

El Ordenamiento Territorial, un Instrumento de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

María Verónica Lazo Lazo, maria.lazo.lazo@ucsp.edu.pe Centro de Gobierno José Luis Bustamante y Rivero de la Universidad Católica San Pablo - Arequipa.

Área temática

Políticas públicas, toma de decisiones y administración pública

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

El Ordenamiento Territorial, un Instrumento de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.¹

María Verónica Lazo Lazo, maria.lazo.lazo@ucsp.edu.pe Centro de Gobierno José Luis Bustamante y Rivero de la Universidad Católica San Pablo - Arequipa.

Resumen

En una época de constantes cambios, donde el incremento de la desertificación, el calentamiento global, el cambio climático y el crecimiento urbano desordenado han puesto en agenda la necesidad de intervenir en el territorio teniendo una visión global del mismo. La importancia del Ordenamiento territorial reside en la organización del territorio tomando en cuenta sus potencialidades y poder planificar ciudades sostenibles que sean capaces de adaptarse a los constantes cambios climáticos.

En el presente artículo se analizan las políticas de ordenamiento territorial regional, tomando como referencia países latinoamericanos con ciudades modelo de sostenibilidad de países, considerando los casos de Brasil y de Colombia.

Se pretende analizar las políticas de ordenamiento enfocándose en diferentes aspectos importantes como la estructuración de la política, la forma de intervención en el territorio y la forma como estas políticas se articulan con las políticas locales de planificación urbana, además evaluar sus potencialidades en cada caso y exponer las conclusiones.

Palabras claves: Políticas públicas, Territorio, Planificación, ordenamiento territorial.

Introducción

Las ciudades de hoy enfrentan grandes cambios como el incremento de la desertificación, el calentamiento global, el riesgo a desastres naturales los cuales han generado nuevos retos que los gobiernos deben enfrentar. En las ciudades latinoamericanas, a estos problemas se suman los ya existentes como es el crecimiento desordenado, la pobreza y la inseguridad que se da en el territorio.

Al hacer referencia del territorio, la Constitución del Perú de 1993 (Congreso Constituyente, 1993), en el artículo 54 define que “el territorio comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre”, el cual define el territorio como un espacio unitario sin definir las actividades que en él se realizan. Esta definición es complementada con lo que expresa Galarza (GALARZA LUCICH, 2002) en una concepción del territorio vinculada al desarrollo, indicando que “el territorio se constituye en un espacio en el que convergen y se enlazan los intereses, la identidad y la cultura de una comunidad. Por esta trama social, histórica y cultural que caracteriza a los territorios, éstos pueden jugar un papel activo como "agentes de desarrollo".

Considerando que es en el territorio donde se desarrollan todas las actividades humanas en interrelación con el medio ambiente que lo rodea, este concepto de territorio

¹ La presente ponencia es un parte del estudio teórico de la investigación de tesis titulada “Importancia de la Planificación Urbana Sostenible en ciudades metropolitanas en el Perú”.

entendido desde la visión ecosistémica es definida como “la interacción del ser humano que lo habita, ocupa, transforma, lo aprovecha y disfruta de acuerdo a sus intereses, identidad, cultura, entre otros; con el conjunto de condiciones físicas y biológicas del medio natural que conforman un ecosistema” (Neyra Palomino, 2014).

La ocupación del territorio se da principalmente para aprovechar los servicios y recursos naturales que los ecosistemas proveen, esto se realiza desde diferentes perspectivas, ocasionando, en muchos casos, impactos negativos en los ecosistemas, depredándolos y afectando la base productiva del país.

La caracterización del territorio se orienta a establecer las condiciones del desarrollo territorial. La identificación de las condiciones del territorio permite orientar el proceso de toma de decisiones y el estudio de las incidencias de un proyecto sobre el territorio, así como prever y manejar los impactos territoriales asociados. Los impactos territoriales, sean estos positivos o negativos, son alteraciones o modificaciones de los componentes territoriales (natural, social, urbano-regional y económico), los cuales inciden en el potencial productivo de los distintos territorios, lo que da la posibilidad de incrementar el desarrollo de una zona y la calidad de vida de las personas que lo habitan.

Ordenamiento territorial

La concepción del Ordenamiento Territorial nace en la mayoría de los países industrializados europeos después de la Segunda Guerra Mundial, y es una de las políticas públicas del Estado de bienestar social (welfare state). En los casos de Alemania, Holanda y Suiza, surgen en fechas anteriores, sobre todo lo que se refiere a la planificación territorial de nivel subregional que se separa del planeamiento urbanístico municipal, extendiendo el ámbito de la planificación territorial a unidades territoriales mayores (comarcas u otros ámbitos supramunicipales). Como otras políticas públicas, el ordenamiento del territorio tiene como gran objetivo general la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de los ciudadanos.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, fue el primer texto internacional que definió el concepto de ordenación del territorio, como: “*La expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector*” (Mallea Alvarez, 2009).

De acuerdo a la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, los objetivos fundamentales que debe perseguir toda política de ordenación del territorio, son: a) El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, b) La mejora de la calidad de vida; c) La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; d) La utilización racional del territorio.

Estos objetivos fundamentales se repiten en la mayoría de las leyes de ordenamiento del territorio, nacionales y regionales, así como en los planes territoriales de ámbito regional y subregional.

