y consumo). De ese modo, resolvemos los problemas propios sin solución agrícola y retenemos población en centros poblados menores para evitar el éxodo rural urbano traumatizante a la gran ciudad. En esta estructura intermedia puede canalizarse inversiones privadas que refuerzas los servicios comunitarios generados desde la base comunitaria.

Al generar desarrollo local integral en los niveles intermedios y predial, creamos riquezas que pueden ser distribuidas equitativamente entre la población.

2. SINTESIS DE LA PONENCIA

Bajo la consideración de que los estudios y propuestas geográficas deben tener fines operativos, se postulan dos instrumentos útiles para la micro planificación local de municipios rurales en América Latina.

Ambas propuestas tienen resultados probados para dos municipios y se espera que, institucionalmente, se postula aplicación a otros municipios rurales. Se trata de probar la eficacia de ambos instrumentos y que ellos sirvan a los fines operativos, de corto plazo, que prosiguen las autoridades políticas de cada columna o cantón municipal.

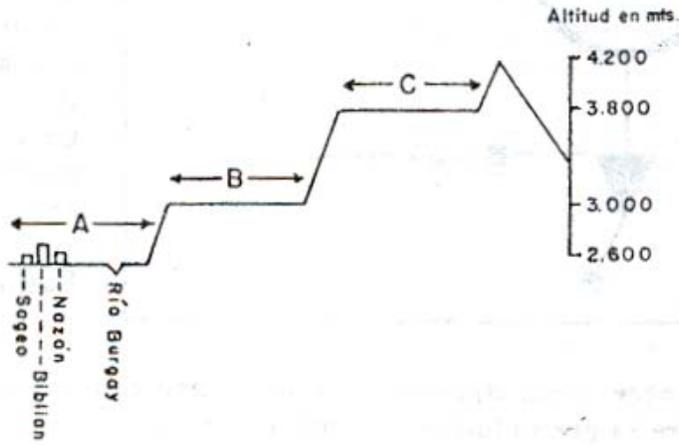
Es evidente que todo el proceso metodológico tiene su base en una propuesta de información de in territorio de dos municipios donde el tratamiento disímil donde lo urbano y lo rural no tiene sentido. La interpretación más reciente demuestra que ambos ámbitos se apoyan mutuamente. Este ordenamiento tiene un profundo sustento geográfico, pues inicia con el conocimiento y uso sustentable de los recursos naturales disponibles, para que la aptitud de uso sea una meta posible.

Conociendo operativamente aquello, se precisan las distintas vocaciones productivas territoriales.

Pero, allí viven personas que evolucionan y se movilizan desde/hacia su territorio municipal, esas personas producen bienes y servicios, los cuales requieren apoyos sustantivos en equipamiento e infraestructura productiva. Esa maya de pueblos, caseríos y recintos debe articularse al interior y exterior del sistema territorial, para facilitar la distribución de la riqueza local, riqueza que puede tener su base no en la simple explotación de recursos naturales.

Ambos instrumentos metodológicos con presentados aquí no como iniciativas novedosas. Lo que garantizamos es lo que ellos pueden arrojar resultados útiles a corto plazo. Un amplio mercado localizado en los 10 000 municipios de América Latina esperan aquello. La respuesta es nuestra.

PERFIL PRODUCTIVO SEGUN PISOS ECOLOGICOS



MAPA # 02

USOS RECOMENDADOS

TRES PISOS ECOLOGICAMENTE PRODUCTIVOS

