

Organización y ordenamiento del territorio. Desarrollo y sostenibilidad. Experiencia europea para el Perú

Vicente Bielza de Ory*

Abstract

An analysis of the successful European experience with spatial planning based on the objectives in the 1983 European Regional/Spatial Planning Charter and defined in the 1999 European Territorial Strategy subtitle: “Towards the balanced and sustainable development of the European Union Territory”. To that end, the following guidelines were used from a systemic and functional conception of territory: “The development of a balanced and polycentric system of cities and the creation of a new relationship between urban and rural areas; the promise of equal access to infrastructure and knowledge; sustainable development, smart management and the safeguarding of nature and cultural heritage”. Possible application is considered for Peru in a functional subdivision of the territory, from the areas of influence of the system of cities which should guide the regionalization of the State to make planning more efficient, aided by a connective system. Said subdivision should, in order to follow the third guideline, be carried out jointly with homogenous land use zoning in which protection is harmonized and productive use is not tyrannized. Existing Economic Ecological Zoning (ZEE in Spanish) in Peru may serve as an instrument for said purpose if based on adequate cartography and soil assessment. The paper reviews the European experience with coordination and competencies conflicts amongst administrations, coordination with other agents and citizen participation. Lastly, the environmental system in European plans consider key points such as natural resources, natural and anthropic risks, waste disposal and natural-cultural protected areas. The creation of French regional natural parks and cultural parks in Aragon or the consideration of landscape and protected areas as territory invariants may serve to guide planning activities in Peru.

* Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Universidad Zaragoza, España, correo electrónico: vbielza@unizar.es

Key words: Spatial planning/organization, system of cities, European experience, development, sustainability.

Resumen

Tratamos desde la experiencia europea del buen uso del ordenamiento territorial a partir de una adecuada organización territorial, ponderando los objetivos que aparecen en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 y se definen en la Estrategia Territorial Europea de 1999 en su propio subtítulo: “Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del Territorio de la UE”. Para ello desde una concepción sistémica y funcional del territorio se plantean como directrices: “El desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad; la garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento; y el desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural”. Ello nos conduce en su posible aplicación al Perú a una parcelación funcional del territorio desde las áreas de influencia del sistema de ciudades, que debería guiar la regionalización del Estado para hacer más eficaz el ordenamiento, ayudado por un sistema conectivo. Dicha parcelación deberá conjugarse, para seguir la tercera directriz, con una zonificación de carácter homogéneo, de usos del suelo, donde la protección se armonice y no tiranice el uso productivo. La ZEE (Zonificación Ecológica Económica) ya existente en Perú, puede ser un instrumento para ello si se parte de una buena cartografía y de una evaluación adecuada del suelo. Desde las experiencias europeas repasaremos la coordinación y conflictos competenciales entre las administraciones en la ordenación del territorio, la coordinación con otros agentes y la participación ciudadana. Finalmente el sistema ambiental en los planes europeos, recoge como temas clave: recursos naturales, riesgos naturales y antrópicos, eliminación de residuos y áreas de protección natural-cultural. La creación de figuras como los parques naturales regionales franceses y los parques culturales aragoneses o la consideración del paisaje y de los espacios de protección como invariantes del territorio, pueden orientar actuaciones planificadoras en el Perú.

Palabras clave: *ordenamiento/organización territorial, sistema de ciudades, experiencias europeas, desarrollo, sostenibilidad.*

La concepción sistémica de la ordenación del territorio y sus objetivos en la Unión Europea

Hasta la crisis de la década de los setenta del siglo XX las distintas políticas territoriales de los estados europeos priorizaron solucionar uno u otro tipo de los desórdenes abordados conjuntamente en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983: “un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio

según un concepto rector”, dos objetivos inseparables desde la visión holística de la geografía y desde la propia raíz del problema. Si el origen de los desórdenes es común (la concentración territorial debida a la búsqueda de las economías de escala, inherente a la estandarización industrial) las soluciones también deben ser abordadas de forma coordinada. El relativo fracaso de la planificación territorial de las décadas de los sesenta y setenta condujo a los estados europeos a su paralización durante aquella crisis económica hasta que el Consejo de Europa impulsó un replanteamiento desde planes más flexibles y que coordinaran ambos objetivos. Las reuniones de los responsables de la Unión Europea (UE) durante la década de los noventa culminaron en la Estrategia Territorial Europea, ETE, aprobada en Postdam en 1999. La convergencia de los dos objetivos señalados quedó recogida en el subtítulo de la ETE: “Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE”. En la Estrategia se aprecia una concepción sistémica del territorio y de su ordenación, al partir de estas tres directrices:

- El desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad
- La garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento
- El desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

Dicha concepción sistémica arranca de la teoría de lugares centrales construida por Christaller en su tesis doctoral, expuesta en el Congreso Internacional de Geografía de Ámsterdam de 1938 y planteada por él mismo para la *Raumplanung* de la Polonia ocupada por los nazi y que desde 1950 se aplicó a la planificación territorial de los *länder* de la República Federal Alemana.¹ Dicha teoría, construida desde la abstracción del sistema de ciudades de la Baviera, donde todavía predominaban en la década de los treinta las relaciones económicas preindustriales, sería perfeccionada por él mismo en el Simposium Internacional de Lund en 1960, al añadir al principio de mercado de razón 3, los principios de tráfico de razón 4 y administrativo de razón 7. En 1964, B. Berry, en el ámbito anglosajón, al que Ullman había trasladado las teorías del geógrafo alemán, insertaría definitivamente el sistema de ciudades y la ciudad como sistema en la teoría general de sistemas² y su aplicación a la ordenación del territorio industrializado.

El sistema territorial, los principios y niveles de intervención en la ordenación territorial pueden sintetizarse en un paralelepípedo (Figura 1). En el plano superior del paralelepípedo quedan recogidos los tres subsistemas o elementos a ordenar del sistema territorial: el urbano (de ciudades y asentamientos), el relacional o conecti-

¹ Christaller, 1933 y 1938. Lijewski, T., 1993.

² B. Berry, 1964.

vo (de infraestructuras e infoestructuras) y el proteccional (de áreas naturales y culturales a proteger).