A estas leyes y planes agregan con frecuencia otros objetivos, más concretos, como por ejemplo:

- Identificar, diagnosticar y evaluar las potencialidades de desarrollo que son inherentes a cada área del territorio.
- Potenciar y mejorar el sistema urbano.
- Establecer la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal.
- Distribuir de manera equilibrada en el territorio las actividades y los usos del suelo.
- Mejorar la localización de las instalaciones productivas.
- Prevenir los riesgos catastróficos de origen natural o antrópico.
- Proteger la naturaleza y el patrimonio histórico y cultural.

La presencia de cada uno de estos objetivos y su peso relativo en la política de ordenamiento territorial varía en los diferentes países en función de diversos factores (Mallea Alvarez, 2009).

Para el PNUD, el ordenamiento territorial debería entenderse como un proceso planificado que tome como marco de referencia los principios y metas del desarrollo humano. En tal sentido, se requiere entenderlo con énfasis en la formación del capital humano y el capital social, para así construir una nueva institucionalidad territorial (Glave, 2012).

Para Gómez (2002), ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades, lo que sería equivalente a la ordenación de los usos del suelo.

En la Conferencia de Estocolmo de 1972, en el principio 14 se afirmó que: “La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio” (Argentina, 2015). La Comisión Brundtland sobre Desarrollo Sostenible, en 1983, señaló que, “La planificación y el ordenamiento territorial pueden aportar de manera significativa a la operacionalización del desarrollo sostenible”.

En América Latina, el ordenamiento territorial está unido al objetivo del desarrollo sostenible, pero como Glave (Glave, 2012) afirma “al intentar aplicarla a sus propias realidades han aparecido nuevas formas de entenderla.” Además considera que “la administración pública latinoamericana tiene escasa experiencia en planificación, coordina poco entre sí –debido a la falta de mecanismos para la toma de decisiones concertadas– y cambia tras cada nueva elección política” lo cual dificulta la toma de decisiones en forma eficiente. En los últimos años se ha generalizado en la región las leyes, los planes y estrategias de ordenamiento territorial que “tratan el territorio de manera integral haciendo énfasis en la planificación física, la localización de actividades productivas e infraestructura, el uso sostenible de recursos naturales y la equidad en el desarrollo regional” como afirma Bielza (2008: 157 en (Glave, 2012)).

En la actualidad, no se puede pensar ni manejar un urbanismo que no incorpore los criterios de sostenibilidad y de respeto al medioambiente. Al incorporar la variable ambiental a los instrumentos de gestión de la ciudad supone adoptar el concepto de desarrollo sostenible como marco para el diseño e implementación de las políticas urbanas. Borja (Borja, 2001) indica que el urbanismo no puede desarrollarse sin la sostenibilidad de la conservación y preservación del ambiente, desde un entorno inmediato y como factor de bienestar para la población, soporte sustancial de toda

política urbana. Este desafío es compartido por muchos estudiosos, al cual se suma Montserrat (2000:3) al plantear que: “La sostenibilidad global y local se basa en políticas con una aproximación integrada dentro de esquemas estratégicos utilizando todos los instrumentos disponibles y diseñando medidas que resuelvan más de un problema a la vez, en políticas que resuelvan problemas y no los traspasen a las futuras generaciones y en soluciones de políticas que induzcan cambios en las tendencias individuales de consumo y comportamiento, tanto en empresas como en individuos. En la actualidad, muchas ciudades europeas aceptan que la prosperidad económica, el crecimiento del empleo, la calidad de vida y un entorno ambiental de alta calidad van de la mano”.

Tanto Borja como instituciones como la CEPAL afirman que lograr la participación de la sociedad civil en el diseño, desarrollo, ejecución y evaluación de las políticas urbanas es uno de los desafíos de las ciudades, lo cual posibilita el desarrollo económico, social y ambiental de las ciudades. Esta participación debe generar un mayor impacto si va de la mano de una política de descentralización, pues la participación implica descentralizar la política y por ende, esto conlleva a descentralizar la toma de decisiones. Sobre el asunto, Borja (Borja, 2001) argumenta lo siguiente: “De todas las formas de los procesos de descentralización realizados o iniciados en las grandes ciudades, así como diversas experiencias de planificación y programación como lo planes estratégicos y los presupuestos participativos, son elementos de un balance positivo indiscutible y que ofrecen posibilidades futuras interesantes, así como múltiples experiencias de cooperación cívica en programas de desarrollo urbano y social de barrios deficitarios o asentamientos informales. En las grandes ciudades es especialmente importante a nuestro parecer, implementar una descentralización efectiva, que comporte ámbitos importantes de gestión, competencias decisorias”.

Borja analiza dos variables importantes; la descentralización y la participación en la toma de decisiones. La descentralización permite llevar las políticas desde la escala nacional a una escala local donde los asentamiento formales e informales estén bajo la cobertura de la atención gubernamental local y paralelamente se asume, la segunda variable planteada, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, de manera tal que la acciones en conjunto sea efectiva y se logre cambiar las áreas de problemas de la comunidad bajo el desenvolvimiento de consenso.

La CEPAL (2001:47) también plantea, en la serie 21 de Medio ambiente y desarrollo, que: “La participación es un tema que está intrínseco a la política de descentralización; no obstante, es importante distinguir en términos analíticos entre una participación restrictiva e instrumental para la realización de obras, y una participación ampliada urbana, que lleven a la formulación de programas y política urbanas”.

