



Herramientas de Planificación

El ordenamiento territorial como instrumento de planificación. Avances y perspectivas en el Perú

Land Management as a planning tool. Progress and Prospects in Perú

Rocío Margarita Cacho Cruz*
Jorge Antonio Rios Velarde**

Resumen:

El ordenamiento territorial es generalmente reconocido como “la estrategia” para lograr el desarrollo de los territorios, de forma integral equitativa y armónica, que posibilitara la sostenibilidad territorial y sobre todo la calidad de vida humana en los mismos.

Sin embargo, este reconocimiento se da a nivel de lo político, en lo que se declara como finalidad y que no necesariamente se territorializa, ni integral ni oportunamente. En los distintos ámbitos donde se ha aplicado, esto no demerita su valor teórico-conceptual, ni tampoco las distintas experiencias que de ella se han derivado, que traducidas como lecciones aprendidas, nos da oportunidad de retroalimentar los procesos y por ende mejorar tanto en la coherencia como en la consistencia de los mismos.

Abstract:

Land planning is generally recognized as “strategy” for development of the territories equitable and harmonious integral that would enable territorial sustainability and especially the quality of human life in them.

However, this recognition is at the level of politics, as stated and not necessarily territorial, no comprehensive or timely. In the areas in which has been applied, this does not diminish their theoretical and conceptual value, nor the various experiences that have been derived from it, which translated as lessons learned, gives us a chance to provide feedback processes and thus improve both the coherence and consistency there of.

39

Palabras clave: Desarrollo nacional, Desarrollo territorial, Ordenamiento Territorial.

Keywords: National development, Territorial development, Regional development, Planing.

* Dra. Arq. Docente de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes (FAUA-UNI). E-mail: rociocacho_uni@yahoo.com

** MSc. Arq. Docente de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU-UNFV). E-mail: jarve357@gmail.com

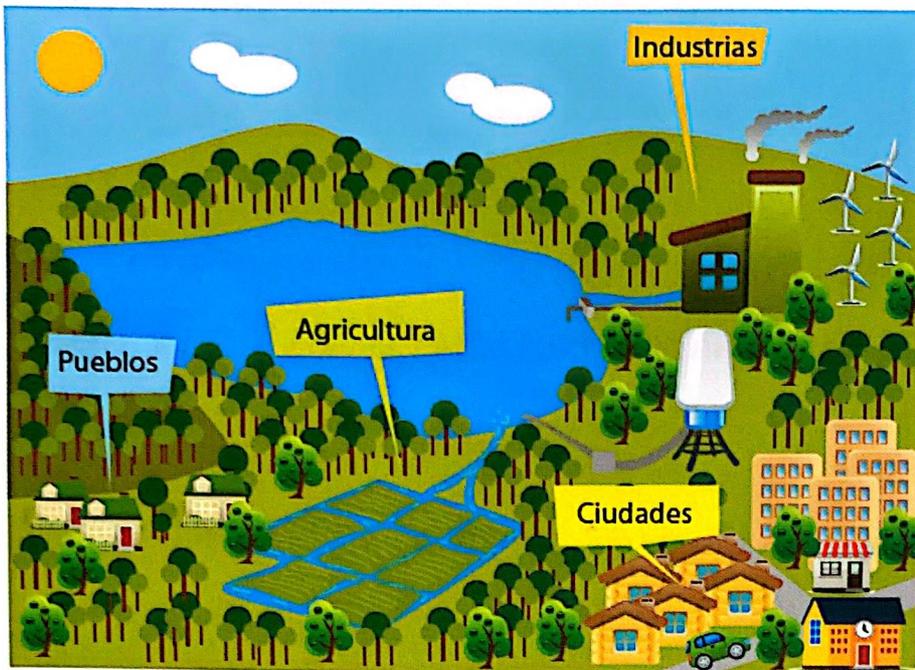


Figura 1. Ordenamiento Territorial.
Fuente: Centro amazónico de antropología y aplicación práctica- CAAP

1 El desarrollo nacional y el desarrollo territorial

Si bien el mismo concepto de *Desarrollo* es factible de abordarse desde diferentes perspectivas, por tanto discutible, lo que queda claro y generalmente aceptado, es que el *Desarrollo nacional* es un estadio superior, traducido en mejora y bienestar colectivo así como mayor y mejores oportunidades así como justicia social

El *Desarrollo nacional* es objeto y sujeto de estudio permanente, y de su comprensión pero sobre todo de su visión, se desprenden, las políticas y estrategias para alcanzarlo, en horizontes temporales progresivos (generalmente mediano y largo plazo).