El plano lateral del paralelepípedo (Figura 1) recoge los principios de equidad, y de sostenibilidad del territorio que explicita la ETE, junto con la competitividad inherente a las raíces de la Comunidad Económica Europea “de los mercaderes”. La UE en 1992 incorporó los principios de sostenibilidad de la Conferencia Mundial de Río de Janeiro y de cohesión socioeconómica aprobada en Maastricht. Ambos principios estaban implícitos en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983. En la ETE de 1999 el desarrollo equilibrado y sostenible, “implica especialmente armonizar las exigencias sociales y económicas del desarrollo con las funciones ecológicas y culturales del territorio y contribuir a un desarrollo territorial sostenible y equilibrado a gran escala”.

La priorización del orden medioambiental en las políticas territoriales europeas de finales del siglo XX, supone una evolución respecto a la década de los sesenta, cuando la política territorial francesa o española planteaban como primer fin el fomento del desarrollo regional equilibrado.

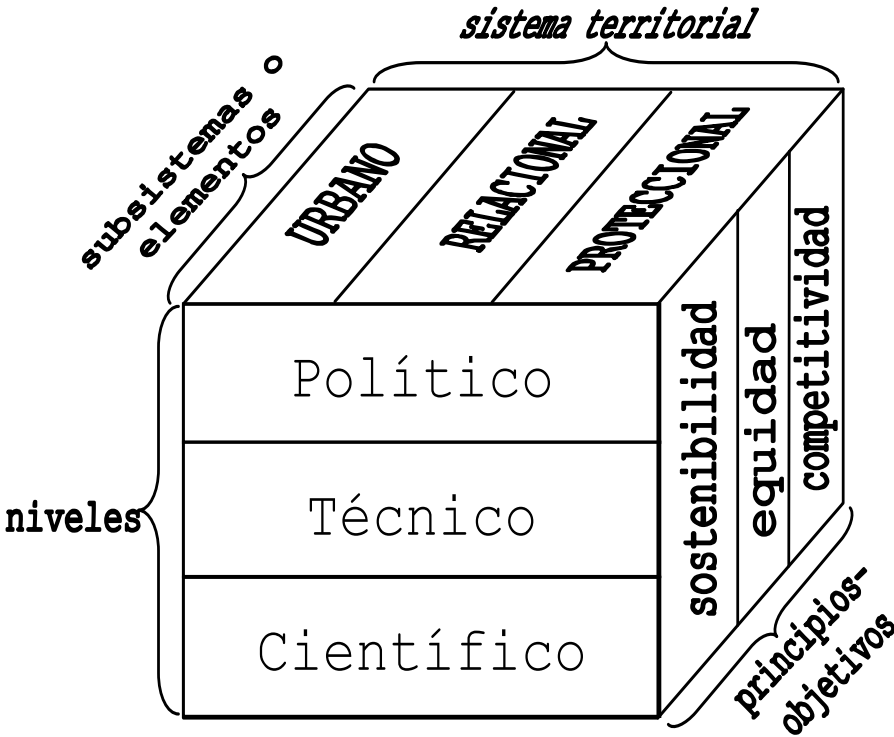


Figura 1. Sistema territorial, principios y niveles de la ordenación territorial.

Los principios de equidad y sostenibilidad implican una ética del territorio. Las dificultades de la aplicación de los planes

Como hemos demostrado en el libro de *Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico*,³ la “equitas”, el reparto equitativo del territorio, muchas veces a partir de la traza ortogonal, aparece desde la antigüedad en las civilizaciones fuertes con un sentido funcional y religioso. Así la organización ortogonal del territorio egipcio: a partir de dos ejes (el Nilo en su discurrir de Sur a Norte y el movimiento Este-Oeste del sol divinizado, Ra) se tradujo en un diseño en cuadriláteros de las explotaciones agrícolas que había que repartir anualmente tras las inundaciones del Nilo, los *huds* (todavía hoy perceptibles en el paisaje agrario) y el trazado reticular de las ciudades cuando se planificaban (Menfis en sus ampliaciones-reformas) o los poblados obreros para los constructores de pirámides (Deir-el-Obeid).

En el libro bíblico del profeta Ezequiel se puede comprobar el reparto de la Tierra prometida por Yahvé a partes iguales entre las 12 tribus, salvo la de José y la forma cuadrada de la ciudad y templo de Jerusalén a reconstruir, con elementos culturales de la Babilonia del siglo VI a. C., esa metrópoli ortogonal descrita por Herodoto y donde estaban los judíos exiliados 23 años antes del retorno.

Los romanos pasaron del reparto práctico del suelo de las colonias a partes iguales para los legionarios a partir de un *cardo* y un *decumanus* en cruz, a la fundación litúrgica de la *civitas romana*, tras la consulta a los augures y el trazado a partir de un *orbe* mediante un arado. Constantino al fundar Constantinopla en el 326 “cristianizó” la fórmula pagana, cuando enterró en el *orbe* un fragmento de la *vera cruz* de Cristo.

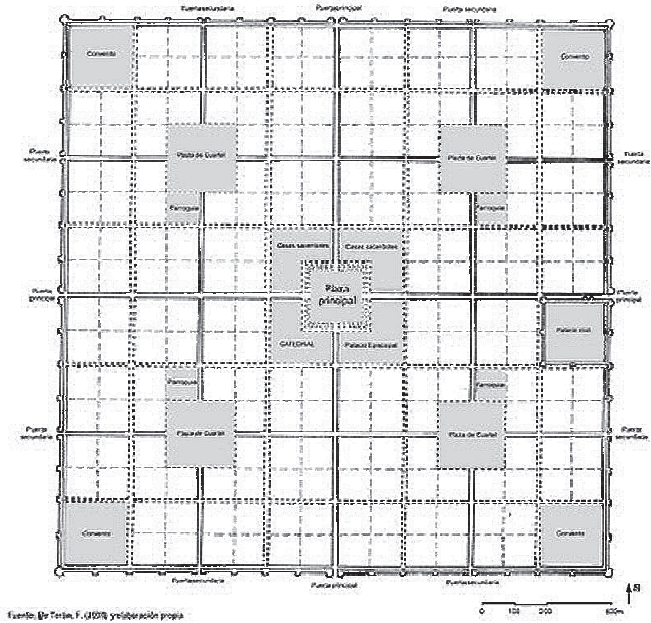
En la Edad Media la Jerusalén Celestial del Apocalipsis de San Juan, ciudad cuadrada, amurallada, con 12 puertas correspondientes a los 12 apóstoles, inspira el diseño de monasterios, la reforma provocada por Ludovico Pío de la plaza cuadrada y arcada de la Canónica de Novara en el siglo IX, la fundación de la ciudad ortogonal de Jaca en el siglo XI, cuya forma de hacer ciudad y sus fueros se transmiten por el Camino de Santiago y por la Corona de Aragón. La evolución del modelo foral iniciado en Jaca de parcelas iguales para hombres iguales, junto con la idea de la Jerusalén Celestial y las de los filósofos griegos sirvieron al monje Eximeniç en Valencia en 1384-1386 para elaborar una *teoría de la ciudad cristiana*, que tendría su influencia en la hispanoamericana (Figura 2).