Por tanto la participación debe darse como un proceso permanente y continuo que legitime el plan en sus diversas etapas de formulación, implementación, ejecución, evaluación, revisión y modificación, de tal modo que mantenga la confianza de la ciudadanía en sus determinaciones. Considerase necesaria la colaboración del sector privado, en especial en el financiamiento y ejecución de las acciones prioritarias que conforman el Plan (CEPAL, 2001).

El Ordenamiento Territorial en Ciudades Latinoamericanas

El caso de Brasil

En cuanto a las políticas territoriales y su evolución en el contexto brasileiro, fue a partir de 1930 que el Estado comenzó a adoptar políticas referidas al ordenamiento territorial, buscando fijar pautas de un modelo de desarrollo industrial para el país, inaugurando la era de la planificación económica social (Núnes, 2004). Para alcanzar este objetivo, el Estado brasileiro creó los organismos que ayudarían a definir las políticas del ordenamiento territorial nacional. En 1934, se fundó el Instituto Nacional de Estadística y en 1936, el Consejo Nacional de Geografía (Conselho Nacional de Geografia). Estos dos organismos fueron unificados en 1937 y pasaron a llamarse Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) cuyo objetivo es producir información estadística en materia económica, social y demográfica y desarrollar un sistema cartográfico normalizado del país.

El conocimiento del territorio nacional y la identificación de sus características y desigualdades llevaron a elaborar dos proyectos de ordenamiento territorial que buscaron la integración nacional y el desarrollo regional: 1. el Plan de Metas en la década de los años 50, que se concentró en la construcción de Brasilia; la apertura de carreteras nacionales y la creación de los organismos regionales para el desarrollo, como la Superintendencia del Desarrollo de Noreste (Sudene) y la Superintendencia del Desarrollo de la Amazonía (Sudam) y 2. el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PND), el Plan de Integración Nacional (PIN), el Polo de Desarrollo de la Amazonía y el Polo de Desarrollo de la Región Centro-Oeste. Dichos proyectos fueron obra de los gobiernos de la dictadura militar (1964-1985) y tuvieron el objetivo de mejorar la infraestructura para el desarrollo regional.

Según Gregorio de Andrade (Andrade, 2010) las políticas territoriales del Estado brasileño hasta finales de la década de 1970 resultaron en la formación por primera vez de una red urbana nacional y la constitución de un mercado interconectado. El ordenamiento territorial en Brasil pasó a ser tema prioritario en la gestión del territorio nacional y por ello fue considerado en la nueva Carta Magna de 1988, en el artículo 21, parágrafo IX expresa que es competencia del Estado elaborar y ejecutar los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de desarrollo económico y social (Brasil, 1988).

La Constitución de 1988 adopta el principio de acción cooperada entre los niveles gubernamentales, cabiendo al Gobierno Federal elaborar las directrices generales de políticas territoriales, o sea, las estrategias macro de ocupación del espacio; instalación de equipamientos de infraestructura; gestión de los fondos territoriales; utilización de los recursos naturales; la defensa de la Soberanía y de las fronteras y las acciones espaciales en áreas críticas o prioritarias. El tema ambiental también debe ser tratado como una prioridad de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial - PNOT (Moraes 2005 en (Andrade, 2010)).

Se sabe que la Constitución de 1988 y el posterior Estatuto de la Ciudad han determinado que la planificación urbana es responsabilidad de los municipios, que deben gestionar el territorio urbano con base en la creación e implementación del Plan Director Municipal. Para Gregorio de Andrade (Andrade, 2010) la PNOT tiene como estrategia de acción desconcentrar áreas metropolitanas y áreas urbanas costeras para generar el proceso de interiorización de la ocupación del territorio, fortalecer la red de

ciudades de centralidad media; apoyar el desarrollo de las ciudades pequeñas y aglomeraciones rurales. Por último, fue pensado en articular acciones de OT con programas territoriales específicos como los referentes a Faja de Frontera y al Mar Territorial.

En cuanto a los instrumentos para el ordenamiento territorial en sus dimensiones físico-natural, económico-tecnológico, social, cultural y político-institucional, hay en Brasil las iniciativas de elaboración de la zonificación ecológica económica, zonificación agrícola, zonificación industrial, planificación de cuencas hidrográficas, planos directores municipales, planificación regional y reforma agraria.

Las primeras acciones se dieron en la década de 1990, cuando la entonces Secretaría de Asuntos Estratégicos y su Dirección de Ordenamiento Territorial adoptaron una estrategia básica de ordenamiento que se limitó a la elaboración de la zonificación ecológica y económica. Posteriormente, en el año 2003 fue creada la Ley 10.683/03, que estableció las atribuciones de cada ministerio y confirió la responsabilidad sobre el ordenamiento territorial al Ministerio de Integración Nacional y al Ministerio de Defensa y la zonificación ecológica y económica fue puesta a cargo del Ministerio del Medio Ambiente, creado en 1992 (Andrade, 2010).

El proyecto «Elaboración de subsidios técnicos y documento base para la definición de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial – PNOT», una vez concluido, ha servido de base de discusión para la creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, lo que ocurrió por ley en el año 2007. Este sistema es el marco del futuro próximo del territorio brasileño, que busca poner fin a la planificación centralizada y tecnocrática, considerando el tema de la participación social y la sostenibilidad del desarrollo.

