

HACIA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA REGIÓN PIURA

JULIO OLIDEN MILLA Y GINA ALVARADO

CAPÍTULO I

I. DEFINICIONES Y ASPECTOS CLAVES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL¹

La iniciativa de ordenar el territorio parte de la necesidad de organizar, de manera eficiente, el uso del territorio y de sus recursos. Es decir, está relacionado con la planificación de logros en los objetivos de desarrollo, sobre bases territoriales.

Los países europeos promovieron la creación y elaboración de políticas de ordenamiento territorial, Los documentos que se elaboraron; donde sobresalen los tratados de Maastricht y de Amsterdam, el de la Estrategia Territorial Europea², la Carta Europea de la Ordenación del Territorio, entre otros; sientan las bases para el desarrollo teórico de este tema. En estos documentos se sustenta la importancia, cada vez mayor, de las políticas sectoriales comunitarias con dimensión territorial, en relación con las políticas nacionales y de Europa, entendida como región.

A nivel de América Latina, es a través de los tratados internacionales que se ha insistido en señalar la importancia del uso adecuado y eficiente de los recursos naturales y de la ordenación del territorio. En el Perú, el tema, todavía no ha sido desarrollado a profundidad. Sin embargo, su importancia en los procesos de planificación está relacionada, principalmente, a preocupaciones medioambientales. Por ejemplo, el D.L. 613 del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, señala que la planificación

1 OLIDEN MILLA, Julio y ALVARADO MERINO, Gina. "Definiciones y aspectos claves del ordenamiento territorial", Capítulo I. En: OLIDEN MILLA, Julio y ALVARADO MERINO, Gina. *Hacia el ordenamiento territorial en la región Piura: una propuesta metodológica*. CIPCA, Piura, 2003, p.7-13.

2 Comisión Europea. ETE Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE, Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las comunidades europeas, 1999.

ambiental comprende el ordenamiento del territorio, de los asentamientos humanos y de los recursos. Lo que permite una utilización adecuada del medio ambiente y promueve el desarrollo económico sostenido del país. De esta forma, se superan las normas que se limitaban a clasificación de tierras y demarcación territorial.

Algunas organizaciones han trabajado propuestas de ordenamiento bajo criterios propios. Entre ellas encontramos el Ministerio de Transportes, con el Proyecto de Gestión Urbano Regional de Inversiones (GURI)³; el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), encargado de promover y desarrollar acciones que posibiliten el ordenamiento ambiental; el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, que también incide en la importancia del ordenamiento ambiental. De este modo, a través de propuestas, se ha logrado desarrollar algunas experiencias sobre el tema, principalmente, en el área de zonificación ecológica-económica. Que, de acuerdo con algunos especialistas, "es un proceso y herramienta de apoyo al ordenamiento territorial o ambiental del país, cuya elaboración se basa en la oferta de recursos de un determinado espacio geográfico, considerando las demandas de la población dentro del marco del desarrollo sostenible"⁴.

1. ¿QUÉ ES EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

Existen diversas definiciones de ordenamiento territorial. Es necesario contar con una base conceptual que contenga elementos importantes para la comprensión y desarrollo de este tema.

La ordenación de territorio es la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio de acuerdo con unas directrices. (Carta Europea de la Ordenación del Territorio, 1983).

El ordenamiento territorial es un instrumento orientador de acciones integradas, dirigidas a lograr objetivos de desarrollo sostenibles en un espacio territorial determinado. La sostenibilidad del desarrollo se garantiza por la consideración del tema ambiental condicionado al conjunto de proposiciones que hacen el ordenamiento territorial (...) Ordenar el territorio consiste en el

3 Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Gestión Urbano-Regional de Inversiones (GURI) Región – Departamentos Piura – Tumbes, Lima: Dirección General de Desarrollo Urbano del Vice MVC, 1998.