Gottman⁴ en su magnífico libro sobre América contrapuso la colonización española de raíz católica, partiendo de las ciudades en damero, organizadas en torno a la plaza mayor (en la línea del Apocalipsis de San Juan: primero la ciudad y luego el territorio) frente a la protestante de los anglosajones, también ortogonal pero cua-

³ Bielza, V., *Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico*, Capítulo 2.

⁴ Gottman, J., *L'Amérique*, Lib. Hachette, Paris, 1965.

driculando primero el territorio. Corboz, otro geógrafo francés, ha demostrado más recientemente⁵ cómo el reparto al Oeste del Ohio por el presidente Jefferson, mediante los *townships*, tuvo como inspiradores a judíos y protestantes que leían el libro de Ezequiel en su reparto de la tierra prometida por Yavhé.



Fuente: De Terán, F. (1978), reproducción propia



Figura 2. La teoría de Eximenic: la ciudad cristiana (1384-1386) y su traslado al Nuevo Mundo.

⁵ Corboz, A., *Sur les sources culturelles de la grille territoriale des États-Unis*, Paris, 2000.

Tampoco la sostenibilidad con el respeto a la Naturaleza es un principio nuevo en la historia de la humanidad. Ya en el Génesis es recogido un mandato de Yavhé al hombre para respetar determinados elementos de la naturaleza, cuando a Adán y Eva en el jardín del Edén, localizado entre el Eúfrates y el Tigris, les faculta para comer de todos los árboles del jardín, “más del árbol de la ciencia del bien y del mal no comerás en modo alguno, porque el día en que comieres, ciertamente morirás”. El sintoísmo con el culto a la naturaleza junto con el de los antepasados tiene mucho que ver con el orden territorial que impera en el paisaje japonés.

Todas las civilizaciones primitivas han sacralizado el agua, han respetado determinados bosques o animales hasta idolatrarlos. Todavía a finales del siglo XIX, cuando los norteamericanos inician la figura de los parques nacionales la justifican como una obra del Creador que hay que proteger. También los movimientos ambientalistas que nacen a principios del siglo XX en relación con las dunas del lago Michigan cuentan con una raíz ética.⁶

La equidad, que se expresa como cohesión territorial en la UE y la sostenibilidad configuran los dos principios básicos de la ordenación territorial, que implican una ética del territorio, expresión que escuché por vez primera en la década de los ochenta de boca de Gunnar Olsson al querer hablar con él de modelos territoriales, de los que entonces era uno de los máximos expertos europeos: antes del modelo hay que formar a la población y a los políticos en la ética del territorio, dentro de una Europa que va perdiendo los valores tradicionales de raíz cristiana sin sustituir por otra ética coherente. En 1972 la Conferencia de Estocolmo había acuñado la expresión de que el que contamina paga, en esos años emergían los partidos verdes, pero hasta 1992 no tuvo lugar la Conferencia de Río que universalizó la sostenibilidad territorial y la consagración del derecho ambiental en la Unión Europea con el Tratado de Mästricht.

La ética territorial debe estar presente en la formación y participación ciudadana en los planes, que (según vemos en la cara frontal del paralelepípedo de la Figura 1) cuentan con un triple nivel de análisis y planificación: científico, técnico y político. Los escalones científico y técnico de una materia interdisciplinaria como es la ordenación territorial requieren la intervención en equipos coordinados de distintos expertos que cuenten con una base de geografía como ciencia del territorio y que tras los debidos análisis y diagnósticos se apoyen en los principios de cohesión, sostenibilidad y competitividad para proponer alternativas a los políticos. El principal problema de los políticos ante los planes del territorio es conjugar los ciclos largos que supone cambiar las tendencias anteriores del territorio (10-30 años) con los ciclos instantáneos de la economía globalizada y los ciclos cortos de los elegidos democráticamente, que lo son para periodos de tres a cinco años. Decidir ante alternativas multicriterio, cartografiadas, expresadas matricialmente, entre el fin de

⁶ Berdoulay, V., 1995.

la competitividad y los otros dos fines, en que el ambientalismo excesivo puede frenar cualquier plan, y traducir las propuestas a directrices jurídicas, exige una ética, no frecuente en los políticos elegidos en lista cerrada, que no responden ante la población en su conjunto y para el bien común, sino a los intereses de sus jefes partidistas.

El ordenamiento territorial en Perú. La no deseable subordinación a la protección ambiental

El ordenamiento territorial en Perú ha seguido en la segunda mitad del siglo XX un modelo similar al de otras repúblicas latinoamericanas, bajo influencias cruzadas del continente europeo y del modelo norteamericano. Desde los planes territoriales de cuenca hidrográfica de la década de los cuarenta, como el de la Corporación del Santa (1943) al Instituto Nacional de Planificación, creado en 1962, que elaboró planes nacionales de desarrollo con componentes sectoriales (capítulo de acondicionamiento territorial) hasta el primer mandato de Alan García en la década de los ochenta cuando se quiso conjugar planificación y autonomías regionales hubo medio siglo de intentos planificatorios a distintas escalas hasta que en la década de los noventa Fujimori cerrara el Instituto de Planificación.