En los países en vías de desarrollo, como el nuestro, el tema del *Desarrollo nacional*, está pendiente de maduración, sobre todo en la llamada clase política, en la lógica que debe ser entendido como un *proceso continuo* el cual se esperaría sea eso, que sea continuo, pero sobre todo coherente, a partir de la definición de una *Visión del Desarrollo nacional*, sin embargo, a pesar de los esfuerzos, en muchos casos aislados, la único continuo ha sido la discontinuidad del mismo. Analizar las causas, muchas por cierto, implicaría, en una mirada retrospectiva, revisar críticamente, momentos, actores y circunstancias así como comprender el contexto y la particularidades de las mismas.

En esta línea se comprendió que el *Desarrollo nacional*, como proceso continuo requería institucionalidad, que fortalezca los procesos, enmarque las distintas iniciativas y sobre todo coordine con las diferentes instancias y niveles de gobierno nacional, regional y local.

El *Desarrollo nacional* pertenece al campo de la planificación estratégica, entendiéndose por tanto, como proceso-producto a partir de una visión a largo plazo, debidamente acotada en sus respectivos niveles y/o escalas, temporalidad pero también con responsabilidades asignadas.

En el año 2005 se creó el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), los cuales, se activaron con ciertas limitaciones el año 2009. Con relación al planeamiento y gestión del desarrollo nacional el CEPLAN debía articular el proceso con los tres niveles de gobierno, es decir con el Gobierno Central, 26 Gobiernos Regionales, 195 Gobiernos municipales provinciales y 1848 gobiernos municipales distritales. Agrupando territorios con desarrollos tan disímiles como asimétricos, donde las demandas sociales son frecuentes y la poca presencia del Estado, una constante, configuran escenarios conflictivos caracterizados por territorios con procesos de degradación ambiental, conflictos por las distintas actividades y el uso del suelo, la debilidad institucional, entendida como falta

de capacidades pero también con procesos de corrupción a lo que se suma los problemas crecientes de inseguridad ciudadana.

A lo anterior se suma dos importantes fenómenos, si bien de naturaleza distinta, sus evidentes impactos o efectos en el territorio, conllevan a la necesidad de replantear los enfoques del desarrollo a partir de reconocerlos. De una parte tenemos el llamado Cambio Climático y de otro el fenómeno de la *Globalización*. Ambos fenómenos ocurren independientemente de los propios procesos endógenos del territorio y se ven, generalmente, como amenazas, aunque también, en el caso sobre todo de la globalización económica, como oportunidades, que casi siempre no se capitalizan.

A partir de lo señalado, apreciamos la complejidad del proceso del *Desarrollo territorial*, enmarcada por una visión del desarrollo nacional y el desarrollo instrumental como soporte. En el Perú, contamos con seis valiosos instrumentos de carácter estratégico, para la planeación y gestión del desarrollo nacional:

- La Constitución Política del Estado
- El Acuerdo Nacional (2002)
- El Plan Bicentenario – Perú al 2021
- El Marco Macroeconómico 2012-2016
- El Plan Nacional de Diversificación Productiva
- La Directiva Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)

A pesar de contar con los instrumentos señalados, debemos afirmar que si bien estamos encaminados, aún nos falta completar el ideal del Desarrollo nacional, particularmente en lo referido a *Territorializar* es decir plasmar en el *Territorio*, lo que los enunciados de la visión y los objetivos proponen, dentro del marco de Desarrollo integral y para ello deben estar claras estrategias a seguir.