4 Solario, Pedro. Ordenamiento territorial en el Perú. Alcances legales, alternativas y perspectivas para la selva y ceja de selva. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) – Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), 2000, p. 29.

establecimiento de formas de organización del espacio territorial considerando la correspondencia que debe existir entre la población, su distribución y actividades; la disponibilidad de recursos naturales en el territorio y las condiciones ambientales. (Acercas del ordenamiento territorial. Documento Orientador. Lima: DGDU del MTC, 1997)

En este documento se considera al ordenamiento territorial (OT) como una política de gobierno a diferentes niveles (nacional, regional, local) y un instrumento de planificación del desarrollo, desde una perspectiva holística prospectiva, democrática y participativa. Que permite una apropiada organización político-administrativa y la proyección espacial de políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad. Garantizando, de esta manera, un mejor nivel de vida para la población y la conservación del medio ambiente, tanto para las actuales generaciones como para las futuras.

Este proceso empieza con la elaboración de un plan de ordenamiento territorial (POT). Que viene a ser el instrumento de gestión del desarrollo que racionaliza la toma de decisiones, relativas a la planificación de los usos del territorio y la orientación de los procesos de ocupación del mismo.

El POT debe proponer e implementar un uso integral del territorio, proyectando las políticas de desarrollo sostenible en armonía con los usos y ocupación del territorio. Se debe tomar en cuenta las potencialidades y limitaciones, así como la mejor organización funcional del territorio y la posibilidad de uso múltiple. El documento debe ser elaborado de manera participativa, es decir, que incluya los aportes, necesidades y preocupaciones de los actores involucrados en el territorio a intervenir. De este modo, se convierte en un proceso político que encierra visiones de desarrollo, intereses varios y la toma de decisiones concertados sobre el territorio.

Conceptos claves asociados al Ordenamiento Territorial

Lineamientos del plan de ordenamiento territorial

Se entiende por lineamientos a las propuestas y recomendaciones, basadas en el trabajo concertado entre actores regionales, sobre las directivas a tomarse en cuenta para la elaboración del plan de ordenamiento.

Instancias de gestión del plan

Son aparatos administrativos dentro de una estructura de gobierno; que, de acuerdo a directivas políticas y técnicas, se encargan de las diferentes etapas de elaboración, ejecución, monitoreo y evaluación del plan.

Núcleo promotor

Se entiende por núcleo promotor a la instancia consultiva y de apoyo del proceso. Conformado por las principales instituciones del territorio sobre el que se pretende intervenir. La labor principal es constituir un grupo de presión para la aceptación de los acuerdos políticos, pero también para legitimar todo el proceso.

Sub espacio

Es la primera gran unidad geográfica en la que se puede dividir la región para su respectivo análisis. División basada en criterios geográficos, tales como: relieve, altitud y clima. Definiéndose espacios similares u homogéneos de acuerdo con sus elementos comunes en su funcionalidad. Para su delimitación se pueden emplear los límites políticos internacionales y departamentales, los límites de cuenca y costas de altitud.

Área

Por sus dimensiones, los sub espacios pueden no ser suficientemente operativos para la planificación regional. A través de su análisis, se llega a encontrar rasgos distintivos entre espacios menores, los que se denominan áreas. Éstas pueden ser definidas por su relieve, altitud, cuenca y sección de cuenca. Como también pueden complementarse con criterios de continuidad geográfica, en los casos en que las áreas tengan poca extensión como para justificar la creación de otras.

Escenario tendencial

Es una imagen de futuro que resulta de la combinación de las hipótesis, que no significan una ruptura o cambio significativo en la evolución de las variables problema, con la situación presente o actual.

Escenario óptimo o ideal

Es un grupo particular de escenarios posibles, que se construyen suponiendo o pretendiendo cambios o rupturas de las tendencias, en una situación de recursos ilimitados y éxito total de la intervención. Es decir, representa lo ideal.

Escenario de consenso

Considerado el grupo de escenarios con mayor probabilidad de ocurrencia y construido sobre la base del análisis de la situación actual, los recursos reales y

las estrategias posibles. Se ha de elegir de manera concertada el escenario deseado; llamado, también, imagen objetivo o escenario estratégico y constituye la expresión del futuro de la región. El cual debe materializarse en alternativas de uso y ocupación del territorio ajustados a las expectativas socio-económicas, funcionalmente eficientes y ambientalmente sostenibles, y acorde con las políticas y estrategias de desarrollo.

Objetivos

Es la situación que se desea obtener al final del periodo de duración de la intervención, mediante la aplicación de los recursos y la realización de las acciones previstas. Los objetivos pueden fijarse a corto, mediano o largo plazo.

