

# Ordenamiento Territorial

## Un Instrumento clave para el desarrollo rural

Liliana FERNANDEZ  
[lfernandez@idr.org.ar](mailto:lfernandez@idr.org.ar)

Instituto de Desarrollo Rural (IDR)  
Área de Ordenamiento Territorial Rural  
San Martín 601 - 3º Piso (M5500GOB) Ciudad de Mendoza (MENDOZA)  
Tel: 0261 - 4056000 int. 137  
Fax: 0261 - 4056001

---

### RESUMEN

El territorio es producto de la sociedad en la que se encuentra. Ésta lo utiliza y modifica constantemente generando una fuerte relación entre el grupo social y su entorno.

Los cambios acontecidos en los territorios a partir de la mundialización han repercutido sobre éste, de diversas formas y en todas las escalas. Así por ejemplo, al hablar de escala local se hace referencia a aquellos territorios donde las relaciones sociales son directas e inmediatas entre los miembros de esa comunidad que lo componen. Es justamente en este ámbito, el municipal, en donde la gestión se complejiza al no poder resolver adecuadamente los problemas de la realidad diaria.

En la actualidad, los inconvenientes a superar por los gobiernos locales se relacionan con las transformaciones en la vida social, económico-productiva y ambiental que han dado lugar a diferentes escenarios, que en algunos casos son oportunidades y en otras desventajas para sus territorios.

En ese sentido la Fundación IDR, desde el año 2004, viene aplicando estrategias para reorientar las políticas de desarrollo territorial con especial injerencia en el ámbito rural, como el -Ordenamiento Territorial- con el fin de minimizar las externalidades negativas y potenciar las positivas. Así se han llevado a cabo dos experiencias en la Provincia que a continuación se detallan.

---

### INTRODUCCIÓN

El territorio es producto de la sociedad en la que se encuentra. Ésta lo utiliza y modifica constantemente generando una fuerte relación entre el grupo social y su entorno.

Los cambios acontecidos en los territorios a partir de la mundialización han repercutido sobre éste, de diversas formas y en todas las escalas. Así por ejemplo, al hablar de escala local se hace referencia a aquellos territorios donde las relaciones sociales son directas e inmediatas entre los miembros de esa comunidad que lo componen. Es justamente en este ámbito, el municipal, en donde la gestión se complejiza al no poder resolver adecuadamente los problemas de la realidad diaria.

Sin embargo, con la apertura de nuevos canales de comunicación social, la ampliación y constancia de la forma democrática de gobierno, han permitido que los gobiernos locales ganen autonomía y comiencen a desarrollar nuevos métodos de desarrollo.

En la actualidad, los inconvenientes a superar por los gobiernos locales se relacionan con las transformaciones en la vida social, económico-productiva y ambiental que han dado lugar a diferentes

escenarios, que en algunos casos son oportunidades y en otras desventajas para sus territorios.

De esta manera el territorio pasa a ser un tema prioritario en las nuevas políticas de desarrollo. Y haciendo una especial referencia a los espacios rurales, los cuales llevan implícitamente el concepto de vulnerabilidad debido a los cambios operados en las ciudades y sus constantes demandas de espacio, además de su exposición a diversos factores.

En ese sentido, la Fundación Instituto de Desarrollo Rural de la provincia de Mendoza (IDR), desde el año 2004, viene aplicando estrategias para reorientar las políticas de desarrollo territorial con especial injerencia en el ámbito rural, como el Ordenamiento Territorial, con el fin de minimizar las externalidades negativas y potenciar las positivas.

Así surgen en el espacio geográfico mendocino las primeras experiencias de ordenamiento territorial, específicamente para el campo ya que históricamente se han realizado trabajos para los ámbitos netamente urbanos, con una metodología de participación comunitaria que procura trascender los individualismos de la gestión, para transformarse en una herramienta esencial del desarrollo local, buscando la reflexión y el debate constructivo sobre el territorio y sobre su realidad actual y futura.

Dichas experiencias estuvieron sustentadas por una política estratégica del gobierno provincial, denominada "Plan de Desarrollo Rural de Mendoza" [1], la cual apunta a mejorar la calidad de vida del habitante rural a través de la generación y ampliación de las oportunidades y el incremento del capital social, económico y productivo de su territorio.

A partir de ese marco político-conceptual se tomaron como referentes las estrategias Nº 10 y 11 del Plan, que hacen mención específica al Ordenamiento Territorial (OT), buscando establecer una planificación territorial regionalizada a través del trabajo conjunto con los municipios para lograr restaurar el equilibrio natural, ambiental, económico y social del ámbito rural, con bases sostenibles.