Al respecto, el *Ordenamiento territorial*, como política y estrategia, es reconocido tanto por su claridad conceptual y coherencia metodológica para los procesos de ordenación del territorio, pero también como en el desarrollo de otros instrumentos complementarios alineados en la misma lógica por como el caso de la Zonificación ecológica económica (ZEE).

Así mismo, uno de los aspectos relevantes identificados, que tiene como antecedente las dificultades encontradas en el proceso de elaboración de planes de ordenamiento territorial realizados, por diferentes equipos técnicos, es la necesidad de plantear una metodología para el ordenamiento territorial de áreas con alto compromiso urbano. Así mismo a esto se suma la falta de una normatividad vigente, que contemple una perspectiva integral de desarrollo, según el nivel de intervención, que corresponda y que a su vez se encuentre articulada en sus diferentes niveles (nacional, regional y local) y con los distintos sectores del gobierno.

No debemos olvidar, que la necesidad por implementar el proceso de ordenamiento territorial en el país, hizo que instituciones del Estado desarrollen sus propias guías metodológicas para el O.T. a partir de sus interpretaciones (en muchos casos limitadas) de lo que esto significa, para la formulación de planes de ordenamiento territorial, los que han sido abordados bajo diversos grupos de métodos, procedimiento y técnicas.

Es el caso de la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), la cual sigue siendo utilizada como instrumento técnico base para desarrollar el ordenamiento territorial, y aunque con algunas complementaciones su aplicación orientada a espacios amazónicos, sigue presentando vacíos en zonas de costa o sierra y en las áreas con alto compromiso urbano, ámbitos en los que para su utilización deben hacerse ajustes a esta metodología.

El Ordenamiento Territorial, nace con diversos retos, y tratando de optimizar los diversos usos que tiene y puede tener un territorio, ha aportado hacia diversos objetivos del planeamiento territorial, como el desarrollo urbano, que tiene como eje la Ciudad o al desarrollo agrícola o desarrollo socioeconómico, dependiendo de los énfasis y objetivos que esta tenga (ver Fig. 2).

De acuerdo a los retos que se plantee, el Ordenamiento Territorial ha desarrollado enfoques e instrumento de análisis, de esta manera se identifican el enfoque

economista, que tiene como punto focal enfrentar los desequilibrios económicos del territorio y la localización de las inversiones. El enfoque urbanista que como se ha señalado, el eje principal es la ciudad, la ordenación urbana y del suelo, el enfoque ruralista, que tiene como centro la mejora de la productividad primaria y los conservacionistas, que es la gestión sostenible del territorio, como los recursos naturales.

Pero en síntesis el OT tiene dos grandes enfoques:

- Como planificación física a escala regional, subregional y local, con énfasis en el uso y ocupación de suelo, en coordinación con los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y planeamiento urbanístico municipal.
- Como planificación territorial integral vinculada estrechamente a la planificación económica y social, con el objetivo de garantizar el equilibrio en el desarrollo regional.

2. Ordenamiento Territorial en Latinoamérica

Partiendo de la Carta de Punta del Este (Uruguay), en 1961, en esta se definió la necesidad de formular planes de desarrollo nacional, esto dio inicio a los procesos de planificación nacional en varios países latinoamericanos.

En 1989 se intentó construir la visión global del OT latinoamericano, con el interés de definir la posición



Figura 2. Instrumentos Técnicos para el OT: Estudios Especializados.
Fuente: Ministerio del Ambiente

global de medio ambiente y desarrollo. En este marco se constituyó una Comisión encargada de definir esta posición, en la que participaron representantes de Venezuela, Perú, Costa Rica, México, Ecuador, Colombia, Guatemala, Brasil, Guyana y Argentina y elaboran un documento titulado “Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo Y Medio Ambiente”, constituyéndose en las bases para la construcción de las estrategias de desarrollo sustentable de los países latinoamericanos.

Se definieron 7 grandes líneas maestras: 1) La erradicación de la pobreza, 2) aprovechamiento sostenible de los RRNN, 3) el ordenamiento territorial, 4) desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural, 5) nueva estrategia económica y social, 6) organización y movilidad social, 7) reforma del estado.