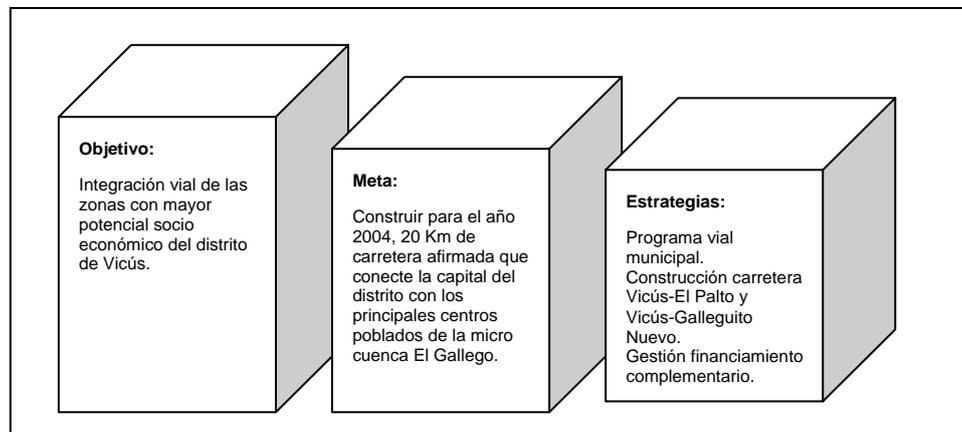
Metas

"Puede definirse como un objetivo temporal, espacial y cuantitativamente dimensionado"⁵. Las metas precisan y concretan los objetivos a través de logros secuenciales.

Estrategias

Son acciones específicas a emprender e involucran el modo en que se van a realizar. Se van a traducir en: programas, proyectos y actividades.

Ejemplo ilustrativo de la formulación de objetivos, metas y estrategias



2. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

Las políticas de gobierno están (o deben estar) orientadas al logro de objetivos de desarrollo sostenible e incluyente. Y comprobar la evolución de este proceso sobre bases concretas y de manera transparente. En ese contexto, el OT se convierte en un instrumento clave para el logro de tales

⁵ Boisier, Sergio. Diseño de planes regionales, métodos y técnicas de planificación regional. Madrid: Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Huertos, 1976.

objetivos, en la medida en que constituye una herramienta que comprende los problemas y potencialidades de los sub sistemas del territorio y el conjunto integrado de propuestas para su gestión eficiente.

De manera general, se entiende que la finalidad del proceso de ordenamiento consiste en tres puntos centrales:

- Mejorar las condiciones de vida de la población en la zona de aplicación.
- Planificar el territorio de manera integral.
- Usar los recursos naturales racionalmente de manera que se conserven y protejan.

A su vez, tomando la importancia señalada anteriormente, se desprenden los objetivos siguientes:

- El logro de la especialización de las políticas y objetivos de desarrollo integral.
- Una visión concertada del territorio, a mediano y largo plazo.
- La orientación del proceso de ocupación y transformación del territorio.
- El establecimiento del apoyo institucional necesario para el desarrollo integral del territorio.

Entre los resultados que se esperan alcanzar con la implementación del proceso, encontramos:

- La mejora de la gestión pública en los distintos niveles de gobierno.
- Una adecuada organización y división territorial.
- Una mayor competitividad y sostenibilidad, asociada al mejor uso de recursos.
- La identificación de las necesidades, en los diferentes sub sistemas que componen el sistema territorial. Por ejemplo, la articulación e integración de sistemas de asentamientos y la provisión de servicios estratégicos.
- Una identificación de las características del territorio que nos permitan contar con planes de ocupación y reglamentos de uso adecuados del suelo. Entre otros.