La recuperación tanto de la planificación como de las autonomías en el segundo mandato de Alan García ha mirado excesivamente a la Europa actual y no a la de los sesenta con problemas más similares a los del Perú de hoy, subordinando el ordenamiento territorial al medio ambiente, cuando el nivel de desarrollo del Perú y su deterioro medioambiental son menores y en el orden socioeconómico erradicar la pobreza es lo prioritario. Efectivamente el Subcomité de Ordenamiento Territorial de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAM) plantea que el ordenamiento territorial debe desarrollarse desde la Ley General del Ambiente (casi como en los Estados Unidos, donde la ley de Nixon de Medio Ambiente de 1970 es el único instrumento nacional de ordenamiento territorial).

El ordenamiento territorial en el Perú, según la Ley General del Ambiente y su reglamento del 2005 es "...un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condiciona la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio". Ello implica limitar los condicionantes del uso del suelo a los criterios ambientales, sin conjugarlos como hemos visto antes con los de cohesión socioterritorial y competitividad, cuando el mapa de la pobreza de este país invita a priorizar el desarrollo económico equilibrado, haciendo no deseable la subordinación a la protección ambiental.

El ordenamiento territorial a partir de la Ley de Medio Ambiente orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, sobre la base de la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) que, en teoría, tiene en consi-

deración criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos, a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida. Su objetivo es identificar las potencialidades y limitaciones del territorio para los diversos usos posibles y servir como base para el ordenamiento territorial. La ZEE tropieza para su aplicación con la deficiente cartografía nacional.

Una mejor concepción de ordenación territorial con sentido sistémico y con los objetivos deseables es la que recogió la Dirección General de Desarrollo Urbano en el documento de agosto de 1997, acerca del ordenamiento territorial que señalaba lo siguiente:

El ordenamiento territorial tiene como objetivos el lograr el desarrollo armónico de las distintas regiones del país mediante la organización del espacio territorial, el aprovechamiento del suelo y los recursos naturales, y el desarrollo del sistema de asentamientos humanos (centros poblados), como soporte de las actividades sociales, económicas y administrativas.

Así mismo incluye como temática genérica, la organización del territorio, el ordenamiento ambiental y seguridad física, la eco-zonificación productiva, el acondicionamiento territorial, el sistema regional de asentamientos humanos y la programación de inversiones.

Organización, delimitación, agentes y participación ciudadana del ordenamiento territorial en Europa

La organización político-territorial de un Estado supone el reconocimiento administrativo de unas determinadas partes del territorio, lo que condiciona la función pública de la ordenación territorial, en cuanto que uno de sus fines es equilibrar socioeconómicamente las partes del territorio. Una buena delimitación funcional del territorio facilita la ordenación con dicho objetivo. Hay Estados cuya organización político-territorial es utilizada directamente para esta función pública como en España, mientras que otros, como Francia, la ejercen sobre unas partes del territorio sólo reconocidas a efectos de la ordenación (*le pays*).

Hasta 1973 en Europa, la administración responsable de la ordenación territorial era la estatal, secundada por la local. los estados federales contaban con un nivel intermedio, correspondiente a cada estado (*Land* en Alemania o Austria). Los estados más centralistas como Francia o España tenían la *provincia o département* como ente intermedio. A partir de 1973 la crisis hizo obsoletos muchos planes territoriales nacionales en los diversos países que llevaron a su abandono.

La Carta Europea de Ordenación Territorial de 1983 definió el nivel regional como el más idóneo para la planificación territorial. Los Estados también recono-

cieron *la región, el land o la comunidad autónoma* como la instancia más adecuada para la planificación. Los países de tradición federal recuperan los planes de los *land*. Francia abre el camino de la descentralización regional mediante la ley de 1982 y los consejos regionales. España en su Constitución de 1978 reconoce la instancia autonómica como la principal para la ordenación territorial.

Un nuevo nivel más cerca del municipio rural aparece con fuerza en la década de los noventa. La instancia comarcal o de *pays* es, en parte, consecuencia de la salida de la crisis anterior. La reforma de la Política Agraria Comunitaria en 1992, puso en valor los territorios intermedios que se contemplaron en la reestructuración de los fondos estructurales. Los programas *Leader* significaron nueva perspectiva del territorio al promocionar el desarrollo local endógeno. La Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa en 1993 propuso combinar las políticas exógenas de desarrollo regional con las endógenas de desarrollo local, utilizando como unidad estratégica: la comarca o mancomunidad, le *pays* o el *district*.

La ETE de 1999 fomenta la complementariedad del exogenismo, propiciado desde el sistema policéntrico de ciudades con el endogenismo proveniente del medio rural. Para ello la "Opción política no. 20" consiste en la *promoción de la cooperación entre ciudad y campo con el fin de reforzar las regiones funcionales*. Por tanto es la región y la comarca que se identifican con el área de influencia urbana, la delimitación más aconsejable para la ordenación territorial.

Las administraciones utilizadas por los estados para la Ordenación territorial cuentan con varios niveles: central, federal/autonómica/regional, provincial/departament/distrito/condado, otras administraciones supramunicipales de carácter local (mancomunidades, comarcas y áreas metropolitanas) y la administración municipal.

En la UE, la delimitación de unidades territoriales para políticas de incidencia espacial como la distribución de fondos estructurales y otras se atiene actualmente al Reglamento de 2003, que establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas: NUTS. Para que las estadísticas regionales sean comparables las zonas geográficas deben tener una población similar, análoga situación político-administrativa e institucional. Cada estado de la UE cuenta con tres niveles: NUTS 1, NUTS 2 y NUTS 3. El nivel NUTS al cual pertenece una unidad administrativa se determina a partir de umbrales demográficos. La delimitación se basa en las unidades administrativas existentes en los estados miembros. Las unidades no administrativas deben responder a una lógica económica, social, histórica, cultural, geográfica o ecológica.

La mayor parte de los estados cuentan con una ley o plan nacional o federal de ordenación territorial a los que se subordinan las leyes y los planes de carácter regional o autonómico. La concurrencia de los planes territoriales de escala regional

con los sectoriales, ambientales o de desarrollo regional de los Estados exige una coordinación. En los países de tradición federal hay órganos de coordinación entre las políticas y planes de los estados federados y el federal o confederal. En los anteriormente centralistas la descentralización exigió un organismo coordinador. En el caso de España no se previó cuando se llevaron a cabo las transferencias desde el gobierno central a las Comunidades Autónomas lo que provocado muchos conflictos competenciales entre las regiones y el gobierno central ante el Tribunal Constitucional.