El OT se definió, como estrategia para lograr el desarrollo sostenible, basado en la distribución de la población y sus actividades, en base a la potencialidad de los recursos naturales y su integridad, estableciéndose como fines:

- Inducir la mejor ubicación de las actividades económicas y sociales con relación al aprovechamiento racional de los RRNN.
- Descentralizar y desconcentrar la economía en búsqueda de un desarrollo regional.
- Delimitar los fines y usos de la tierra, de acuerdo a su vocación.

- Señalar espacios sujetos a protección, conservación o manejo.
- Equipar el territorio con el propósito de habilitarlo para el logro del desarrollo sostenible.
- Proteger zonas ocupadas contra las amenazas naturales.
- Preservar los monumentos históricos, arquitectónicos y el paisaje.

Estos fines han sido adoptados por la mayoría de los países latinoamericanos .

43

2.1 El OT en Venezuela:

Ha sido uno de los países latinoamericanos con mayor trayectoria en Ordenamiento Territorial. En ese país buscan que la gestión y manejo de los recursos naturales, tenga una relación con una estrategia integral de desarrollo económico y social (la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio se emite en 1987.). Es decir alcanzar un desarrollo integral, entendido como el bienestar de la población, la protección y valorización del ambiente y seguridad y defensa nacional. Asimismo apuntan a articular las políticas sectoriales de desarrollo, las políticas ambientales y las políticas de planificación espacial. Siendo su escala de intervención a nivel nacional, regional y municipal.

A nivel Nacional las políticas nacionales apuntan a modificar el estilo de desarrollo a un desarrollo sostenible, las que son concretadas en un Plan

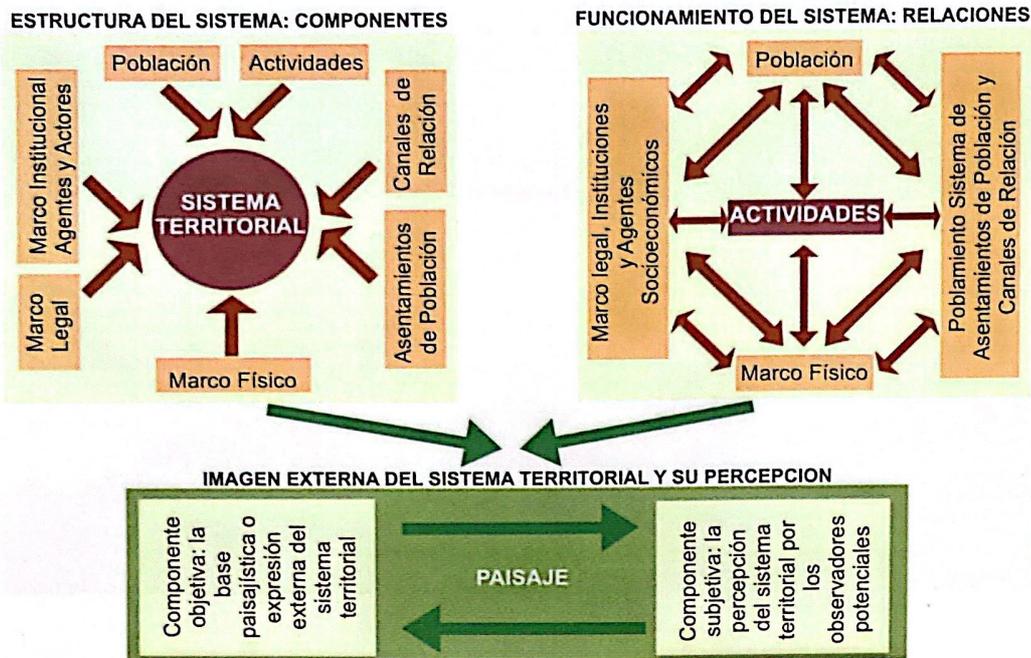


Figura 3. Sistema Territorial, Subsistemas o componentes que lo conforman, relaciones entre componentes e imagen que transmite y su percepción. Fuente: Domingo Gómez Orea, en <https://www.youtube.com/watch?v=-5fdRArZb8k>

Nacional del OT y es el marco del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y también es el marco espacial del Plan Nacional Ambiental y para todos los planes sectoriales.