La definición de una Plan Nacional de Ordenamiento Territorial representó para Brasil un gran desafío debido a su importancia como instrumento de crecimiento económico, justicia social, calidad de vida y protección del medio ambiente, todo esto proyectado para una nación de proporciones continentales. (Andrade, 2010). El Ministerio de Medio Ambiente es el encargado de la Zonificación Ecológica-Económica (Zoneamento Ecológico-Econômico, ZEE) quien coordina su ejecución con los Estados. (MMA, 2015) y en la esfera municipal, los municipios se ocupan del ordenamiento territorial a través de los Planes Directores, obligatorios para los municipios de más de 20.000 habitantes.

La ZEE, en su concepción, ha sido considerada como instrumento innovador de planificación en Brasil (Steinberger & Amado, 2003) porque está relacionado con una concertación político-institucional que permite la construcción de un modelo de toma de decisiones compartidas que ofrece la oportunidad de participación de actores representantes del gobierno y de la sociedad. Además, porque procura incluirse en el desarrollo sostenible, que debe contemplar la relación economía-ecología, de manera no excluyente, por medio de la negociación del uso potencial ecológico por decisiones de mercado, siempre contemplando el bienestar colectivo.

Steinberger y Amado afirman que la ZEE puede ser un instrumento de gestión ambiental urbano-rural que puede contribuir para que sean abandonadas las percepciones dicotómicas tradicionales usadas en la formulación de políticas y planes de gobiernos (Steinberger & Amado, 2003).

El proyecto «Elaboración de subsidios técnicos y documento base para la definición de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial – PNOT», ha servido de base de discusión para la creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, afirma Gregorio de Andrade (Andrade, 2010), lo que ocurrió por ley en el año 2007, indicando además que “Este sistema es el marco del futuro próximo del territorio brasileño, que busca poner fin a la planificación centralizada y tecnocrática, considerando el tema de la participación social y la sostenibilidad del desarrollo”.... “La definición de una Plan Nacional de Ordenamiento Territorial representó para Brasil un gran desafío debido a su importancia como instrumento de crecimiento económico, justicia social, calidad de vida y protección del medio ambiente, todo esto proyectado para una nación de proporciones continentales” (Andrade, 2010).

2. Caso de Colombia

El ordenamiento territorial en Colombia está sustentada en la Constitución política de 1991, en el artículo 288, el cual concede autonomía a las entidades territoriales en su funcionamiento y atención de servicios públicos; “estableciendo la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales ejercidas conforme los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley” (Colombia, 1991); y en el artículo 311, 313 expresa que “le corresponde al Municipio prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la constitución y las leyes, también como reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda” (Colombia, 1991).

La Ley 88 de 1947 sobre fomento del desarrollo urbano del municipio, es considerada como una de las primeras leyes que establece en su artículo séptimo, la creación de un plan regulador para las ciudades, el cual ordena como debe constituirse la organización futura de dicha ciudad.

En la Ley 61 de 1978 llamada Ley Orgánica del Desarrollo Urbano, determina las condiciones de aspecto físico, económico, social, ambiental y administrativo que deben cumplir los municipios mediante la elaboración de un Plan Integral de Desarrollo para la planeación urbana de las ciudades; lo que se evidencia en los artículos segundo y tercero de la presente ley. El desarrollo de las áreas urbanas se regulará dentro de una política nacional de equilibrio entre las diversas regiones del territorio y entre las zonas rurales, urbanas y de conservación ecológica. Así mismo se procurará la óptima utilización del suelo urbano y de los limitados recursos de inversión en vivienda, infraestructura y equipamiento y la participación de la sociedad en el valor de la tierra. Indica que todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo Plan Integral de Desarrollo con base en las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación urbano-regional. Se señalarán las relaciones que dan a un conjunto de municipios las características de área metropolitana y se fijarán los procedimientos para su organización y administración (Ministerio de Vivienda, Ley No. 61 de 1978, 2015).

La Ley 388 de 1997 (Congreso de Colombia, 2015) es considerada como la ley más sobresaliente sobre el Ordenamiento Territorial enfocado en el Desarrollo Urbano, que aún está vigente y define el Ordenamiento Territorial de Colombia. En el artículo

noveno expone tres tipos de planes de ordenamiento: Planes de Ordenamiento Territorial (Población superior a los 100.000 habitantes), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (Población entre 30.000 y 100.000 habitantes) y Esquemas de Ordenamiento Territorial (Población inferior a los 30.000 habitantes).

En el artículo 11 de la Ley 388 de 1997 (Congreso de Colombia, 2015), menciona los fundamentos que todo Plan de Ordenamiento Territorial debe estar conformado por tres componentes, primero el componente general del plan donde se constituirán los objetivos del plan; segundo, el componente urbano y por último un componente rural. Además, se legisla en el artículo 19, un nuevo Plan de reglamentación de desarrollo urbano llamados Planes Parciales, los que complementan los planes de desarrollo para lugares estratégicos de las ciudades que posibilite regular todos los sectores de las entidades territoriales.

El POT es un instrumento de planificación del desarrollo local, de carácter técnico, normativo y político, sirve para ordenar los territorios municipales y distritales, reglamentado por la Ley 388 de 1997 (Medellín, 2005).