En la ordenación territorial actual intervienen varios escalones de la administración que precisan coordinarse entre sí, pero además estas han de concertarse con los agentes sociales (organizaciones empresariales y sindicales, cámaras de comercio e industria, ONGs, asociaciones vecinales, grupos ecologistas, representantes de las universidades) y propiciar la participación ciudadana.

La participación ciudadana, iniciada en el urbanismo a partir de las asociaciones de vecinos a mitad del siglo XX, fue reclamada en los finales de la década de los sesenta en los estados de Europa occidental por planificadores como Lewis,⁷ ante el fracaso de los planes económico-territoriales, pasando de la democracia representativa a la participativa. La participación ciudadana en Estados Unidos como *collaborative planning* ya había aparecido entonces para resolver los problemas ambientales entre la administración y la población afectada y la Ley Ambiental de Nixon en 1970 reglamentó la participación ciudadana. En países europeos como Francia hasta la LOADT de 1995 no quedaría regulada la participación ciudadana en la planificación territorial. Las leyes medioambientales y de ordenación territorial de los últimos años en Europa tienden a prever y regular la participación ciudadana en la formulación de los nuevos planes y proyectos.

Organización, delimitación, agentes y participación ciudadana del ordenamiento territorial en Perú

La organización político-administrativa del territorio peruano arrastra, como es sabido, unas inercias del pasado, unos límites territoriales en los que pesa la época colonial. Las partes administrativas del territorio a ordenar distan de acomodarse a las unidades funcionales que se desprenden de las áreas de influencia urbana del sistema de ciudades, que antes hemos definido como las más idóneas. La delimitación territorial deseable para la ordenación territorial consiste en reconocer unidades funcionales o de cohesión (socio-económicas, culturales y físicas) como base de las unidades político-administrativas para hacer un plan sistémico a escala estatal, regional o comarcal. Como ya señalamos son estos tres subsistemas los que hay que analizar, diagnosticar y reformar para ordenar el territorio (Figura 3).

⁷ Lewis, *The principles of Economic Planning*, Londres, 1949 y 1969.

- Sistema de ciudades con sus áreas de influencia
- Sistema relacional o de infraestructuras que conecte el anterior
- Espacios de protección a coordinar con los espacios de producción ligados a los sistemas anteriores

Para ordenar el territorio peruano la delimitación podría hacerse sólo a efectos de la función pública de ordenación (caso francés) o bien a todos los efectos (caso español). La cuestión estriba en contestar a la pregunta: ¿descentralización o autonomía?, una segunda pregunta sería ¿a qué niveles territoriales? Hay que tener en cuenta que cuantos más niveles intermedios se reconozcan entre la región y el municipio habrá un mayor acercamiento al ciudadano y planes que pueden recoger mejor las necesidades reales, pero también más influencia del caciquismo local, la multiplicación de competencias y colisión entre los distintos niveles, aumento de funcionarios y del gasto público.

La ley peruana de *Demarcación y Organización Territorial del 2002*, desarrollada por reglamento del 2003 define la demarcación territorial como competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, condiciona toda acción de demarcación territorial a los principios de unidad, contigüidad, continuidad e integración y en criterios técnicos mínimos que la justifiquen en términos poblacionales, geográficos, económicos, sociales y culturales. Dichos principios abren la posibilidad de conseguir unidades territoriales de cierta funcionalidad. En concreto los requisitos que recoge la citada ley para la creación de nuevas provincias y distritos son: volumen mínimo de población total y del centro poblado capital municipal; niveles mínimos de infraestructura y servicios, particularmente de salud, educación y saneamiento; características geográficas, ambientales y de potencialidades económicas favorables para su desarrollo; condiciones de ubicación, accesibilidad, vulnerabilidad e influencia del centro poblado capital. Estas últimas características se identificarían bastante con las áreas de influencia socioeconómica de las capitales. La provincia, la unidad de referencia para los procesos de demarcación territorial, es un espacio intermedio entre las iniciativas distritales y el nivel regional responsable de realizar los procesos técnicos de demarcación en cada departamento.

Una vez realizada la reforma de la organización territorial del Estado, el desarrollo autónomo o descentralizado del país exige, como hemos visto, unos planes en que las administraciones de los distintos niveles se coordinen y a su vez impliquen a los agentes socioeconómicos, a las propias colectividades territoriales y a la participación ciudadana. Esta última ha tenido ya su manifestación en el pasado limeño y peruano, como puede comprobarse en los siguientes ejemplos del urbanismo limeño y del turismo vivencial en el lago Titicaca.

La participación ciudadana en el urbanismo limeño tuvo una primera muestra en San Martín de Porres cuando Turner, siguiendo las ideas de P. Geddes, de que la

ciudad deben hacerla sus habitantes, en 1962 propició en este barrio un movimiento implicando a los habitantes en la construcción de sus viviendas con ayuda de expertos y ONGs⁸ Más recientemente en el Salvador la participación ciudadana se ha manifestado no sólo en la construcción de sus viviendas con ayuda de la municipalidad, sino también en centros de trabajo (almacenes de muebles, artesanías, etc.) lo que se hizo acreedor del premio Príncipe de Asturias (Figura 4).