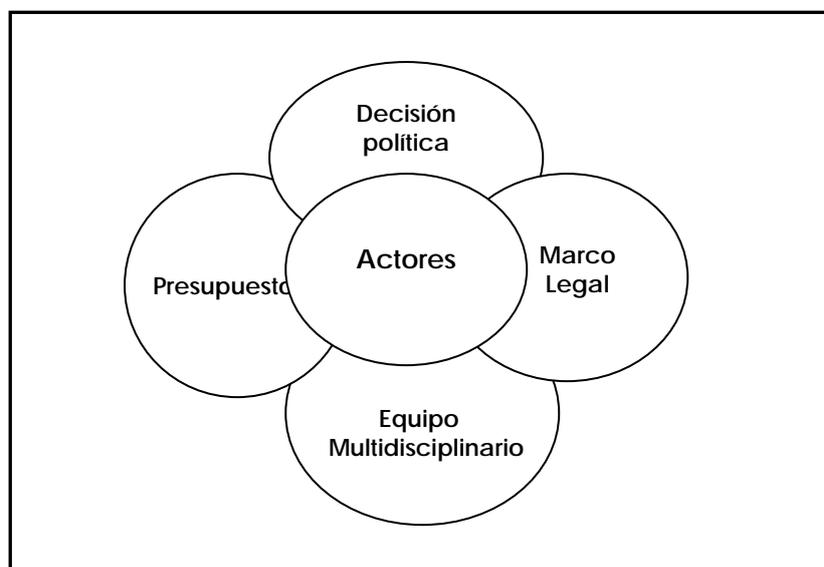
3. ELEMENTOS NECESARIOS PARA LLEVAR A CABO UN PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El proceso de OT requiere de la presencia de una serie de elementos en sus diferentes etapas, tanto para la elaboración y la puesta en marcha como para el monitoreo y evaluación del mismo.

De acuerdo con las experiencias estudiadas, los elementos fundamentales son los siguientes:

- El reconocimiento de la necesidad y la importancia del proceso, traducido en la decisión política de llevarlo a cabo.
- Contar con un presupuesto suficiente para el proceso.
- Lograr el involucramiento de actores que apoyen de manera efectiva el ordenamiento territorial.
- Un equipo técnico interdisciplinario para la puesta en marcha.
- Marco legal que permita y/o facilite el proceso.

Gráfico 1
Elementos para el ordenamiento territorial



Al referirnos a la toma de decisiones políticas, estamos apuntando hacia la importancia del trabajo en conjunto y el compromiso del representante máximo de la zona, en la asunción del proyecto. La decisión debe ir acompañada de la asignación de recursos y la facilitación del proceso. De esta forma, se asegura que se destinen los recursos necesarios. Entre los recursos elementales están: una oficina de planificación, o un espacio

acondicionado para ello, para la formulación, aplicación y monitoreo del proyecto. Igualmente, es necesario contar con un presupuesto y el ejercicio de la autoridad pertinente para convocar a los actores sociales que trabajan y viven en la zona de intervención.

Por otro lado, el compromiso de la autoridad, legítimamente elegida, implica que el proyecto se lleve a cabo y no quede como un ejercicio de planificación y concertación a nivel discursivo.

Obviamente, el presupuesto es otro componente importante del proceso, en la medida que requiere la realización de una serie de estudios en sus diferentes etapas de aplicación. Los estudios tienen como finalidad presentar bases objetivas para las discusiones de los grupos involucrados. De acuerdo con la metodología que se planea asumir, se debe realizar estudios de: zonificación, calidad de suelos, uso de suelos, comportamiento de actores sociales, producción, entre otros aspectos. Por otro lado, el financiamiento es vital para llevar a cabo todo el proceso participativo y de involucramiento de la población, y de otros actores que trabajan en la zona de intervención.

Debido a la naturaleza del proceso, es necesario contar con el apoyo de profesionales de diferentes áreas de especialización, como científicos sociales, economistas, geógrafos y otros especialistas en intervención y monitoreo de proyectos. Es necesario la conformación de un equipo técnico interdisciplinario que apoye el proyecto a lo largo de la formulación, ejecución y monitoreo.

Los actores son la base de todo el proceso de ordenamiento, son quienes viven e intervienen el territorio. Comprende: la población en general, sus organizaciones, el empresariado, los productores, el sector educativo, salud, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), sector público, entre otros. El involucramiento de los actores, en el diagnóstico y la toma de decisiones, dan legitimidad al proceso, mejora el control y, principalmente, implicará el contar con diferentes visiones y una lectura más cercana de la realidad, por parte de los actores participantes, y por ende, la apropiación del proceso.

Todo el proceso depende de la existencia de un marco legal que reconozca y permita el desarrollo de la intervención. En otras palabras, implica que el ordenamiento sea reconocido como una facultad y competencia de los interventores o de la autoridad política que asuma el proyecto. En el caso específico del Perú, se guarda estrecha relación con el proceso de descentralización/regionalización y la discusión sobre la normatividad respecto de las competencias de los diferentes niveles de gobierno.

