



Foto: Isabel Renner

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

UNA HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO

Los procesos no planificados de ocupación del territorio han generado alta degradación de los recursos naturales, vulnerabilidad de la población, baja productividad y competitividad, entre otros. De esta situación problemática surge la necesidad de proyectar una nueva ocupación del territorio.

Los procesos de ordenamiento buscan: a) generar acuerdos y consensos para la gestión del territorio y b) facilitar a los gobiernos los procesos de descentralización y la participación de los actores en la toma de decisiones sobre los cambios necesarios en cuanto al uso del territorio. El Ordenamiento Territorial (OT) es un instrumento fundamental para el desarrollo y tiene por objeto clarificar las relaciones entre el territorio y los recursos naturales, por un lado, y las actividades humanas, por el otro, con el fin de elaborar estrategias para lograr una utilización óptima. El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) constituye el instrumento donde se plasman los acuerdos estratégicos logrados entre los diferentes actores para lograr los objetivos de disminución de los impactos negativos y promover el desarrollo sostenible.

El presente documento presenta la metodología de OT que fue desarrollando el Proyecto Regional Cuenas Andinas en cooperación con el Programa de Desarrollo Rural Sostenible de GTZ-Perú y otras instituciones como SNV, COSUDE y AECI.

EL PROBLEMA

La carencia de planes que ordenen las actividades del hombre dentro de un territorio, tiene como consecuencia la generación de conflictos entre el uso potencial del suelo y las actividades económicas y la presión demográfica. Como impactos negativos de lo anterior se tienen: alto grado de degradación de los recursos agua y suelo y altos riesgos ante fenómenos naturales por mala ubicación de las viviendas y de la infraestructura en general.

El Ordenamiento Territorial aparece como un método efectivo para lograr disminuir los conflictos y reducir los impactos negativos antes mencionados. El OT es un intento de ordenar las actividades que se desarrollan sobre el territorio y controlar la articulación entre los elementos que lo componen con criterios de racionalidad y negociación entre los actores.[1]

Los POTs deben superar los inconvenientes de la planificación territorial tradicional, especialmente su falta de operatividad y su desfase temporal frente a una realidad en cambio permanente. La mayor innovación de estos nuevos planes incluye la adecuada implementación de la flexibilidad. Dicha flexibilidad debe entenderse como una capacidad de adaptación dentro de ciertos márgenes establecidos y no como

una capacidad arbitraria. La flexibilidad no pretende prever la contingencia sino saber actuar en caso de que ésta se presente [2].

LA PARTICIPACIÓN

La planificación territorial tradicional se centraba en la confianza en un Plan Director que presuponía la existencia de autoridades centrales capaces de crear e implementar dicho plan. En éste contexto no había cabida a la participación de diversos actores sociales [2]. Sin embargo, las nuevas propuestas de planificación le dan un rol protagónico a la participación de la sociedad civil y a los gobiernos locales en la planeación.

La participación de los diversos actores en el planeamiento del territorio genera un compromiso en los procesos de diagnóstico, formulación y ejecución del plan, constituyéndose en una nueva figura de corresponsabilidad en su gestión [2]. La participación legitima el plan y mantiene la confianza de los actores en valor estratégico; adicionalmente involucra a sectores como el privado en varias de las etapas del proceso, garantizando en muchos casos el financiamiento y la ejecución del plan de OT.

NUESTRA PROPUESTA

El Proyecto Regional Cuencas Andinas (un proyecto de cooperación entre la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH y el Centro Internacional de la Papa (CIP) a través de CONDESAN y GTZ, impulso desde el comienzo los procesos de ordenamiento territorial como un método para diagnosticar porciones del territorio del sistema cuenca y buscar los cambios necesarios en el uso, de tal forma que se orienten las acciones en la dirección del desarrollo sustentable. El OT debe contribuir a mantener la cantidad y calidad del agua, disminuir la erosión y mantener el área boscosa.

El proyecto ha seguido en sus intervenciones una metodología participativa e iterativa. Participativa en el sentido, de comprometer a los diferentes grupos de la sociedad civil para que en forma conjunta con los técnicos, elaboren los diagnósticos prospectivos y prospectivos, la formulación de los objetivos y las estrategias del OT. Hay que comprender que el OT es, ante todo, un proceso de negociación y concertación social y no un mero ejercicio técnico entre el uso actual y potencial de la tierra. La metodología es ite-

rativa porque entendemos que el proceso de ordenamiento es un proceso continuo y dinámico y por ende cambiante en el tiempo [3].