Asimismo, el OT [2] pretende aumentar las condiciones de vida del campo a través del dominio eficaz y eficiente del territorio y sus recursos, crear un escenario territorial organizado de manera que facilite la productividad y la competitividad económica rural articulando cada departamento de la provincia a los mercados regionales, nacionales e internacionales, lograr el acceso de la población y de las actividades económicas a la infraestructura y los servicios y, finalmente, lograr prácticas sociales y productivas sanas y sustentables.

Es indudable que esta política se desarrolló gracias a un fuerte impulso tanto estatal como privado, permitiendo que la metodología se convirtiera en una sólida herramienta de gestión para los gobiernos locales mendocinos y un válido método de "desarrollo" para los territorios rurales deprimidos.

En ese contexto se han llevado a cabo dos experiencias en la provincia que a continuación se detallan.

## METODOLOGÍA

La metodología aplicada en las dos experiencias desarrolladas por el IDR consistió por un lado en la adopción y práctica de la participación comunitaria, el trabajo conjunto entre el sector público y el privado, el debate democrático, la búsqueda de consensos y el compromiso de acción. Por otro lado, en el seguimiento de los pasos lógicos del Plan de Ordenamiento Territorial conformado por tres momentos a saber: (a) de conocimiento técnico-científico, (b) de planificación técnico-político y (c) de gestión técnico-administrativo. A ello se suma el monitoreo y control que se realiza a todo el proceso.

En esa línea se inician las acciones en dos Municipios con fuertes características rurales, tras la solicitud por parte de las autoridades locales al Área de Ordenamiento Territorial Rural del IDR de apoyo técnico para intervenir con acciones concretas que permitieran el mejoramiento de sus Departamentos a nivel territorial, social y económico. En otras palabras requieren elaborar los respectivos Proyectos de Ordenamiento Territorial.

Por ese entonces se llevan a cabo algunas reuniones para conocer internamente cada Municipio, los recursos humanos con que contaba, los recursos físicos, equipamiento y materiales en general. Aquí se percibió el primer gran problema, ya que los *recursos humanos capacitados* eran muy escasos.

A partir de este primer acercamiento con cada realidad municipal, el Área de OT del IDR elaboró una propuesta para trabajar en cada espacio en particular, teniendo en cuenta todas las variables que inciden en el territorio. Cuando éstas estuvieron completas se las presentaron a los intendentes para su evaluación y aprobación. Dicha propuesta contó en primer lugar con una fuerte etapa de capacitación al personal técnico del municipio para que comprendieran por qué se elegían tales o cuales variables, qué se obtendría con ellas y cómo se aplicaría esa información en una propuesta a nivel territorial desde el Municipio. Las capacitaciones estuvieron a cargo por los profesionales del Área de OT del IDR y, entre los temas desarrollados, se pueden mencionar los siguientes:

- Introducción al Ordenamiento Territorial, su concepto y origen, ventajas de ordenar. Ejemplos de su aplicación.
- Conocimiento de los temas ambientales, concepto de variables e indicadores. Metodologías para la elaboración de mapas de aptitud, de limitantes y de síntesis. Ejemplos de su aplicación.
- Demografía, índices e indicadores, migraciones, concentración y despoblamiento. Ejemplos de su aplicación.
- Introducción a los conceptos de equipamiento e infraestructura, tipos de equipamientos, tipos y jerarquía de infraestructura, servicios. Ejemplos de su aplicación.

Es importante mencionar que estas capacitaciones no se realizaron en forma aislada al proceso, sino de manera simultánea con las reuniones generales. Esta tarea, aunque difícil, permitió avanzar con mayor rapidez hacia la próxima etapa, que fue la búsqueda y selección de información sobre las temáticas a abordar, en distintas instituciones y organismos para la elaboración del diagnóstico territorial. Entre ellas se pueden nombrar:

- Identificación de la aptitud física del territorio para la actividad agropecuaria a través de parámetros adecuados.
- Construcción de la tipología social agrícola local y su distribución espacial.
- Análisis de las condiciones socio – económicas rurales.
- Análisis de las redes de circulación de cada territorio.
- Determinación de la participación de los territorios en las diferentes cadenas agroalimentarias.
- Análisis estratégico de la actividad presente y previsible del territorio.
- Jerarquización de los problemas y limitaciones que deban ser superados.

En la FIGURA 1, y a manera ilustrativa, se presentan las etapas para el ordenamiento territorial rural según (Gallardo, 2002). Habiendo buscado y seleccionado la información necesaria, se procedió a la elaboración y análisis de las variables a partir del esquema de Gómez Orea (FIGURA 2).