44 Existe una Comisión Nacional de OT compuesta por los representantes sectoriales (ministerios), y esta depende de la oficina central de coordinación y planificación, presidida por la secretaria técnica del Ministerio de Medio Ambiente. Su función es coordinar, impulsar el Plan Nacional de OT. Revisar, aprobar, asegurarse, conocer y pronunciarse.

En el contexto regional son espacios de planificación del desarrollo económico y social y del ordenamiento territorial. Estas elaboran planes regionales de OT y en cada región existe una Comisión Regional de OT. El OT Regional se fundamenta en la estructuración de un sistema urbano-regional equilibrado, aprovechamientos sostenibles de los recursos naturales, medidas para la reducción de la contaminación por residuos sólidos en áreas urbanas y periurbanas, manejo de áreas bajo región especial, problemas de ocupación de áreas críticas naturales.

Se elaboran planes de ordenación urbanística para municipios locales, determinación del perímetro urbano y sus densidades, sistema vialidad urbana, sistema de transporte colectivo, localización del equipamiento y determinación de sus dotaciones, sistema de áreas verdes y áreas libres, de conservación y protección ambiental.

2.2 El OT en Bolivia

El OT es concebido como un proceso ordenador del uso y ocupación del territorio para el desarrollo sostenible, y nace en 1993. El OT tiene como objetivo lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población y la optimización del uso de los RRNN. Articula las dimensiones sectoriales y territoriales, normando el uso del territorio y la superación de las desigualdades regionales y sociales.

El Consejo Nacional de Desarrollo – CODENA – establece las políticas nacionales y depende del Ministerio de Desarrollo Sostenible. El marco ordenador es el Plan General de Desarrollo Económico y Social y dentro de ese marco se formula el marco general de Ordenamiento Territorial, el OT se elabora a nivel Nacional, Regional y Municipal.

2.3 El OT en Costa Rica:

Al igual que la Agenda Latinoamericana sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el OT en Costa Rica es concebido como una estrategia para lograr el desarrollo sostenible. Se ha realizado esfuerzos en elaborar la Ley de Ordenamiento Territorial, liderado por el Ministerio de Planificación Nacional y la Comisión Técnica Consultiva. En el proyecto de ley, se define el OT, como :

... un proceso dinámico, interactivo e iterativo de diseño de cambios integrales en las políticas

públicas para la clasificación y uso racional, eficiente y estratégico del territorio, son criterios económicos, culturales, y de capacidad de carga ecológica y social...

En la ley se propone establecer un Consejo Nacional de Ordenamiento y Acción Territorial encargada de la coordinación nacional de las entidades públicas. Este Consejo estaría adscrito al Ministerio de Planificación y Política económica, sus funciones son similares al caso de Venezuela.

En el ámbito local, se formulan y ejecutan los planes reguladores y control de OT. Lo novedoso en este caso es que se establece un centro nacional de geoinformática, como entidad de apoyo y trabaja en coordinación al Instituto Geográfico Nacional.

2.4 El OT en Colombia

El OT y Ordenamiento Ambiental Territorial, nacieron en 1993—aunque ambos instrumentos tienen muchas similitudes, pero Colombia ha logrado establecer políticas nacionales de ordenación territorial para el desarrollo equilibrado y armónico, como bajar el instrumento a los espacios territoriales locales— rurales y urbanos. En esa línea se ha elaborado planes de ordenación en espacios de diversas escalas hasta la escala metropolitana, con una política nacional de desarrollo territorial.

Existe una Comisión de Ordenamiento Territorial, quien define el OT como:

... conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, buscando el desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, potencialidades del territorio considerado y la armonía del medio ambiente...

45

En Colombia en debate conceptual era si ordenar el Territorio era reacomodar la división territorial o es la planificación integral de los territorios.

El OT definió que se debía enfrentar dos problemas: el lograr coherencia entre la organización espacial y a división político administrativa de la nación para determinar autoridades territoriales y generar alternativas de ocupación del espacio como base de la planificación social, económica y ambiental, para cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible y de conservación de los recursos naturales.