La Ley 388 de 1997 ha delegado en los alcaldes la tarea de realizar el ordenamiento del territorio bajo su jurisdicción, desde dos ópticas: la planificación del territorio y la gestión del suelo. (Medellín, 2005) Para ello tiene tres herramientas: el Plan de Ordenamiento Territorial con una vigencia de 12 años, el Plan de Desarrollo Municipal con una vigencia de 4 años y el presupuesto municipal anual. Con estos tres instrumentos esenciales que deben articularse y armonizarse para lograr el objetivo mejorar la calidad de vida de la población. El Plan de ordenamiento Territorial se concreta a través de la ejecución de obras físicas y de control urbano y rural. Los proyectos de infraestructura y equipamientos que se han programado para realizar en el corto plazo (4 años), mediano plazo (8 años) y largo plazo (12 o más años) deberán construir a través de las sucesivas administraciones, municipios más productivos, equitativos y sostenibles (Ministerio de Ambiente, 2004).

De acuerdo con la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial, el POT debe hacerse con la información que acopie mediante la elaboración del diagnóstico técnico resultado de un proceso de participación y concertación con todos los actores involucrados.

Morcillo (Morcillo Dosman, 2007) expresa que el ordenamiento territorial presenta tres objetivos básicos que son, primero, complementar la planificación económica y social con la territorial; segundo, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y por último, orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible. Tanto como los elementos, como los objetivos de la planificación territorial, necesitan de los tres medios o instrumentos para su realización, tales como son las estrategias, las acciones y actuaciones urbanísticas y las inversiones municipales, que pueden ser públicas o privadas.

El ordenamiento Territorial en el Perú

El Ordenamiento Territorial - OT está contemplado en la Décimonovena Política de Estado sobre Desarrollo Sostenible del Acuerdo Nacional (Nacional, 2015), que establece el compromiso de integrar la política nacional ambiental con las políticas

económica, social, cultural y de Ordenamiento Territorial - OT, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú.

A Nivel Nacional a través del Decreto Legislativo N° 1013 del 13 de mayo del 2008, del Art.7°, corresponde al Ministerio del Ambiente - MINAM la función de establecer la política, criterios y procedimientos para el OT.

A Nivel Regional por la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 (Congreso de la República, 2002), que establece como una de las funciones de los Gobiernos Regionales, formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de OT, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales.

A Nivel Local, la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783 (Estado Peruano, Ley 27783, Ley Orgánica de Bases de la Descentralización, 2002), Artículo 42, estipula como una de las competencias exclusivas de los gobiernos locales normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial, y ejecutar sus planes correspondientes.

Asimismo, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972 (Estado Peruano, Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades., 2003), en el Art.73°, norma que es competencia y función específica de las municipalidades provinciales: planificar integralmente el desarrollo local y ordenamiento territorial.

En el 2004, mediante el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica – ZEE, DS N° 087-2004/(PCM) (PCM, Decreto Supremo 087-2004-PCM, Reglamento de Zonificación Ecológica Económica, 2014) se creó el Comité Técnico Consultivo Nacional de la ZEE y OT, que tiene dentro de sus funciones opinar y recomendar sobre normas, procesos y metodologías sobre la ZEE y el OT.

La Ley General del Ambiente, Ley N° 28611 (Estado Peruano, La Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, 2005), artículo 20, define al OT como instrumento de gestión ambiental, con la creación del Ministerio del Ambiente donde el Vice Ministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, asume el rol de liderar el OT a nivel nacional.

El Ordenamiento Territorial se ha conceptualizado oficialmente como un 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 el aprovechamiento sostenible del territorio. Además, es un 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.

En la propuesta de Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial elaborado por el CONAM (CONAM, 2005), se define ordenamiento territorial como parte de la política sobre desarrollo sostenible, como un proceso político y como un proceso técnico-administrativo sobre la base de la zonificación ecológico-económica (ZEE).

La ZEE es un instrumento de información que facilita la negociación entre la ciudadanía, la sociedad civil y los gobernantes, que identifica sectores con carácter homogéneo para la priorización de la inversión, que facilita la toma de decisiones y la solución de conflictos (PCM, 2004).

Es un proceso participativo y de concertación, dinámico y flexible que permite analizar integralmente un área territorial determinada para sectorizarla e identificar las diferentes alternativas de uso sostenible, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones, con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales.

De acuerdo con Neyra (Neyra Palomino, 2014) los procesos de ZEE se inicia en los años 90 en la Amazonía propiciados por los países miembros del Tratado de Cooperación Amazónica, pensado más en esta región. Así, la ZEE es una herramienta indispensable para construir el ordenamiento territorial, es la base para la formulación de políticas y planes de Ordenamiento territorial que servirán, a su vez, para definir planes de desarrollo nacional, regional y local.

El ordenamiento territorial es un proceso que incluye un desarrollo en el conocimiento científico y gestión técnica en el análisis y diagnóstico territorial, sobre la base de la ZEE, así como una fuerte presencia institucional al realizarse de forma democrática y participativa (Gómez, 2002 en (Glave, 2012)).

La acción política debe estar presente en todo el proceso de zonificación, y no solamente en el momento último de las decisiones finales. Para garantizar la implementación del ordenamiento territorial es fundamental llevar a cabo el proceso de manera participativa, complementándose a la generación de conocimiento científico y a la gestión técnica. Así, el instrumento de gestión pública por el que se ordena el territorio, es un proceso técnico y político de negociación de múltiples actores, en el que se determina el tipo de aprovechamiento de las diferentes unidades territoriales.