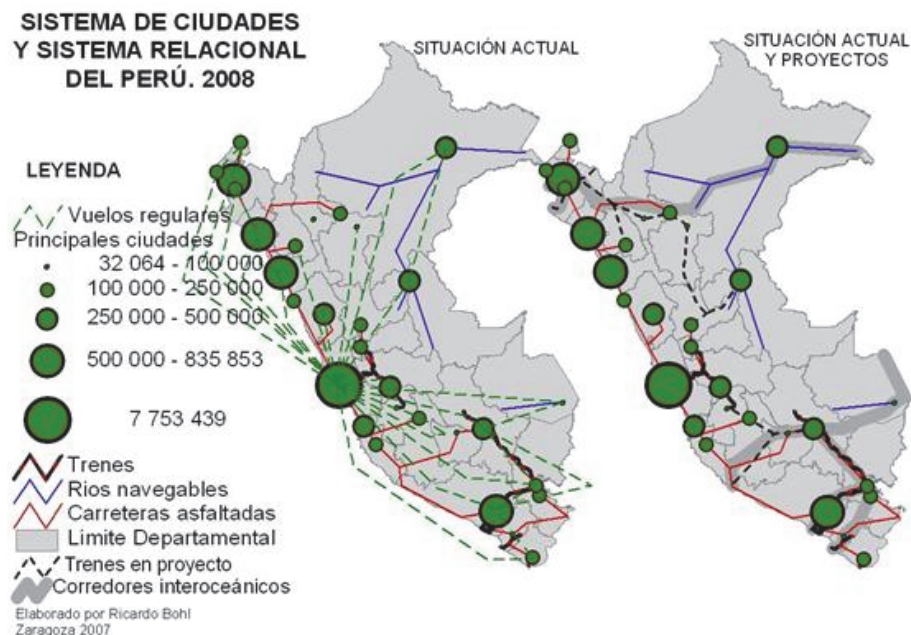


Figura 3. Sistema de ciudades y sistema relacional del Perú, 2008.

También en el territorio peruano, fuera de las ciudades ha habido iniciativas endógenas de carácter turístico utilizables en el ordenamiento y desarrollo territorial. Por ejemplo las dos variantes del turismo vivencial en el lago Titicaca. Una primera, que ya ha conectado con los circuitos exógenos (fundamentalmente de los mochileros yanquis) es la de las islas flotantes y el manejo que los *uros* hacen de la *tatora* para su alimentación, trenzado y construcción de embarcaciones, cabañas y sustrato de las propias islas. Más recientemente han aparecido nuevas fórmulas de turismo como la fomentada en la península de Llanchón por Valentín Quispe, aprovechando el paso de los turistas camino de las islas de los *uros*. Así con miembros de su comunidad decidió construir habitaciones y servicios higiénicos y buscar

⁸ P. Hall, *Ciudades del mañana*, 1988 y 1996.



Figura 4. El Salvador en el Gran Lima.



Figura 5. Turismo vivencial en Llachón.



Figura 6. Edificación en los escarpes del Pacífico.



Figura 7. Chorrillos: la pérdida del freático.



Figura 8. La ocupación del cauce fluvial en Chosica.



Figura 9. Andenes y parques arqueológicos.

operadores nacionales con los que asociarse. Hoy los miembros de la comunidad reciben turistas que participan de sus actividades agrícolas, escuchan leyendas y conviven con los campesinos mientras que aprenden tradiciones y técnicas agrícolas⁹ (Figura 5).

La nueva ordenación del territorio desde la sostenibilidad: sistema ambiental en Europa

Los problemas más concretos, en relación con los desastres y el buen uso de la ordenación territorial proceden de los conflictos entre la eficacia económica y la protección. Conciliar la competitividad de los territorios con la equidad y la sostenibilidad de los mismos es uno de los objetivos principales de la ordenación territorial.

Cuando en la década de los noventa se recupera la ordenación territorial en Europa se prioriza el medio ambiente, sobre todo desde la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Río de Janeiro (1992), en la que se acuña el concepto de desarrollo sostenible. El Tratado de Maastricht ese mismo año reconoce el derecho comunitario de medio ambiente, mientras que la ordenación territorial se resuelve mediante directrices y estrategias. Así a nivel de Unión Europea mediante la Estrategia Territorial de 1999 en que se reconoce explícitamente, que hay que ir “Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE”. Lo mismo ha ocurrido a nivel de los estados que normativizan y coordinan medio ambiente, mientras que faltan normas y organismos coordinadores en ordenación territorial. En los últimos años la función pública del medio ambiente es más fuerte que la ordenación territorial: así en España a mitad de la década de los noventa se creó un Ministerio de Medio Ambiente y los restos de la ordenación territorial (Unidad de Desarrollo Territorial) se integraron marginalmente en el mismo.¹⁰ La práctica totalidad de las Comunidades Autónomas españolas cuando se crearon todas tenían Consejería de ordenación territorial, de la que dependía medio ambiente; hoy, la tendencia es a subordinarse ordenación territorial a las consejerías de medio ambiente.

En 1994 el Comité de Desarrollo Espacial de la UE, reunido en Leipzig, al definir los objetivos de la cohesión económico-social y el desarrollo sostenible, planteaba que el desarrollo económico debe combinarse con una gestión racional y una promoción de los patrimonios natural y cultural, combinando integradamente desarrollo, protección y equilibrio.

⁹ Bielza, V. y Bohl, R., *Cambios en el turismo del circuito sur peruano en relación con el ordenamiento territorial: propuestas*, 2008, Col. Internacional de Geocrítica, Dirección de Costas del Ministerio de Medio Ambiente.

¹⁰ Dirección de Costas del Ministerio de Medio Ambiente.

En la concepción sistémica del territorio, que inicialmente exponíamos, el subsistema proteccional o ambiental, resulta fundamental para el desarrollo sostenible del territorio. El sistema ambiental —como considera Possoco—¹¹ debe ser una invariante del territorio, que no se toca, frente a las variables que son los demás elementos del territorio: residencial, productivo y conectivo. El sistema ambiental implica la consideración conjunta de los patrimonios natural y cultural, integrados en el concepto de paisaje. Es la vuelta a la geografía clásica, como ciencia de las relaciones hombre-medio o del paisaje.¹²

La Estrategia Territorial Europea 1999, en su apartado de “Conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural” considera los siguientes cinco puntos:

1. Naturaleza y patrimonio cultural, potenciales de desarrollo. Nótese que no sólo se debe proteger, sino también valorizar el patrimonio transformándolo en un recurso de cara al turismo sostenible
2. Conservación y desarrollo del patrimonio natural
3. Gestión de los recursos hídricos: un reto particular
4. Gestión creativa de los paisajes culturales
5. Gestión creativa del patrimonio cultural.