Un avance significativo en materia de ordenamiento, es que Colombia ha elaborado el Plan de OT en la ciudad de Bogotá, en la que ha tomado decisiones sobre los espacios construidos y su organización, situación que no hemos visto en otras ciudades de latinoamericana, pues la experiencias se han centrado en espacios regionales o en provincias que tienen espacios construidos y no construidos.

Pais	Norma	Concepto
Argentina	Decreto ley 8912 - 1977	Ordenamiento Territorial y usos del suelo" de la Provincia de Buenos Aires. En el 2000 entra en el Parlamento el proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
Bolivia	Plan Nacional OT 1994	
	Anteproyecto de Ley OT Guía Metodológica 1999	"Constituye en el proceso de organización del Uso del Suelo y la Ocupación del Territorio en función de sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales, ambientales y político-institucionales con la finalidad de promover el desarrollo sostenible".
Colombia	Ley de Desarrollo Territorial. Ley 388, 1997	Ordenamiento Territorial Municipal: "Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales".
	Ley 99, 993	Ordenamiento ambiental del territorio " Función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación a fin de garantizar su adecuada explotación y desarrollo sostenible".
Costa Rica.	Proyecto de Ley de OT. 1998.	"Proceso dinámico, interactivo de diseño de cambios integrales en las políticas públicas para la clasificación y el uso racional, eficiente y estratégico del territorio, de acuerdo con criterios económicos , culturales y de capacidad de carga ecológica y social" (Ministerio de Planificación 1998).
Cuba	Reglamento sobre Planificación Física, establece los principios de la política de OT y el urbanismo, 1978.	
Venezuela	Ley Orgánica de Ordenación del Territorio 1983.	"Regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral" (congreso de la República de Venezuela, 1983).
	Ley Orgánica de Ordenación Urbanística 2006.	"Comprende el conjunto de acciones y regulaciones tendentes a la planificación, desarrollo, conservación y renovación de los centros poblados".
Uruguay	Ley de OT, 2008, ministerio de vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.	"Conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales".
Perú	Ley Marco del Sistema de Nacional de Gestión Ambiental 2005.	"El ordenamiento ambiental del territorio es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales para la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio".
	Comité Técnico Consultivo de Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial.	Instrumento que forma parte de la política de Estado sobre el Desarrollo Sostenible. Proceso Político en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. Proceso Técnico Administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, sobre la base de la ZEE.

Cuadro 1: Normativa relacionada al Ordenamiento Territorial según países.

Año	Normatividad
1997	Ley N°26821. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Por primera vez establece que la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) es parte del ordenamiento territorial y tiene como fin evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados.
2001	DS N° 045 -2001 - PCM. Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial. Se declara de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en todo el país, y se constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento para el Ordenamiento Territorial Ambiental.
2003	Ley N° 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Son funciones del Gobierno Regional: formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar, y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de Ordenamiento Territorial. Ley N°27972. Ley Orgánica de Municipalidades. Es su función la planificación de manera integral del desarrollo local y del ordenamiento territorial a nivel provincial. D.S. N°027-2003-Vivienda. Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
2004	DS. N°087-2004-PCM. Reglamento de ZEE. Define la ZEE como un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado. Es instrumento técnico y orientador del usos sostenible de un territorio y de sus recursos naturales.
2005	Ley N°28611. Ley General del Ambiente. El ordenamiento territorial ambiental es uno de los instrumentos de gestión ambiental. Es un proceso técnico político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio. La planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible. Resolución Presidencial N°135-2005-CONAM/PCD Primer Plan Operativo BIANUAL para la Zonificación Ecológica y Económica (Agosto-2005-Julio-2007) Considera procesos de ZEE a formularse en el periodo 2005-2007 que serán ejecutados por las instituciones nacionales, regionales y locales, con el seguimiento del CONAM. Se aprueba la propuesta de Lineamientos de Política de Ordenamiento Territorial.
2006	DS N° 010-2006-CONAM/CD. Directiva "Metodología para la ZEE". Con la finalidad de orientar los procesos de ZEE en los diferentes ámbitos territoriales; y establecer la metodología a seguir para la ZEE el cual incorporar criterios físicos, químicos, biológicos, sociales, económicos y culturales que permitirá contar con una herramienta flexible y accesible que servirá de base al diseño y formulación de políticas, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo.
2008	DL. N°103. Creación del Ministerio del Ambiente. Entre sus funciones está establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.
2009	DL. N° 012- 2009-MINAM. Política Nacional Ambiental. Menciona entre sus objetivos alcanzar el ordenamiento del uso y ocupación del territorio nacional, mediante la ZEE en un marco de seguridad jurídica y prevención de conflictos.