Por otro lado, los principales problemas que el ordenamiento territorial busca atender son los siguientes: Problemas derivados del desequilibrio territorial, entendido como el centralismo político y económico y las inequidades sociales; Degradaciones ecológicas y sobreexplotación de recursos naturales; Desconocimiento de los riesgos naturales en la localización de actividades; Superposición desordenada de usos; Accesibilidad a la explotación de los recursos territoriales; Accesibilidad de la población a los lugares de trabajo; Dificultades territoriales para dotar de equipamiento y servicios públicos a la población; Conflictos entre actividades y sectores; Descoordinación entre organismos públicos de rango similar así como de distintos niveles administrativos (Gómez, 2002 en (Glave, 2012)).

Según Gómez (2002 en (Glave, 2012)) el ordenamiento territorial puede concebirse como un proceso secuencial y reiterativo que, orientado hacia objetivos a largo plazo, se desarrolla en ciclos de tres fases: análisis territorial, planificación territorial y gestión territorial. El Plan de Ordenamiento Territorial debe jugar el rol de insumo para el Plan de Desarrollo Concertado, al mismo tiempo que se mantenga consistencia con la toma de decisiones para el desarrollo sostenible (Gómez & Galarza, 2006).

El marco normativo promotor de las inversiones de la década de 1990 limitó el fortalecimiento de la incipiente institucionalidad ambiental (Glave, 2012), al designar a los sectores como autoridades competentes para aplicar las disposiciones de la legislación ambiental en sus respectivos sectores; como fue el caso de la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero asignó este rol al sector Energía y Minas, y la Ley General de Hidrocarburos. Glave sostiene que la experiencia muestra que el papel de juez y parte de los sectores no ha tenido resultados importantes en hacer cumplir la normatividad ambiental, ya que el control ambiental tiende a percibirse como

un obstáculo para la inversión y la producción, que constituyen las prioridades para el sector.

Con la finalidad de orientar los procesos de ZEE, el ex Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), hoy MINAM, aprobó la directiva “Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica”; norma que establece la metodología a seguir para formular propuestas de ZEE en ámbitos de diferente alcance territorial; y de aplicación obligatoria en los diferentes niveles de gobierno.

Con D.S N° 0135-2013-MINAM, de fecha 03 de mayo de 2013, el MINAM aprobó la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial, de aplicación y cumplimiento obligatorio en todos los procesos preparatorios para el ordenamiento territorial, en trámite o por iniciarse. Independientemente de su ámbito de ejecución (Neyra Palomino, 2014). Estos instrumentos técnicos son: la ZEE, los Estudios Especializados (EE), el Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT) y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

En cumplimiento de las funciones de Ordenamiento Territorial, el MINAM ha diseñado y viene asistiendo a nivel nacional en la implementación de instrumentos técnico normativos para el Ordenamiento Territorial que se definen en la R.M.N°135-2013-MINAM que además define la metodología para su elaboración y los procedimientos para su validación que considera la opinión favorable del MINAM (MINAM, 2014).

La Zonificación Ecológica y Económica es un instrumento técnico de caracterización del territorio, principalmente de aspectos físicos y biológicos. Si bien es un instrumento importante, se requiere conocer las dinámicas del territorio y las posibilidades que tenemos como sociedad. La ZEE no define ni constituye usos, sino que propone diferentes alternativas para gestionar el impacto que puedan generar algunas actividades, haciéndolas más rentables; y aportando a la disminución de conflictos. No establece derechos de propiedad. Tampoco restringe ni excluye las inversiones.

Los Estudios Especializados son instrumentos técnicos de carácter estratégico, priorizados a partir de información generada en la ZEE, contexto geográfico, rol y dinámica socio-económica en cada ámbito de intervención; describen características y condiciones de la configuración y dinámica actual del territorio.

El Diagnóstico Integrado del Territorio es un instrumento técnico que complementa el conocimiento de las condiciones y características ambientales, económicas y sociales del territorio, así como de la dinámica y tendencias de crecimiento económico y de sus implicancias en los ecosistemas, aportando información sobre las variables clave que determinan la ocupación del territorio, sustentadas en las características biofísicas, sociales, económicas, culturales, funcionales, institucionales y políticas del territorio. Establece el conjunto de condiciones favorables y desfavorables que servirán de insumo para la elaboración del POT.

El POT es un instrumento de planificación para la gestión del territorio, que promueve y regula los procesos de organización y gestión sostenible del mismo, articulados a los planes ambientales, de desarrollo económico, social, cultural y otras políticas de desarrollo vigentes en el país. Vincula al proceso de ordenamiento territorial con otros planes e instrumentos relacionados a la gestión del territorio y del desarrollo, los cuales son abordados por otros sectores y niveles de gobierno en el marco de sus competencias y funciones

La aprobación de la ZEE o cualquier otro instrumento sustentatorio del Ordenamiento Territorial depende de la región o municipalidad correspondiente. En el caso de la municipalidad, es necesaria la opinión previa favorable del Gobierno Regional y del MINAM (MINAM, 2014).

El MINAM ha impulsado el diseño de mecanismos financieros para el desarrollo de instrumentos de OT en coordinación con el MEF y brinda asistencia técnica para su formulación y aplicación.