El proyecto ha seguido una metodología participativa que compromete a diferentes grupos de la sociedad civil en la formulación de objetivos y estrategias del OT.

Los principales fines del OT son [1]:

- Reconocer las potencialidades, las restricciones, los desequilibrios y los riesgos del territorio.
- Lograr la valoración del territorio y sus recursos por las poblaciones, como base de afirmación de su identidad territorial.
- Detener, estabilizar y reorientar los procesos de intervención espontánea y crecimiento urbano descontrolado, ordenando las áreas actualmente ocupadas por las poblaciones.
- Reducir los desequilibrios espaciales generados por el crecimiento económico.
- Articular de manera sostenible las actividades practicadas por los grupos sociales, buscando el equilibrio entre utilización y conservación de los recursos naturales.
- Orientar los planes de inversión pública y privada en el territorio.
- Orientar el uso patrimonial del territorio.
- Mejorar la gestión de riesgos ante desastres naturales
- Desarrollar las capacidades de gestión descentralizada del territorio por quienes se encuentran más cerca de él (principio de subsidiaridad).

El OT se articula con el concepto de desarrollo sostenible ya que en su enfoque considera aspectos tales como la pobreza y equidad, productividad, medio ambiente y prevención de riesgos ante desastres naturales. La relación con dichos aspectos se explican a continuación [2]:

- OT y pobreza. El OT es un instrumento para impulsar las inversiones públicas y promover las privadas, tanto en lo económico como en lo social, destinadas a mejorar la calidad de vida de los asentamientos humanos. De esta manera se puede lograr que la población de ciertas áreas tenga acceso a servicios básicos, vivienda y empleo, mejorando así en el mediano plazo su calidad de vida.
- OT y productividad. EL OT, al optimizar el uso del territorio, favorece un uso sostenible de los recursos naturales y a la vez un mejoramiento de la productividad y competitividad. Las recomendaciones elaboradas indicaran cuáles y dónde están las mejores alternativas para la explotación de los recursos existentes y cómo obtener el mejor provecho sin destruir. El OT se convierte en un método o instrumento de mejoramiento territorial.
- OT y medio ambiente y prevención de desastres. El OT contribuye a mejorar la gestión ambiental, indicando cuáles son las fuentes de contaminación existentes y concertando con los involucrados medidas para disminuir sus impactos negati-

vos. De la misma manera al hacer OT se toma como criterio importante la disminución de la vulnerabilidad de la población ante la ocurrencia de fenómenos naturales. Al reordenar se disminuye el riesgo de muchas familias antes ubicadas en zonas de deslizamientos o en zonas de inundaciones.

Adicionalmente, un POT que ha sido concertado con los diversos actores logra que la población reconozca y comprenda la importancia de la ordenación y de su rol dentro del plan y si se ha realizado mediante una amplia participación y concertación se estará contribuyendo a ampliar la democracia y mejorar la gobernabilidad [2].

Los pasos de la metodología sistematizada de las experiencias de el Proyecto Regional Cuencas Andinas [4], el Programa Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) de la GTZ Perú, el Consejo Nacional de Ambiente (CONAM) y el Proyecto MASAL de COSUDE, luego de una revisión de experiencias en OT [5] en los Andes reconoció varias etapas del proceso de OT: Preparación, diagnóstico, planificación, consulta ciudadana, aprobación legal e implementación.

Preparación. En esta etapa se deben adelantar los siguientes pasos. Revisión de marco jurídico, revisión de las políticas y objetivos de desarrollo, identificación de los actores sociales y gestores de desarrollo que impulsaran el proceso y creación del equipo técnico de profesionales, investigadores, asesores y técnicos. El equipo debe ser multidisciplinario (que las diferentes áreas del conocimiento estén cubiertas), interdisciplinario (integralidad en el análisis) y transdisciplinario (existencia de un nivel de conocimiento mínimo de las restantes disciplinas por todos los miembros del equipo) [6].

Diagnóstico. En la etapa de diagnóstico se debe adelantar un análisis integral del territorio. Es necesario realizar la evaluación, clasificación y especialización e los procesos que representan la realidad actual del territorio en sus diversos componentes, a saber:[6].

Sistema biofísico. El análisis del sistema biofísico se realiza mediante: Zonificación ambiental, Inventario de los recursos naturales, Identificación de ecosistemas estratégicos, y Análisis de amenazas, vulnerabilidad y riesgo de desastres naturales y antrópicos.