Cuadro 2: Línea de tiempo de la normatividad sobre ordenamiento territorial y zonificación ecológica económica.
Fuente: Glave, L.; "Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones", 2009

3 El OT en el Perú. Avances y perspectivas

Posteriormente de hacer esta sintética revisión de los avances y evolución del Ordenamiento Territorial en Latinoamérica, y como se ha mencionado anteriormente uno de los instrumentos de gestión pública más debatidos en el contexto del proceso de descentralización y las reformas institucionales ambientales es el de la Zonificación ecológica económica (ZEE), y su relación con los planes de ordenamiento territorial.

El Perú no es ajeno a esto y dada la creciente inversión y crecimiento de los últimos años y las consecuencias de los impactos ambientales así como del calentamiento global, ha generado la preocupación por la gestión y control de recursos naturales y ha hecho cada vez más urgente la necesidad de avanzar en la implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial, que aún siguen sin ser propuestos y debatidos.

Si bien es cierto que en el ámbito de la gestión municipal y la planificación urbana se han desarrollado una serie de instrumentos de acondicionamiento territorial en zonas para diferentes usos urbanos desde fines de los años 90 que se desarrollan los instrumentos de planificación del uso del territorio en el marco de los procesos de descentralización y reforma institucional ambiental (ver Cuadro 1). En ese sentido, el ordenamiento del territorio en el Perú es un instrumento de gestión relativamente nuevo

y, no se han dado los pasos que han permitido su adecuada implementación (ver Fig.3 y 4).

Según Glave (2009), para el caso peruano, el proceso de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial incluye básicamente las siguientes etapas: preparación, zonificación ecológica y económica, planificación, consulta ciudadana, aprobación legal e implementación.

Según el MINAM, en el Perú se impulsa el ordenamiento territorial para garantizar:

- La incorporación transversal de los componentes económicos, sociales, políticos, culturales, entre otros, con el componente ambiental en distintos procesos de desarrollo para ocupación del territorio, y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales como base productiva del desarrollo.
- Disponer del marco normativo y las metodologías para implementar las políticas adecuadas de Ordenamiento Territorial en los distintos niveles de gobierno.
- Garantizar su plena correspondencia con la política actual.

Sin embargo si revisamos, según el MINAM también, cuales son los logros tenemos en síntesis que, según un informe publicado en su página web señala los siguientes alcances:



Estado situacional de la ZEE a nivel Regional

No de Regiones		
4	0 - 10%	ZEE en formulación
9	11% - 85%	ZEE en ejecución
1	86% - 95%	ZEE por concluir
11	100%	ZEE concluida

Figura 4. Perú. Estado situacional de la ZEE a nivel Regional.

- El 100% de los gobiernos regionales han iniciado las acciones correspondientes a fin de elaborar su respectiva Zonificación Ecológica Económica (ZEE).
- Autoridades de Piura, Ayacucho y Tacna han solicitado y recibido la opinión favorable del MINAM a la propuesta final de su ZEE, las cuales fueron aprobadas a través de ordenanzas regionales.
- Son nueve los gobiernos regionales que cuentan con este primer instrumento técnico sustentatorio culminado: Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Callao, Madre de Dios, Piura, San Martín y Tacna; y existen tres opiniones técnicas favorables solicitadas por los gobiernos regionales de Ayacucho, Cusco y Huancavelica respecto a la ZEE del ámbito del Valle del Río Apurímac.