La protección y valorización conjunta de los patrimonios natural y cultural cuenta con figuras en Europa como son los *parques naturales regionales* en Francia y *los parques culturales* en Aragón. Los primeros, creados en 1967, fueron concebidos como instrumentos de ordenación territorial y revitalización rural. Están integrados por *communes* (municipios) contiguos que desean poner en marcha un proyecto de conservación natural y cultural sobre un territorio coherente y destacable en calidad paisajística y en patrimonio natural y cultural. Se rige por una *charte* (carta) que recoge el programa de conservación y desarrollo territorial. Los actuales 45 parques naturales regionales ocupan el 12% del territorio francés, 3,690 *communes*, y más de 3 millones de habitantes. *Los parques culturales* se crearon legalmente en Aragón en 1997 a propuesta del que esto suscribe como instrumentos de ordenación territorial, apoyados en el patrimonio cultural-natural. El Artículo 1 define el parque como un territorio que contiene elementos relevantes del patrimonio cultural, integrados en un marco físico de valor paisajístico y/o ecológico singular, que gozará de promoción y protección global en su conjunto, con especiales medidas de protección para dichos elementos relevantes. El Artículo 3 señala como objetivos: protección y conservación del patrimonio, promoción turística, ordenación territorial y desarrollo rural sostenible.

¹¹ F. Possoco, 2003.

¹² Passarge, S., 1921-1930.

El sistema ambiental en los planes regionales europeos suele constar del análisis, diagnóstico y propuestas acerca de recursos naturales básicos, eliminación de residuos, espacios protegidos, paisaje y patrimonio cultural y riesgos. Estos últimos, que cobran cada vez más importancia, se dividen en naturales y antrópicos (tecnológicos) con los siguientes subapartados:

- Sísmicos, erosivos, de deslizamientos, de subsidencia, entre otros
- Inundaciones: deforestación, ocupación dominio hidráulico, aludes de nieve
- Perímetros de seguridad de riesgo tecnológico en las instalaciones, ejes de transporte de materias peligrosas, túneles, depósitos de materias peligrosas.

Los riesgos en los planes territoriales y la priorización de la sostenibilidad en el Perú

Con ánimo constructivo, desde las experiencias europeas y a partir de un conocimiento no demasiado profundo del territorio peruano cabría hacer las siguientes consideraciones en relación con el sistema ambiental y los riesgos en el país andino.

El sistema ambiental en los planes territoriales peruanos, dadas las características físicas andino-pacíficas del Perú, exigen una absoluta prioridad de los mapas de riesgo con previsiones ante terremotos y *tsunamis*. Los problemas de deslizamientos y subsidencia en las vertientes andinas necesitan cartografiarse. Los aludes de nieve y las regresiones de los glaciares andinos merecen atención en los mapas de riesgo.

El mapa de ordenación de los usos del suelo no debería permitir la edificación en los escarpes del Pacífico como ocurre en el litoral de Miraflores-Chorrillos, después de las experiencias sísmicas anteriores (Figura 6). Otro de los mapas obligados a contraponer con el de usos del suelo es el del freático o acuíferos subterráneos, ante la pérdida, salinización y contaminación de las aguas subterráneas. El topónimo Chorrillos es un buen exponente de la pérdida de un freático exurgente en los escarpes costeros, que atrajo la configuración del balneario en el siglo XIX y que sigue dando nombre a esta población costera permanente del gran Lima (Figura 7).

El mapa de riesgos ha de tener en cuenta las inundaciones, muchas veces ligadas a la deforestación y a la indebida ocupación del dominio hidráulico por edificaciones y caminos, como ocurre en Chosica y en tantos otros emplazamientos de poblaciones peruanas ubicadas en los valles andinos que en su tramo final cruzan el desierto (Figura 8).

En la cuenca del Amazonas además de la deforestación, son preocupantes los cambios de cauce de la red hidrográfica, como ocurrió en Iquitos con el Yurimaguas, los derrames de petróleo en las aguas y la contaminación provocada por las minas de cobre.

Las denuncias ecologistas en la Amazonia peruana a propósito de la deforestación pueden estar bien fundamentadas a la vista de la pobreza húmica de los suelos. Pero pueden ser menos sostenibles las protestas contra las multinacionales del cobre por sus contaminaciones cuando obligan a abandonar minas que luego se explotan por piratas incontrolados. Las explotaciones mineras deben cumplir con los planes territoriales y hacer estudios de evaluación de impactos ambientales y territoriales para proyectos de envergadura, pero la administración debe aceptar nuevos proyectos creadores de riqueza y de puestos de trabajo, minimizando impactos negativos, con compañías controlables antes de que caigan en manos de fraudulentos incontrolados, que además de no producir riqueza para el Estado, generan más contaminación.

De la priorización de lo sostenible se puede llegar a la dictadura de los ecologistas y de los arqueólogos, cuando exacerbada la protección de los patrimonios naturales y culturales no se integra en las buenas prácticas del ordenamiento territorial que requieren, como ya vimos, conjugar dicho principio con los de cohesión socio-económica y de competitividad. En una entrevista reciente (octubre, 2010) a Sting le recordaron su compromiso en la lucha contra la deforestación de hace veinte años, y que hoy no hay celebridad que no se haya apuntado al ecologismo, a lo que el artista contestó que

existe el peligro de que el movimiento verde se convierta en algo reaccionario, incluso fascista. Para mí, lo esencial es despertar las conciencias sobre cómo vivimos y como sobrevivir como especie. Pero también comprendo a la gente de los países pobres que nos dicen: “¡Oigan que necesitamos desarrollarnos!”.

La eliminación del campesino por el ecologismo de ciudadanos, jardineros de fin de semana, constituye un enorme error: el campesino conoce los ciclos naturales mejor que la mayor parte de los ecologistas. El fracaso de los primeros programas MAB (Programa sobre el Hombre y la Biosfera), de la década de los años setenta como el de Kenia, cuando se quiso expulsar a los indígenas de las reservas, condujo a la práctica actual de incorporar a los locales a los proyectos de protección. Lo mismo conviene hacer en Perú no sólo en la protección natural sino también en lo cultural.