El OT requiere tener presente, a lo largo del proceso, una serie de consideraciones para su formulación y aplicación⁶. En el gráfico siguiente se señalan las principales:



Gran parte de las consideraciones señaladas, corresponden a prioridades en las acciones de la población, de los entes interventores, de las ONG de desarrollo y del mismo Estado. Es importante que éstos se mantengan visibles durante todo el proceso.

A manera de síntesis, el proceso de OT tiene las siguientes cualidades:

- **Holístico e integral.** La realidad territorial se considera y se estudia como un todo, en el cual los componentes se analizan y sintetizan integralmente considerando sus interrelaciones.
- **Sistémico.** El territorio es un espacio compuesto por los sistemas (o sub sistemas): natural (biofísico), social, económico, político-administrativo y urbano-regional (funciones de los asentamientos poblacionales).
- **Democrático.** Activa la organización y participación social, que otorga legitimidad, autenticidad y seguridad de los logros.

⁶ Ver: Lücke, Óscar. Consideraciones básicas sobre la aplicación de metodologías de análisis en la Planificación del uso de la tierra y la toma de decisiones. San José: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza ICATIEI -Programa de Manejo de Cuencas Hidrográficas Turrrialba, 1986.

- **Flexible.** Ajustable a los cambios importantes del desarrollo territorial, en armonía con programas y planes de desarrollo.
- **Prospectivo.** Visualiza el futuro deseado, consensualmente, para actuar en función de lo que se quiere lograr como modelo futuro del territorio.

4. ¿QUE ELEMENTOS METODOLÓGICOS SE DEBEN TOMAR EN CUENTA EN EL PROCESO?

Existen diversas formas de llevar a cabo la elaboración y la implementación de un proceso de OT. Los casos estudiados, para el desarrollo de este documento, son los de la experiencia colombiana del Instituto Codazzi⁷, la experiencia del Reino de Marruecos⁸, la Estrategia Territorial del Gobierno de Navarra⁹, entre otros. En el Perú, se puede encontrar algunos avances realizados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, cuya puesta en práctica se hizo a través del proyecto GURI¹⁰ en la Región Grau y la Nor-Oriental del Marañón.

La revisión de estas experiencias, así como el debate sobre la puesta en marcha del proceso de OT, han contribuido a la adecuación de estos casos a una realidad cercana al Perú y, más precisamente, a la de la Región Piura. Sin dejar de lado los cambios en el marco institucional del proceso de Reforma del Estado. Con estas consideraciones, proponemos una metodología que sirva de referencia para actuales y futuros intentos de llevar adelante un proceso de OT. Metodología que presentamos en esta sección del documento.

El proceso de OT, es entendido como un proceso participativo provisto de información que sirva de base y guía para debates y acuerdos. En este sentido, la propuesta plantea la necesidad de un equipo técnico para el manejo de información, un soporte de sistemas de información geográfica, el uso de talleres para la capacitación y participación; cuya programación puede ser variada dependiendo de la complejidad de los espacios a intervenir.

7 Para un acercamiento a la experiencia se recomienda ver: Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Guía simplificada para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. Bogotá: CAR, KFW, GTZ, 1998.

8 Un resumen de la experiencia se encuentra en Schéma de Développement et d'Aménagement Régional de la Région Économique du Nord-Ouest. Rapport Final Résumé. Ciudad: AECLINYPISA, 1996.

9 Referencias sobre el tema se puede encontrar en el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. Proyecto de Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Ciudad: Gobierno Foral de Navarra, 2002.

10 Ver: Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Acerca del Ordenamiento Territorial. Documento Orientador. Lima:

El proceso tiene dos grandes etapas:

Etapa de **formulación**: se busca diseñar un conjunto de alternativas (documentadas y especializadas) y escenarios para el mejoramiento integral de la calidad de vida de la población. Que guíen la transformación de los procesos de uso y ocupación del territorio.

Etapa de **implementación**: tiene como finalidad la expresión del conjunto de escenarios y alternativas (generados en la etapa de formulación) en una serie de programas, proyectos y actuaciones que permitan alcanzar los objetivos del ordenamiento territorial.