Así mismo menciona otra serie de logros en lo que es el rubro de Asistencia Técnica a los gobiernos regionales y sistemas de información para gobiernos regionales y locales. Por otro lado resume los avances del proceso de OT en el país en la siguiente imagen. Lo anteriormente señalado así como los reportes del MINAM nos hace suponer que los avances en el Perú se han circunscrito a la primera etapa de lo que significa el OT, es decir a la fase de Análisis del Territorio, la cual consideramos importante y relevante, sin embargo cuantos años venimos hablando de esta etapa de ZEE y aún no hemos culminado la etapa de análisis propiamente dicha

porque como todos sabemos con la Resolución Ministerial No. 135-2013-MINAM que aprueba la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el OT. Se ha complementado, en buena hora, o corregido después de muchas opiniones y recomendaciones que la ZEE no constituía ni la propuesta de ordenamiento ni podía suplir íntegramente la fase de diagnóstico y análisis territorial. En virtud a ello es que ahora tenemos luego de la ZEE dos pasos más a llevar a cabo, los Estudios Especializados y el Diagnóstico integrado, además de los procedimientos para que el ente rector apruebe cada una de estas etapas. Habrán hecho un cálculo nuestras autoridades y funcionarios de cuánto tiempo demandara este proceso de Análisis Territorial y cuanto demandara su aprobación ya que cada etapa requiere la “opinión favorable” del MINAM.

Por otro lado aun no existen los procedimientos claros para el DIT ni para la segunda gran etapa: La Planificación del Territorio, es decir donde recién podremos plasmar los objetivos de desarrollo y las políticas de desarrollo orientadas a la desarrollo sostenible y gestión integrada del territorio que permita finalmente contar con el instrumento orientador de transformación real y verdadera del territorio.

Por ello es necesario preguntar, cuando llegaremos a contar con un Plan de Ordenamiento Territorial, que haya cumplido con todas las etapas y procesos

aprobados formalmente y cuando veremos y evaluaremos y monitorearemos este primer POT en el Perú? Mientras tanto, en el país vemos día a día los conflictos socio ambientales derivados de muchas causas reconociéndose como principales las siguientes: Debilidad institucional, falta de una cultura de OT, vacíos y superposición en la normativa, débiles procesos de participación temprana de los actores involucrados y también, como ha quedado evidenciado en los recientes sucesos de Arequipa .

4 Reflexión final

En este contexto, es evidente la necesidad de profundizar en un balance crítico, de todo lo actuado, en los distintos niveles de gobierno, a fin, de ser el caso, reevaluar los actuales instrumentos operativos, replantear procesos y procedimientos y hacer un serio esfuerzo por desarrollar y fortalecer una cultura de OT en el Perú, lo que garantizara el fortalecimiento de la institucionalidad, la continuidad de los procesos que se deriven de la política y práctica del OT, que será base y garantía de la sostenibilidad del desarrollo territorial.

5 Referencias bibliográficas

- AA. VV. (2012), *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Universidad de Colombia. Sede Bogotá, Facultad de Artes, Maestría en ordenamiento Urbano Regional.
- Blacutt, M. (2013), *Desarrollo Local complementario*, en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1252/ordenamiento-territorial.html>
- Cacho, R. & Lazarte, M. (2009), *propuesta metodológica con enfoque de sostenibilidad, para el ordenamiento territorial de áreas con alto compromiso urbano*, Proyecto de Investigación realizado en el INIFUA- FAUA/UNI.
- Ferrufino, C. & Grande, C. (2013), *Tendencias de ordenamiento territorial en América Central y República Dominicana (2009-2012)*, en <https://www.giz.de/en/downloads/giz2013-sp-tendencias-ordenamiento-territorial-america-central.pdf>
- Glave, L. (2009). *Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones*, en http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/30_glave.pdf
- NU. CEPAL. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, (2001), *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*, en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5739-el-ordenamiento-territorial-como-opcion-de-politicas-urbanas-y-regionales-en>