La experiencia de los parques arqueológicos en Perú no resulta muy positiva. A pesar de que entre sus objetivos está el promover el uso sostenible del suelo y el territorio, así como mejorar las condiciones de los que habitan en el parque, en la realidad se advierte la preferencia por un espacio preservado e inerte en torno a los restos arqueológicos, antes que un espacio vivo en el que la población pueda incorporarse. Muchos *andenes*, antes usados por la agricultura en las vertientes, se han derrumbado por el abandono de la misma al ser acotado el territorio para las excavaciones arqueológicas (Figura 9). El trabajo para recuperarlos sería innecesario si

los campesinos pudiesen cultivarlos y encargarse de su mantenimiento y ser parte de una visita guiada en la que se expliquen los objetivos y técnicas utilizadas para la agricultura tradicional. Es la idea de conciliar protección y valorización con un turismo no puramente arqueológico, como se lleva haciendo en los descritos parques naturales-regionales franceses o culturales aragoneses. Se trata en el Perú de que los *parques arqueológicos* sean una figura mejor conceptualizada, aunque algunos se definan vagamente como un parque cultural y natural, caso del parque arqueológico de Ollantaytambo, creado mediante ley, organizado por el Instituto Nacional de Cultura (INC) y cuyo plan maestro es aprobado por una resolución de alcaldía. Para ser de verdad parques naturales y culturales lo deseable sería armonizar la labor del Instituto Nacional de Cultura con el de Recursos Naturales y a su vez con la Dirección Nacional de Turismo.

El mayor atractivo científico-cultural del Perú desde la década de los noventa del siglo XX es Caral, que revela un urbanismo con monumentos piramidales, coetáneo con el de las pirámides de Egipto clásico y sin embargo carece de una promoción turística suficiente y, sobre todo, de un acceso rodado mínimo. En general para todo el Perú se trata de ordenar y desarrollar el territorio teniendo en cuenta su rico patrimonio natural y cultural a proteger y valorizar de cara al turismo sostenible y sin riesgos.

Perú, por encima de la sostenibilidad tiene un reto contra la pobreza y debe priorizar políticas de desarrollo regional en su nueva organización regional que se apoyen en delimitaciones desde un enfoque histórico y sistémico, basados en el sistema de ciudades y el policentrismo. Para el ámbito rural junto con la experiencia europea de las mancomunidades y comarcas, habrá que tener en cuenta los programas LEADER y la elaboración de Agendas 21 Locales, para complementar las ZEE de la Ley General del Ambiente de Perú. La explosión del crecimiento suburbano de las grandes ciudades debería tenerse en cuenta para generar nuevas centralidades en la planificación metropolitana, dentro de la concepción sistémica, y no desde la inadecuada aplicación de las ZEE en los espacios metropolitanos de Lima, Arequipa y Trujillo.

Bibliografía

- Barrows, H.H., "Geography as Human Ecology", *Annals Association American Geographers*, vol. XII, pp. 1-14, 1923.
- Berdoulay, V., "El medio ambiente y la ordenación del territorio. Perspectiva histórico-cultural sobre la ordenación del territorio en los EEUU y en el Canadá", *Rev. Aragonesa de Administración Pública*, Gobierno Aragón, núms. 6-7, Zaragoza, pp. 489-506, 1995.
- Berry, B.J.L., "Cities as systems within systems of cities", *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, vol. 13, pp. 147-163, 1964.

- Bielza de Ory, V., *Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico*, Pressas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2008, 280 pp.
- , “Desarrollo sostenible, turismo rural, y parques culturales”, *Cuadernos de Investigación Geográfica*, núm. XXV, pp. 125-137, Universidad de La Rioja, Logroño, 1999.
- y A. Serrano, “Conclusiones”, *Nuevos Territorios para nuevas Sociedades. IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, pp. 17-23, Universidad de Zaragoza y FUNDICOT, Zaragoza, 2003, 802 pp.
- y Bohl, R., *Cambios en el turismo del circuito sur peruano en relación con el ordenamiento territorial: propuestas*, Col. Internacional de Geocrítica, Barcelona, 2008.
- y otros., *De la ordenación a la planificación territorial estratégica en el ámbito regional-comarcal*, Pressas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2010, 618 pp.
- Christaller, W., *The Central Places of Southern Germany (1933)*, Nueva York, Prentice, 230 pp.
- Comité de Desarrollo Territorial. Unión Europea, *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE (ETE)*, Luxemburgo, 1999, 89 pp.
- Consejo de Europa, *Convention Européenne du Paysage*, Florencia, 20 de octubre de 2000.
- , *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, Estrasburgo, 1983.
- Corboz, A., “Sur les sources culturelles de la grille territoriale des États-Unis”, en V. Berdoulay: *Milieu, colonisation et développement durable*, pp. 117-130, L’Harmattan, París, 2000.
- Hall, 1966, “Rapports fonctionnels entre les agglomérations urbaines et les campagnes”, en *Comptes Rendus du Congrès International de Géographie*, t. LL, secc. IIIa, Ámsterdam, pp. 123-138, 1938.
- Hall, P., “Las ciudades del mañana”, en *Historia del urbanismo en el siglo XX*, Ed. Serbal, Barcelona, 1996, 494 pp.
- Hildenbrand, A., *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1996, 541 pp.
- Labasse, J., *L’Organisation de l’Espace. Éléments de géographie volontaire*, París, Hermann, 1966, 606 pp.
- Lacaze, J.P., *L’Aménagement du Territoire*, Ed. Flammarion, París, 1995, 128 pp.
- Lewis, V.A., *The principles of Economic Planing*, G. Allen & Unwin, Londres, 128 pp. y 1969, [1949].
- Lijewski, T., “Walter Christaller and his connection with Poland on centenary of his birth”, *Rev. Przegląd Geograficzny*, t. LXV, z 1-2, Varsovia, 1993 (nota de V.

Bielza sobre este artículo traducido en la *Rev. Geographicalia*, Universidad Zaragoza, 2009).

Passarge, S., *Vergleichende Landschaftskunde*, Berlín, 5 vols., 1921-1930.

Posocco, F., “La coordinación de las redes y espacios del patrimonio natural y cultural”, en *Nuevos Territorios para nuevas Sociedades. IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, pp. 381-384, Universidad de Zaragoza y FUNDICOT, Zaragoza, 2003, 802 pp.