- PIP en materia de “Ordenamiento Territorial, aprobado con RD N°005-2006-EF/68.01, vigente hasta Octubre 2013, y actualizado con RDN°007-2013-EF/63.01 de la Dirección General de Programación de Inversiones del MEF.
- Asistencia Técnica en la formulación y ejecución de PIP’s a gobiernos regionales y locales para lo cual MINAM ha recibido, desde su creación, más de 23 millones de nuevos soles para atender sus funciones en OT.
- Programas presupuestales: Gestión Sostenible de los Recursos Naturales y Diversidad Biológica-PPR035 y la Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres PPR 068.

En el Perú, hasta ahora tienen aprobados o en proceso de aprobación el ZEE nueve Gobiernos Regionales y a nivel local hay más de 120 procesos en marcha para realizar la Microzonificación ecológica económica.

De acuerdo con Glave (Glave, 2012) el desafío para los gobiernos regionales, en los últimos años, “es la gestión sostenible del territorio, con mayor eficiencia y eficacia en la toma de decisiones para el desarrollo; y así poder cumplir con las nuevas competencias otorgadas en el marco del proceso de descentralización”. Por lo que indica que es urgente “superar las debilidades en estas instancias de gobierno, las mismas que se traducen en Inversión ineficaz proveniente de los ingresos generados por el auge de las industrias extractivas que, en los últimos años, se ha incrementado considerablemente debido al canon y las regalías transferidas a los gobiernos subnacionales, la poca capacidad para implementar planes y evaluar rendimientos y costo efectividad; la explosión de la minería informal en las regiones, que causa serios daños al medio ambiente y la pérdida de ingresos fiscales potenciales; la limitada presencia de agendas regionales que se traduzcan en proyectos de inversión consensuada; la falta de liderazgo y capacidades técnicas para impulsar procesos de planificación y gestión del territorio; entre otros aspectos.”

	Brasil	Colombia	Perú
Normativa	El Ordenamiento Territorial de Brasil fue considerado en la nueva Carta Magna de 1988, expresa que es competencia del Estado elaborar y ejecutar los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de	La creación de un plan de desarrollo territorial tiene carácter constitucional, estipulado en el artículo 288. El POT está reglamentado por la Ley 388 de 1997	El Ordenamiento territorial se sustenta en la Constitución del Estado del 1993 y en la Décimo novena Política de Estado sobre Desarrollo Sostenible del Acuerdo Nacional (2011).

	desarrollo económico y social.		
Competencia	La Ley 10.683/2003, estableció las atribuciones de cada ministerio y confirió la responsabilidad sobre el ordenamiento territorial al Ministerio de Integración Nacional y al Ministerio de Defensa. La zonificación ecológica y económica fue puesta a cargo del Ministerio del Medio Ambiente, quien coordina su ejecución con los Estados.	La Ley 388 de 1997 ha delegado en los alcaldes la tarea de realizar el ordenamiento del territorio bajo su jurisdicción, desde dos ópticas: la planificación del territorio y la gestión del suelo.	La competencia OT es una función compartida y concurrente con los Gobiernos Regionales y Locales, en la cual cada nivel de gobierno desarrolla funciones específicas teniendo en cuenta las políticas y lineamientos del nivel nacional que los define por función el MINAM.
Dimensiones	dimensiones físico-natural, económico-tecnológico, social, cultural y político-institucional	Dimensiones físico-biótico, socio-económicas y jurídico - institucional	dimensiones físico-natural, económico-tecnológico, social, cultural y político-institucional
Escalas del Plan	Gobierno Federal 1/10 000 000 a 1/1 000 000 Gobierno Estatal 1/250 00 a 1/100 000 Gobierno Municipal 1/100 000 a 1/60 000	Planes de Ordenamiento Territorial (Población superior a los 100.000 habitantes), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (Población entre 30.000 y 100.000 habitantes) y Esquemas de Ordenamiento Territorial (Población inferior a los 30.000 habitantes). Los planes pueden tener una vigencia de 12 años.	Escalas de la ZEE Macrozonificación a escala menor 1:250.000. Meso Zonificación a escala menor a 1:100.000. y Microzonificación escala mayor o igual a 1:25.000

Cuadro1: Comparativo de Ordenamiento territorial en Brasil, Colombia y Perú.
Elaboración Propia

Conclusiones

El Ordenamiento territorial como política pública debe orientar la planificación incorporando la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, junto con el desarrollo económico y social, de tal manera de hacer compatibles múltiples intereses relacionados con el uso del espacio.

En la mayoría de los países latinoamericanos, esta política resulta de importancia nacional y regional, considerando el respeto de los mecanismos de participación, flexibilidad y sostenibilidad.

El estudio comparativo permite verificar el interés de los Estados de los países analizados en la ejecución del Ordenamiento territorial, el cual ha sido priorizado en el presente siglo, siendo de competencia de diferentes niveles de gobierno para ejecutar la política pública, teniendo en cuenta que cada país tiene una forma diferente de afrontar la política, ninguno establece plazos de ejecución y aprobación, lo cual no establecen un tiempo definido para la consecución de los objetivos de la política de Ordenamiento territorial.

Bibliografía

Andrade, R. d. (2010). Política nacional de ordenamiento territorial: el caso de Brasil. *Espacio y Desarrollo* N° 22, 119-134.

Argentina, M. d. (2015). Obtenido de Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas - Estocolmo 1972:
<http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/ea/descargas/estocolmo01.pdf>

Borja, J. (2001). El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 8 y 9, 83-142.

Brasil, G. d. (1988). *Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988*. Obtenido de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

CEPAL, M. L. (2001). El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. *CEPAL*.