Mientras se trabajaba en el diagnóstico, se llevaron a cabo varias salidas al terreno para el reconocimiento del mismo y para corroborar la realidad con los datos obtenidos hasta el momento, llegando así a una adecuada corrección. A medida que se iba profundizando el estudio, se mostraba y explicaba a los técnicos de cada municipio, los avances a los que se llegaban en cada temática.

Con todo ese bagaje de información se logra la construcción de los diagnósticos y se los presenta a las autoridades municipales y a la comunidad en general. A partir de esta instancia, se realizó la etapa de validación del diagnóstico a través de la consulta en talleres a la comunidad. Estas consultas se desarrollaron en las principales localidades de cada Departamento, teniendo en cuenta la desigual distribución de la población. Para ello se hicieron talleres intentando abarcar las opiniones de la mayor parte de la población residente en la zona urbana, en la rural y en la zona no irrigada.

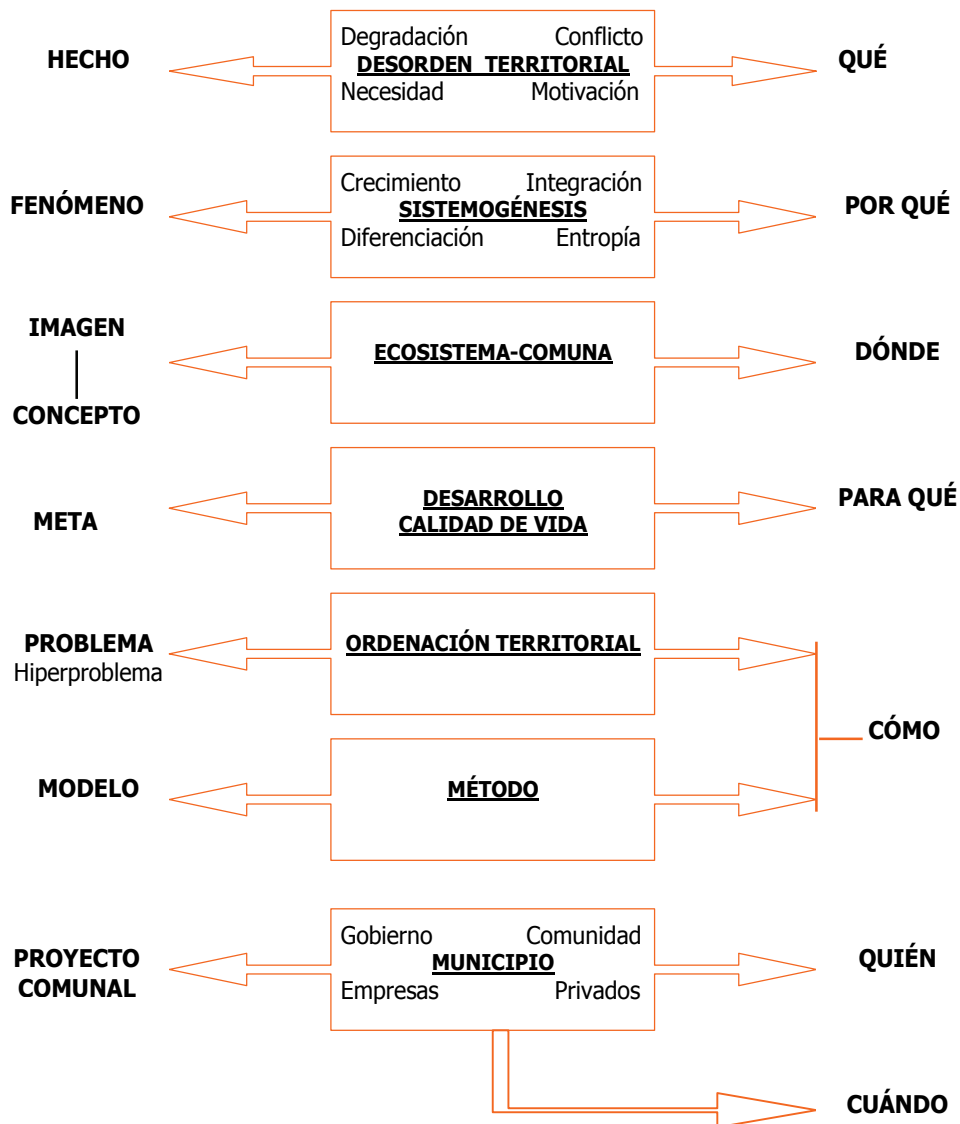
Se llevaron a cabo tres talleres por cada zona, cumpliendo con las siguientes premisas:

- 1º Para conocer la imagen de futuro que se desea para el Departamento.
- 2º Para conocer los problemas.
- 3º Para proponer alternativas de solución.