Sistema sociocultural. El análisis integral del sistema sociocultural comprende: Identificación y caracterización del sistema de asentamientos, y Análisis del sistema de infraestructura física: sistema de vivienda, vial y de espacio público, servicios y equipamientos

públicos.

Sistema económico. Se requiere estudiar los sistemas productivos y las relaciones económicas y sociales que representan la estructura del sistema económico: Clasificación de los sistemas de producción, Especialización en los sistemas de producción, y Evaluación de potencial de desarrollo económico y generación de empleo y complementariedades.

Sistema político administrativo. Este análisis se ocupa de la estructura administrativa, de las instituciones gubernamentales y el sistema de planeación y gestión pública.

Planificación. Luego de la etapa de diagnóstico se identifican y evalúan las posibles alternativas de desarrollo. En esta etapa se socializa, se concerta, se negocia y se toman acuerdos sobre el reordenamiento

del territorio, aterrizando todas las ideas en proyectos concretos.

Consulta Ciudadana. A través de un proceso de consulta pública se procede a la concertación y aprobación del POT por todos los actores mediante representantes, organizaciones e instituciones.

Aprobación Legal. En esta etapa se establece el respaldo de las normas jurídicas al plan, dada la vital importancia de éstas para lograr la eficacia del mismo.

Implementación. En esta etapa se materializan las actividades que conforman el POT. Simultáneamente con la ejecución se debe hacer el seguimiento y evaluación del plan, de tal forma que se puedan justificar y realizar los posibles ajustes necesarios.

DEFINICIONES

- **Ordenamiento:** En materia territorial, ordenamiento significa lograr “Un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar”. Sin embargo, el ordenamiento del territorio no puede ser estático sino dinámico, debido a que las relaciones sociales y naturales que conforman el territorio no tienen temporalidad constante [1].
- **Territorio:** El territorio es el espacio físico natural, delimitado política y administrativamente, en el que se practican las diversas actividades humanas [1].
- **Ordenamiento Territorial:** Es la planeación de las actividades humanas estratégicas para el desarrollo sostenible, de acuerdo con las condiciones del territorio y sus recursos naturales [1].
- **Flexibilidad:** Es uno de los conceptos de la planificación estratégica, “se define básicamente por la sujeción a una serie de consideraciones o principios ambientales económicos y sociales... Su esencia consiste en permitir la adecuación de las disposiciones del plan a la realidad cambiante...” [3]

MAYOR INFORMACIÓN

- [1] CONAM/ GTZ: *Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la guía nacional de Ordenamiento Territorial*. GTZ, Lima 2006.
- [2] Montes Lira, Pedro Felipe: *El Ordenamiento Territorial como Opción de Políticas Urbanas y Regionales en América Latina y el Caribe*. En Serie Medio Ambiente y Desarrollo 45. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile 2001.
- [3] Moreno, Alonso y Renner, Isabel (Editores): *Gestión Integral de Cuencas: La experiencia del Proyecto Regional Cuencas Andinas*. Proyecto Regional Cuencas Andinas. CIP/GTZ, Lima.
<http://www.infoandina.org/recurso.shtml?x=7254>
- [4] Proyecto Regional Cuencas Andinas:
<http://www.condesan.org/cuencasAndinas>
- [5] Valdera, Gonzalo: *Plan de Acondicionamiento Territorial. Provincia de San Pablo*. Proyecto Regional Cuencas Andinas, CIP/ GTZ, Lima 2006. ISBN: 92-9060-277-5.
<http://www.infoandina.org/cuencasandinas/index.shtml?apc=E113-&x=7594>
- [6] Universidad Nacional Agraria La Molina: *Manual de Planeación del Desarrollo Regional. Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas*. Especialización a distancia “Gestión de Políticas y Proyectos Agrarios”.
<http://www.minag.gob.pe/sed/>

Contacto

Alonso Moreno , Asesor Principal
alonso.moreno-diaz@gtz.de
Isabel Renner
renner@gtz-rural.org.pe

Editora:

María Catalina Ramírez
m.c.ramirez@cgiar.org



CGIAR Challenge Program on
WATER & FOOD

Diálogo de Políticas es publicado por InfoAndina y contiene recomendaciones de política para el desarrollo sostenible de las montañas que provienen de las Iniciativas CONDESAN y otros proyectos de desarrollo. Para contactar a InfoAndina escriba a infoandina@cgiar.org