Colombia, C. P. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Obtenido de <http://www.constitucioncolombia.com/indice.php>

CONAM. (2005). *Propuesta lineamientos de política de ordenamiento territorial*. Lima: Documento de Trabajo.

Congreso de Colombia. (2015). *Ley 388 de 1997*. Obtenido de http://www.minminas.gov.co/documents/10180/23517/22687-Ley_388_de_1997.pdf

Congreso de la República. (2002). *Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales*. Obtenido de http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos/archivos/goblocales/ley_27867_ley_org_gob_reg.pdf

Estado Peruano. (2002). *Ley 27783, Ley Orgánica de Bases de la Descentralización*. Lima.

Estado Peruano. (2003). *Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades*. Lima: Diario El Peruano.

Estado Peruano. (2005). *La Ley General del Ambiente, Ley N° 28611*. Obtenido de http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=6:la-ley-general-del-ambiente-&catid=18:cap-1&Itemid=4714

Fomento. (marzo de 2015). *Ministerio de Fomento de España*. Obtenido de SUPERCITIES: políticas sostenibles de usos del suelo para crear ciudades resilientes: http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/HERRAMIENTAS/INVESTIGACIONTU/URBAN_NET/INVESTIGACION/CONV_2008/SUPERCITIES.htm

GALARZA LUCICH, L. (2002). *Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos*. Lima: Cuadernos PNUD, Serie: Desarrollo Humano N° 3.

Glave, M. (2012). Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones. En CLACSO, *Desarrollo Rural y Recursos Naturales*. Lima : GRADE.

Gómez, R., & Galarza, E. (2006). *La Experiencia Peruana en Planificación y Gestión Urbano-Ambiental*. . Lima: UN-HABITAT.

Gregório de Andrade, R. d. (2010). Política nacional de ordenamiento territorial: el caso de brasil . *Espacio y Desarrollo N° 22* , 119-134.

Mallea Alvarez, M. I. (2009). Ordenamiento Territorial y la Dimensión Ambiental de los Instrumentos de Planificación en Chile. *Revista Derecho Ambiental N°20*, 55-82.

Medellín, A. d. (2005). *Estrategia de participación Ciudadana en la Revisión y Ajuste al POT. Conceptos Básicos del Plan de Ordenamiento Territorial*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

MINAM. (2014). *Ministerio del Ambiente, Dirección General de Ordenamiento Territorial*. Obtenido de Plan de Ordenamiento Territorial: <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/instrumentos-tecnicos-para-el-ordenamiento-territorial/plan-de-ordenamiento-territorial-pot/>

Ministerio de Ambiente, V. y. (2004). Guía No. 1 Revisión y Ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial. *Serie Planes de Ordenamiento Territorial*.

Ministerio de Vivienda, C. y. (2015). Obtenido de Ley No. 61 de 1978: <http://www.minvivienda.gov.co/LeyesMinvivienda/0061%20-%201978.pdf>

Ministerio de Vivienda, C. y. (2015). *Ministerio de Vivienda*. Obtenido de LEY No. 61 DE 1978 : <http://www.minvivienda.gov.co/LeyesMinvivienda/0061%20-%201978.pdf>

- Ministerio de Vivienda, C. y. (2015). *Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*. Obtenido de LEY No. 61 DE 1978: <http://www.minvivienda.gov.co/LeyesMinvivienda/0061%20-%201978.pdf>
- MMA. (2015). *Ministerio do Meio Ambiente*. Obtenido de Zoneamento Económico Ecológico -Brasil: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial/item/8186>
- Montes Lira, P. F. (2001). El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. *CEPAL, Serie medio Ambiente y Desarrollo N°45*.
- Morcillo Dosman, P. P. (2007). *Derecho urbanístico colombiano. Historia, derecho y gestión*. Colombia.
- Nacional, A. (2015). *Acuerdo Nacional*. Obtenido de Política de Estado N° 19 Desarrollo Informe del CONAM : http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/i2006-ConsejoNacionaldelAmbiente-Politica19_0.pdf
- Neyra Palomino, A. F. (2014). Ordenamiento Territorial: avances y perspectivas. En D. G. Territorial, *Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú* (págs. 7-14). Lima: Ministerio del Ambiente.
- Núnes. (2004). Estudio de Caso en Brasil: Principales Desafíos del Ordenamiento Territorial . *Foro Especial Interregional de las Naciones Unidas, FIG y PC IDEA. Desarrollo de Políticas e Información Territorial en las Américas*. Aguascalientes, Mexico.
- PCM. (2004). *D.S. 087-2004 Reglamento de la ZEE*. Lima: Diario El Peruano.
- PCM. (2014). *Decreto Supremo 087-2004-PCM, Reglamento de Zonificación Ecológica Económica*. Lima: Diario El Peruano.
- Peruano, E. (30 de diciembre de 1993). *Constitución Política del Perú -1993*. Obtenido de <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>
- Steinberger, M., & Amado, T. (2003). Zonificación ecológico-económica como instrumento de gestión ambiental urbana-rural: el caso de la Amazonia brasileña Caracas mayo 2003. *Cuadernos del Cendes CDC v.53 n.53 Caracas mayo 2003*.
- Unesco. (2015). *Constitución Política de Colombia, 1991*. Obtenido de http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/colombia/colombia_constitucion_politica_1991_spa_orof.pdf

(Estado Peruano, La Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, 2005)