Al término de los talleres quedó conformada la base para la elaboración de la Agenda de Desarrollo Municipal. Ésta constituye un documento de acuerdo entre la Comunidad y el Gobierno Municipal, sirve de marco para el ordenamiento de las acciones para el desarrollo local y se convierte en una guía para que las ideas y deseos de la Comunidad puedan ser posibles de llevar a la práctica. Además tiene diferentes propósitos:

- Representar de forma concreta la visión de futuro de la población y de los agentes de desarrollo.
- Orientar la planificación comunitaria a través de la definición de áreas prioritarias de acción.
- Identificar acciones y proyectos de importancia estratégica para el desarrollo del municipio.
- Definir prioridades para la elaboración de planes de inversión, orientar las inversiones sociales dentro de un marco consensuado entre los diferentes sectores.
- Sugerir prioridades para la coordinación entre los organismos de gobierno y el sector privado.

FIGURA 1. Etapas d el Ordenamiento Territorial rural según Gallardo (2002), “Ámbito y meta en la ordenación territorial para la gestión comunal rural” (modificado).



Después de recabar todos los aportes propuestos y consensuados con la comunidad en la Agenda de Desarrollo Municipal, se construyeron:

- Un Banco de Proyectos Territoriales Municipal.
- Un Plan de Ordenamiento Territorial Rural de cada Departamento, los cuales facilitarán el desarrollo de las acciones territoriales (planes de inversión en infraestructura, producción, industria, vivienda, áreas de reserva, zonas a potenciar la concentración edilicia, entre otras) ordenadas y eficientes, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo.

FIGURA 2. Análisis territorial, componentes y estructura. Basado en Gómez Orea (2002).

<b>Análisis Territorial, componentes, estructura</b>					
	<b>Medio Físico</b>	<b>Población y Actividades</b>	<b>Poblamiento</b>	<b>Marco Legal institucional</b>	<b>Otros aspectos</b>
<b>Análisis Territorial</b>	Caracterización recursos	Caracterización recursos	Caracterización recursos	Caracterización recursos	
	Limitaciones	Limitaciones	Limitaciones	Limitaciones	
	Debilidades	Debilidades	Debilidades	Debilidades	
	Amenazas	Amenazas	Amenazas	Amenazas	
	Fortalezas	Fortalezas	Fortalezas	Fortalezas	
	Oportunidades	Oportunidades	Oportunidades	Oportunidades	
	Clima	de la población	del poblamiento	de la legislación vigente	Oportunidades de localización
	suelo	del patrimonio cultural	de los recursos	de la capacidad técnica y financiera de las instituciones	Previsiones de rango superior
	agua	de las actividades sociales	de los equipamientos		
	flora	de las actividades económicas	de los servicios públicos		
fauna	de las explotaciones	de las infraestructuras			
paisaje					
procesos, riesgos					
Valoración	Actividades				
	Usos del suelo				
	Aptitud Natural				
	Capacidad de Acogida				
<b>Fase Diagnóstico</b>	Problemas, conflictos				
	Análisis DAFO-FODA				
	Debilidades-Amenazas-Fortalezas-Oportunidades				
	Potencialidades				
	<b>DIAGNÓSTICO</b>				
	Definición de escenarios				
	Identificación de instrumentos de gestión disponibles				

Al término de esta etapa, se presentó el documento final a las autoridades para su posterior aprobación por cada Concejo Deliberante, el cual representa las acciones a seguir por el poder ejecutivo Municipal, el cual requiere una gestión y ejecución concertada y un monitoreo continuo de todo el proceso, para su readaptación. A través de estas experiencias que están siendo ejecutadas por cada municipio, el Área de Ordenamiento Territorial del IDR, apuesta a seguir trabajando con esta metodología ya que, hasta el momento es una de las únicas formas de trabajar de manera integral, tal como lo necesita el ámbito rural mendocino.

## BIBLIOGRAFIA

GOMEZ OREA D., (2002) Ordenamiento Territorial. España.  
 IDR (2003) Plan de Desarrollo Rural. Ministerio de Economía. Gobierno de Mendoza.  
 PEREZ M., FERNANDEZ L. y otros., (2006) Plan de Ordenamiento Territorial Rural del

Departamento de Junín 2006-2016, IDR, Provincia de Mendoza.  
 PEREZ M., FERNANDEZ L. y otros., (2007) Plan de Ordenamiento Territorial Rural del Departamento de La Paz 2007-2017. IDR, Provincia de Mendoza.

## **NOTAS AL PIE**

[1] Ministerio de Economía (2003), Gobierno de Mendoza.

[2] Ordenamiento Territorial Rural.